RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Ormaechea, Emilia Laura

Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano : un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Ormaechea, E. L. (2012). Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano: un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3931

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Emilia Laura Ormaechea, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Noviembre de 2022, pp. 459,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Doctorado en Desarrollo Económico

Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano: un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL

TESIS DOCTORAL

Emilia Laura Ormaechea

emiliaormaechea@gmail.com

Resumen

El objetivo general de la tesis e analizar cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado para el desarrollo y sus cambios en los distintos contextos de producción teórica de la CEPAL (estructuralismo y neoestructuralismo), a partir de considerar las transformaciones del capitalismo a escala global, los procesos económicos y sociopolíticos de América Latina, y las teorías de desarrollo dominantes en cada contexto.

Universidad Nacional de Quilmes

Doctorado en Desarrollo Económico

Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano: un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL

Tesis para obtener el título de grado de
Doctora en Desarrollo Económico

Candidata: Emilia Ormaechea

Director: Dr. Víctor Ramiro Fernández
Co-director: Dr. Martín Schorr

2022

A las *mujeres del alma mía (I.A.)*,
muy especialmente a Lidia, Martita,
Gogui, Mae ♥, Ale,
Martina, Rini, Aldi,
Silvia, Renate y Christin

Agradecimientos

Esta tesis doctoral es el resultado de varios años de investigación en los que se combinaron instancias de mi formación académica de posgrado con la participación en diversos proyectos de investigación. Por ello, resulta grato y justo reconocer las instancias de trabajo compartido con colegas, amigas y amigos que de diversas formas han contribuido a que hoy pueda presentar esta versión de la tesis. Al respecto, me gustaría agradecer muy especialmente:

Al sistema de educación público y gratuito de Argentina en el cual me formé enteramente, desde la educación inicial hasta la universidad. Al CONICET, por haberme otorgado una beca interna doctoral que me permitió dedicarme casi exclusivamente a la actividad de investigación, y a la Universidad Nacional de Quilmes, por haberme becado para realizar el doctorado.

Al director y co-director de la tesis, Dr. Víctor Ramiro Fernández y Dr. Martín Schorr, por haberme acompañado a lo largo de mi formación de posgrado, especialmente en esta instancia de formación doctoral, y poder discutir gran parte de las ideas que se presentan como argumento en este trabajo.

A los docentes y compañeros de los seminarios del doctorado en Desarrollo Económico con los cuales también trabajamos y discutimos en distintas instancias varios de los análisis que se presentan en este trabajo. Un agradecimiento muy especial a los docentes de los talleres de tesis, Dr. Alejandro Gallero, Dr. Juan Santarcángelo y Dr. Fernando Porta, cuyas sugerencias me ayudaron a definir el proyecto de investigación; y a los docentes que formaron parte de la instancia de predefensa de la tesis, Dra. Karina Forcinito, Dr. Sebastián Sztulwark y Dr. Fernando Porta, quienes leyeron los avances de la tesis e hicieron sugerencias para mejorarla, sobre todo en los aspectos teóricos y metodológicos.

A mis amigas y amigos a los que pude consultar sobre sus campos de estudios específicos, que leyeron varias páginas de esta tesis e hicieron innumerables sugerencias que me ayudaron a avanzar con el proceso de investigación. Un agradecimiento muy especial a Luciano Moretti y Joel Sidler, mis queridos amigos con los que compartí gran parte del trabajo en estos últimos años, con quienes discutí diariamente mis dudas sobre la tesis, y quienes me aportaron su mirada crítica sobre las ideas aquí presentadas. A Fernando Moyano y Yassiel García por su mirada sociológica, y a Aldana González Passetti por su siempre buena predisposición para explicarme los tecnicismos económicos.

Al Ministerio de Educación de Argentina y al *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD), por haberme becado para realizar una estadía de investigación doctoral en la Universidad de Hamburgo durante el segundo semestre del año 2021. Agradezco a los tutores en la universidad de destino, Dr. Christof Parnreiter y Dra. Christin Bernhold, por la posibilidad de realizar la estadía, y por los numerosos comentarios recibidos en la discusión de las ideas del marco teórico de la tesis aplicadas específicamente a la elaboración del capítulo 4.

Mi agradecimiento a Christin es muy especial y va más allá de haber sido mi tutora durante la estadía de investigación. En realidad, Christin es una gran amiga con la que comparto la vida desde hace ya muchos años. El mismo agradecimiento es para Christian. A los dos, toda mi gratitud por su inmensa generosidad, por su paciencia con mi alemán, por ser mi familia, y porque *ihr Haus war auch mein Haus*.

A la *Association for Evolutionary Economics*, por haberme becado para participar en la reunión anual de la American Economic Association en el año 2020, por la buena recibida, y la buena predisposición y el interés en discutir algunas de las ideas en las que estuve trabajando en la tesis, en especial aquellas vinculadas a los diálogos entre el estructuralismo latinoamericano y el institucionalismo norteamericano.

Al profesor John Hall, por su generosidad, su confianza y el estímulo para trabajar juntos. Su buena predisposición me permitió discutir algunas de las ideas presentadas en la tesis con otros profesores y colegas, especialmente en el campo de la economía institucionalista.

A las compañeras y compañeros del IHUCSO, con quienes compartí diariamente gran parte del tiempo en el que estuve trabajando con la tesis. Un agradecimiento muy especial a María Jimena García Puente, que desde mis últimos años como estudiante de grado me acompañó y estimuló en mi formación académica y profesional, y desde entonces siempre estuvo presente. Igual agradecimiento para Lucas Cardozo por todas las tardes y los mates compartidos.

A todas las amigas y amigos que me acompañaron y apoyaron con este proyecto, en particular a los que me hicieron lugar en su casa de manera incondicional, ya sea para estudiar y dormir en Buenos Aires, o para escribir la tesis en pandemia (¡y, en especial, durante el último el verano santafesino!). Gracias a Tito, Silvia, Caro, Aldana, Martina, Alejandra, Fernando, y muy especialmente a Gogui, Juan y a mi pequeña Mailén.

Y finalmente, y de manera fundamental, a mi mamá, por haberme apoyado siempre con mis proyectos, y a mi papá, en su recuerdo, porque esto también fue posible gracias a todo su esfuerzo e invalorable cariño.

Índice

Introducción 10

Objetivos 17

Capítulo 1 22

1. Introducción 22

2. Antecedentes sobre el abordaje del Estado en la producción cepalina 23

3. Consideraciones teóricas: la cuestión del Estado, el poder y el conflicto en el análisis del desarrollo y el cambio estructural 30

   3.1. El desarrollo desde la perspectiva de la economía política 30

   3.2. Actores, poder y conflicto en los procesos de desarrollo 34

   3.3. Tres perspectivas para el estudio del Estado en los procesos de desarrollo 39

   3.4. Estado, actores, poder y conflicto en los procesos de desarrollo 51

   3.5. Dimensión temporal y espacial para el estudio del Estado en los procesos de desarrollo 53

4. Metodología 59

5. Algunas aclaraciones relevantes sobre los antecedentes propios en relación con el objeto de estudio 70

Capítulo 2 74

1. Introducción 74

2. El contexto geoeconómico y geopolítico de la emergencia del estructuralismo latinoamericano 75

   2.1. La consolidación de la hegemonía norteamericana 76

   2.2. El contexto de ISI en América Latina 85

3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales 88

4. La creación de la CEPAL 92

5. Las contribuciones del estructuralismo latinoamericano 97

   5.1. La emergencia del estructuralismo latinoamericano: algunas influencias y la “originalidad de la copia” 98

   5.2. La metodología de análisis “estructuralista latinoamericana” 105

   5.3. El análisis diagnóstico de la condición periférica 107

   5.4. La ISI como estrategia de desarrollo 111

6. El rol del Estado para el desarrollo latinoamericano 115

7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del estructuralismo 126

8. Conclusiones 133

Capítulo 3 136

1. Introducción 136

2. El contexto geopolítico y geoeconómico de la emergencia del estructuralismo crítico…. 137

2.1. Transformaciones en el escenario internacional 138
2.2. Restricciones de la ISI para el desarrollo de América Latina y un contexto de mayor activación política 150
3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales 159
4. Los cambios en la CEPAL 171
5. Las contribuciones del estructuralismo crítico 180
5.1. Análisis de las restricciones de la ISI 181
5.2. El concepto de heterogeneidad estructural 184
5.3. La dimensión social y política del desarrollo 187
5.4. Viejas y nuevas formas de dependencia 198
5.5. Estilos de desarrollo 205
6. El abordaje del Estado en el estructuralismo crítico 207
7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del estructuralismo crítico 220
8. Conclusiones 232
Capítulo 4 236
1. Introducción 236
2. El contexto geoeconómico y geopolítico de la emergencia del neoestructuralismo ..237
2.1. Transformaciones en el escenario internacional 238
2.2. América Latina ante la reconfiguración neoliberal 256
3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales 262
4. Los cambios en la CEPAL 270
5. Las contribuciones del neoestructuralismo 278
5.1. Las críticas a la ISI y la revisión del estructuralismo original 278
5.2. El nuevo escenario internacional 280
5.3. La “década perdida” 284
5.4. Neoestructuralismo vs. Neoliberalismo 286
5.5. El desarrollo desde la perspectiva del neoestructuralismo latinoamericano 291
6. El abordaje del Estado en el neoestructuralismo 299
7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del neoestructuralismo 308
8. Conclusiones 320
Capítulo 5 324
1. Introducción 324
2. El contexto geoeconómico y geopolítico del neoestructuralismo actual 326
2.1. Transformaciones en el escenario internacional 327
2.2. América Latina y las restricciones para el cambio estructural 337
3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales 343
4. La CEPAL en la actualidad 351
5. El neoestructuralismo en la actualidad 355

5.1. El contexto internacional 356
5.2. El concepto de cambio estructural 362
5.3. La dimensión macroeconómica 366
5.4. La dimensión microeconómica 367
5.5. Igualdad, ciudadanía y derechos 368
5.6. Desarrollo y género 370
5.7. La cuestión ambiental 371
5.8. De la concertación estratégica a los “pactos” 374
6. El abordaje del Estado en el neoestructuralismo actual 375
7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del neoestructuralismo actual 393
8. Conclusiones 405
Reflexiones finales 408
Bibliografía 420
Siglas y acrónimos 457

Introducción

"What becomes important to determine however is not that economic ideas change but rather the nature of such shifts and their resulting historical and political consequences"

Leiva, F. (2008, p.23)

La emergencia del estructuralismo latinoamericano representó un esfuerzo significativo por comprender los problemas para el desarrollo de las economías capitalistas periféricas desde una perspectiva crítica y realista (Prebisch, 1949). La importancia de esta primera escuela de pensamiento económico propiamente latinoamericana (Furtado, 1999) radicaba no solo en su carácter original para identificar las especificidades de las estructuras productivas latinoamericanas, sino también en el hecho de ofrecer herramientas teóricas orientadas a definir una estrategia para su desarrollo. El principal autor que dio origen a esta tradición de pensamiento fue el economista argentino Raúl Prebisch, a partir de su llegada a la Comisión Económica para América Latina –y el Caribe- (CEPAL), creada en el año 1948. Posteriormente, esos aportes fueron complementados, desde distintas perspectivas, por las contribuciones de otros reconocidos autores como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Enzo Faletto, Fernando H. Cardoso, Maria da Conceição Tavares, Jorge Graciarena, José Medina Echavarría, entre otros.

Los aportes estructuralistas señalaron las dificultades para el desarrollo latinoamericano a partir de considerar la especificidad de las estructuras productivas periféricas y sus modalidades de intercambio comercial con las economías centrales (O. Rodríguez, 2006). Al reconocer el carácter heterogéneo de las estructuras productivas y el posicionamiento periférico y dependiente de las economías latinoamericanas en sus formas de inserción internacional, argumentaron la necesidad de llevar adelante una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) liderada por el Estado (CEPAL, 1955; Prebisch, 1949, 1952b). Sin embargo, a lo largo de los años, tanto el categorial analítico estructuralista como la forma de entender la intervención del Estado para el desarrollo fueron experimentando diversos cambios. En esos cambios influyeron diversos procesos que tuvieron lugar en la región y a escala global, asociados a las limitaciones de la ISI, las transformaciones del capitalismo y su impacto en la periferia, los cambios en las teorías de desarrollo económico contextuales –y dominantes- , y el modo en cómo reaccionó o se acopló la CEPAL ante todos esos procesos (Bielschowsky, 1998, 2009; Bielschowsky et al., 2011).

Inicialmente, la creación de la CEPAL y la emergencia del estructuralismo latinoamericano se sitúan en un contexto caracterizado por el fin de la Segunda Guerra Mundial, la flamante consolidación de Estados Unidos como nueva hegemonía mundial (Arrighi, 1999; Arrighi & Silver, 1999), el comienzo de la Guerra Fría, y la puesta en marcha de diversas estrategias por parte de Estados Unidos para garantizar su dominio en aquellas regiones que quedaron bajo su área de influencia (Bracarense, 2012). En

el marco del predominio de la macroeconomía keynesiana (Boyer, 2016; Seers, 1979) y de una relativa permisividad de Estados Unidos para la implementación de estrategias de industrialización en América Latina (Bértola & Ocampo, 2010; V. R. Fernández & Ormaechea, 2019), los estructuralistas concibieron al Estado como un actor central para la estrategia de desarrollo de la periferia.

En términos generales, el argumento de los estructuralistas partía de distinguir la existencia de economías centrales y periféricas en función de la diferente capacidad de unas y otras para la generación y apropiación de los frutos derivados del progreso técnico (Prebisch, 1949). En ese marco de análisis, América Latina se caracterizaba por ser una economía periférica, producto de la lenta propagación del progreso técnico en su estructura productiva, y por su especialización en la producción y exportación de recursos naturales. Para superar los obstáculos para el desarrollo asociados a este tipo de economía, se destacaba la imperiosa necesidad de avanzar en una transformación estructural a partir de una estrategia de desarrollo centrada en la ISI. En esta propuesta, el Estado asumía un rol de notable centralidad para el impulso, la coordinación y la orientación del programa de desarrollo (Prebisch, 1952b).

Sin embargo, a pesar de esta centralidad propositiva del Estado como "sujeto histórico" del desarrollo latinoamericano (Gabay, 2008, p. 110), lo cierto es que el Estado no fue un objeto de problematización ni de análisis por parte de los autores estructuralistas, al menos durante los primeros años de producción teórica de la CEPAL (Gurrieri, 1987; Ormaechea, 2018). En realidad, en los primeros análisis cepalinos (1949-1955) prevaleció una perspectiva de abordaje del Estado en términos "*ad hoc*", que lo entendía como un "sujeto dado", con las capacidades necesarias para eventualmente llevar adelante las tareas que desde la teoría le eran asignadas. Las primeras reflexiones en torno al Estado, aunque no desde una perspectiva teórica, aparecieron años más tarde, a medida que los estructuralistas fueron reconociendo que las experiencias de industrialización que se estaban llevando adelante en América Latina no implicaban necesariamente el desarrollo de la región. En este sentido, hacia mediados de la década del cincuenta, se manifestó un cambio en el lente analítico de los autores, que pasaron a observar al Estado ya no como un actor dado que ofrecía una "solución" para el desarrollo latinoamericano, sino, en cambio, como uno de sus principales "problemas"[1] (de Almeida, 2011; Ormaechea, 2018; Ormaechea & Fernández, 2017).

A medida que los estructuralistas fueron analizando los problemas asociados a las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo, y en el marco del particular clima intelectual, (geo)político e ideológico que tenía lugar en América Latina por aquel entonces (Bielschowsky, 1998; Palma, 1987), se fueron generando nuevos aportes teóricos para comprender los obstáculos que se hacían presentes en la región. El reconocimiento de que los problemas para el desarrollo latinoamericano ya no podían ser observados desde una perspectiva puramente económica dio lugar a la incorporación de nuevas contribuciones provenientes de la sociología, la ciencia política y la historia, que revalorizaban la consideración de los procesos históricos de

[1] Esta expresión es una paráfrasis "invertida" del conocido trabajo de Peter Evans (1996) "El Estado como problema y como solución".

dominación y las relaciones de poder configuradas en América Latina para entender los obstáculos y las posibilidades de desarrollo de estos países (Cardoso & Faletto, 1969; CEPAL, 1963b; Furtado, 1965b, 1966a; Medina Echavarría, 1963; Pinto, 1965, 1976b; Quijano, 1968; Sunkel, 1967).

En este nuevo contexto de producción teórica de la CEPAL, que –como se explica más adelante- en este trabajo se define como "estructuralismo crítico", la cuestión del Estado adquirió también una mayor complejización analítica. Así, al recuperar y profundizar el análisis histórico de las dinámicas de los actores dominantes a nivel local y las alianzas políticas que se establecían entre actores locales y extranjeros, el Estado aparecía como un elemento importante para explicar tanto las condiciones de subdesarrollo como las posibilidades de desarrollo de los países. Aunque ello no se tradujo, en sí mismo, en un esfuerzo por teorizar al Estado latinoamericano, sí hubo una mayor problematización de su intervención en los procesos de desarrollo, principalmente a partir del reconocimiento explícito de las lógicas conflictuales y de poder que operan en el capitalismo (y, propiamente, en el capitalismo periférico), que permeaban y condicionaban a los Estados, y contribuían a comprender las especificidades del subdesarrollo latinoamericano (Prebisch, 1980a, 1984).

De todas maneras, esta mayor complejización del análisis de la problemática del desarrollo en la producción cepalina y del abordaje del Estado en dicho proceso fue contextual, por un lado, a un escenario de crecientes restricciones de las estrategias de industrialización en América Latina y de creciente conflictividad política e inestabilidad democrática; y, por otro, al inicio de un proceso de importantes reconfiguraciones a escala global que modificaron sustancialmente las dinámicas de acumulación y regulación del capitalismo, tanto en los países centrales como en los periféricos. Estos procesos, enmarcados en un cambio en el balance de fuerzas y el advenimiento de la ofensiva neoliberal (Duménil & Lévy, 2005; Harvey, 2007a), lograron imponer un nuevo imaginario de desarrollo asociado a la autorregulación del mercado y a una menor intervención estatal (George, 1999; Kay, 1993; Toye, 1987).

En general, el neoliberalismo desplegó una estrategia orientada a enfrentar al pensamiento crítico latinoamericano (H. Guillén Romo, 1994; Pinto, 1987) y a resolver las restricciones económicas que, desde esa perspectiva, se derivaban de una creciente intervención estatal y una desacertada política de industrialización (Sztulwark, 2005). Como resultado de ello, las contribuciones elaboradas desde la sociología del poder y el conflicto para el análisis de los problemas del desarrollo fueron quedando progresivamente marginadas, tanto de los planteos cepalinos en particular como de las discusiones del desarrollo en general. Así, contextualmente al debilitamiento de la influencia de las contribuciones latinoamericanas, ganaron peso las teorías que enfatizaban la eficiencia del mercado para proponer nuevas explicaciones y estrategias de desarrollo (Nahón et al., 2006).

Ante estos procesos, y en un contexto de crisis económica y fuerte endeudamiento de las economías latinoamericanas, la CEPAL llevó adelante una revisión y replanteo de sus ideas, no sólo con el fin de examinar las eventuales limitaciones contenidas en sus análisis originales y adaptarlos a la nueva realidad, sino también de ofrecer una

alternativa al relato neoclásico por entonces ya dominante (Bitar, 1988; Ffrench-Davis, 1999). Se trata, sin embargo, de una etapa “defensiva” para la CEPAL (Bielschowsky, 1998; Rosenthal, 2000), dado que la institución había quedado estigmatizada bajo el nuevo paradigma dominante como promotora de las ideas intervencionistas que derivaron en las crisis económicas de la región (Sztulwark, 2005).

El resultado de aquel esfuerzo se denominó “neoestructuralismo” (Bielschowsky, 2009; Sunkel & Zuleta, 1990). Aunque desde la perspectiva de la CEPAL el neoestructuralismo representaba una continuidad del estructuralismo actualizada al nuevo escenario global, diversos trabajos señalan la existencia de importantes diferencias o rupturas con respecto a las contribuciones originales (V. R. Fernández & Ormaechea, 2021; H. Guillén Romo, 2007; Leiva, 2008a, 2008b). En cualquier caso, el reconocimiento de las restricciones de la ISI y la identificación de las transformaciones recientes en el plano internacional, asociadas ahora a un escenario globalizado, influyeron en la conformación de un nuevo marco analítico para explicar las dificultades para el desarrollo latinoamericano en este nuevo contexto. Naturalmente, ello estuvo acompañado por una nueva forma de entender el rol del Estado.

Las nuevas referencias al rol del Estado para el desarrollo partían de reconocer críticamente los problemas asociados a las prácticas de intervención desplegadas bajo la ISI (Bitar, 1988; CEPAL, 1990; Rosales, 1988). Entre los principales problemas, se señalaron la implementación de un tipo de proteccionismo excesivo, la ineficiencia de la intervención estatal y el gran burocratismo que se tradujo en costos fiscales excesivos. Sin embargo, esta percepción crítica no se plasmó en una propuesta que desestime la importancia del Estado para el desarrollo, sino que dicha importancia fue reinterpretada. La lectura predominante del Estado durante los primeros años de producción neoestructuralista fue la de un Estado eficiente (Rosales, 1988) y subsidiario (CEPAL, 1990; Faletto, 1996), que debía asumir el compromiso de superar las carencias acumuladas en los ámbitos de la equidad y la competitividad internacional, a partir de mecanismos de intervención que promuevan “concertaciones estratégicas” entre las distintas fuerzas representativas de la sociedad (CEPAL, 1990).

Ahora bien, este abordaje inicial del rol del Estado para el desarrollo en el planteo neoestructuralista fue demostrando también ciertos cambios en las décadas posteriores –y más actuales- de producción de la CEPAL. Ello se advierte con mayor claridad al tener presente los procesos geopolíticos contextuales que implicaron un cuestionamiento generalizado al anterior predominio de los intereses estadounidenses en la región, y los procesos políticos particulares que tuvieron lugar en América Latina desde 1990 en adelante (Bértola & Ocampo, 2010). Así, a aquel abordaje crítico y desconfiado del Estado que se presentó en sintonía con los discursos neoclásicos y las políticas de desregulación y reducción del Estado promovidas por el Consenso de Washington (V. R. Fernández & Ormaechea, 2021; Grigera, 2014b), a partir del año 2000 sobrevino un período caracterizado por una postura más optimista y permisiva de la intervención estatal.

Este nuevo giro fue contextual al auge de diversos gobiernos en América Latina que, a diferencia del paradigma neoliberal dominante durante las décadas anteriores, y desde

una postura crítica a los programas de ajuste estructural, situaron a los Estados, al menos discursivamente, como actores centrales para retomar las sendas del desarrollo económico latinoamericano y reducir las desigualdades sociales que se habían profundizado bajo aquella hegemonía neoliberal. Este cambio en el abordaje del Estado bajo el neoestructuralismo encuentra su manifestación en una forma de entender su intervención que ya no exige un patrón de acción simplificado y autolimitado, sino que reconoce la conveniencia de su acción en distintas áreas para la promoción del desarrollo (Ormaechea & Fernández, 2018). En efecto, ello implica situar la acción estratégica del Estado para afrontar las desigualdades históricas que se configuraron y reproducen en la región en términos políticos, sociales y culturales, de una manera fundamental que permita respetar y mejorar el nivel de vida de la población latinoamericana en su conjunto.

De todas maneras, el reconocimiento de una mayor intervención del Estado, que ahora se considera fundamental, coexiste con el predominio de un abordaje estatal en el cual el Estado aparece como un actor más dentro de la tríada para las concertaciones estratégicas junto con el mercado y la sociedad civil. Es decir, que si bien se observan aquellos cambios que dan cuenta del abandono de una postura subsidiaria y autolimitada por una que justifica la importancia de la intervención estatal para cerrar brechas económicas y sociales, la acción del Estado se comprende en términos de cooperación y colaboración a partir del establecimiento de "pactos" entre actores públicos y privados (CEPAL, 2010, 2012a, 2014). De esta manera, persiste un abordaje que entiende que es a través de la conformación de una plataforma mínima de acuerdos en que el Estado debería integrar a los diversos sectores y actores para promover comportamientos sinérgicos que habiliten el desarrollo (CEPAL, 2012a).

El análisis de la trayectoria histórica de la CEPAL y de los cambios que fue experimentando la forma de entender el rol del Estado en los procesos de desarrollo permiten señalar, al menos, dos cuestiones que son centrales para los objetivos de este trabajo. En primer lugar, que dichos cambios en el abordaje del Estado no han sido profundamente sistematizados y analizados, ni por parte de los autores cepalinos, ni por parte de aquellos autores que se han dedicado al estudio de esta tradición intelectual. En relación con ello, a diferencia de otras contribuciones del estructuralismo que han sido ampliamente discutidas[2], la cuestión del Estado en la producción teórica de la CEPAL ha permanecido relativamente poco estudiada. Ello se manifiesta en la existencia de pocos trabajos –como se presenta en el apartado "antecedentes"- que analicen de manera integrada cómo se expresa la importancia del Estado en las contribuciones estructuralistas, cómo se concibe su intervención en los procesos de desarrollo, cómo ha ido cambiando su entendimiento a lo largo del tiempo y cuáles son los factores más generales que, a nivel regional e internacional, podrían ayudar a explicar ese proceso. En el mismo sentido, son pocos los trabajos orientados a

[2] Como, por ejemplo, los antecedentes e influencias de otras teorías en la formación conceptual del estructuralismo, o los conceptos de deterioro en los términos de intercambio, heterogeneidad estructural, la concepción centro-periferia, la noción de crecimiento económico y otras cuestiones directamente relacionadas con los debates de teoría económica.

comprender y sistematizar esas transformaciones a lo largo de todos los años de producción teórica de la CEPAL.[3]

En segundo lugar, a pesar de esos cambios ya identificados, la producción cepalina se ha caracterizado, por lo general, por un entendimiento del Estado que lo aborda de manera desproblematizada en relación con los desafíos que deberían afrontar los Estados latinoamericanos al momento de llevar adelante la ambiciosa estrategia del cambio estructural. Aunque existe un acuerdo relativo en que la CEPAL no ha avanzado en una teorización del Estado (latinoamericano o periférico) (Fiori, 2013; Grigera, 2014a; Gurrieri, 1987; Thwaites Rey & Castillo, 2008; Torres-Rivas, 1987), es posible argumentar que su abordaje manifestó una creciente complejización a lo largo de la progresiva evolución del pensamiento estructuralista entre los años 1950 y 1980. Si bien ello no llegó a completar aquel vacío, complementó sustancialmente la reflexión en torno a los desafíos que afrontan los Estados para la promoción del desarrollo latinoamericano, a partir de situar el problema del conflicto y el poder en el centro del análisis.

No obstante, el paso del estructuralismo al neoestructuralismo terminó desactivando estas importantes contribuciones, al desplazar la consideración analítica de las dimensiones de poder y conflicto del capitalismo y las modalidades que las mismas adoptan en la periferia. Este cambio en la interpretación de la dinámica de funcionamiento del capitalismo conllevó un nuevo abordaje del Estado que, en sintonía con los nuevos imaginarios de desarrollo e intervención estatal, apareció asociado a los discursos de promoción del desarrollo mediante la construcción de redes horizontales en las que interactúan cooperativamente Estado, mercado y sociedad.

En consecuencia, este modo de entender al Estado como promotor del cooperativismo público-privado erradicó un elemento fundamental que había comenzado a emerger bajo el estructuralismo para la problematización del desarrollo y el rol del Estado en ese proceso: el papel del poder y la dominación, y el reconocimiento, a partir de ello, de las lógicas conflictuales que operan al interior de la periferia y que condicionan a los Estados en las eventuales estrategias de desarrollo. La perspectiva analítica propuesta en este trabajo considera que esta cuestión se encuentra profundamente relacionada e influenciada por los distintos contextos históricos (globales en general y latinoamericanos en particular) en los cuales se produjeron los aportes de la CEPAL, y que las consecuencias que se derivan de esos cambios epistémicos y analíticos tienen incidencias que no son inocuas al momento de interpretar los procesos de reconfiguración capitalista y reflexionar sobre las posibles estrategias de desarrollo para América Latina.

[3] Por su parte, existen varios trabajos que abordan la historia institucional de la CEPAL y los principales ejes de estudios y análisis en cada contexto histórico (Bielschowsky, 1998, 2009; CEPAL, 1998a; Cordera Campos, 2009; Di Filippo, 2017a; Nahón et al., 2006; O. Rodríguez, 2006; Sztulwark, 2005). También existen trabajos que centran su análisis directamente en comprender y explicar los principales cambios del paso del estructuralismo al neoestructuralismo (Bitar, 1988; Forcinito, 2020; H. Guillén Romo, 2007; Lustig, 1988; Rosales, 1988; Saludjian, 2006; Sunkel, 1991b; Sunkel & Zuleta, 1990). De todas maneras, ninguno de estos trabajos está centrado propiamente en el estudio del Estado en el marco de estas contribuciones.

En este marco de problematización, la tesis propone analizar cómo se entiende la intervención estatal bajo el estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano, examinando cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto que operan en la periferia. Al mismo tiempo, al reconocer el desplazamiento de estas dimensiones bajo el neoestructuralismo, la tesis propone destacar las dimensiones de poder y conflicto en la dinámica del capitalismo periférico como elementos analíticos fundamentales al momento de situar al Estado como un actor central en las estrategias de desarrollo latinoamericanas. Esto permite una mejor comprensión de los intereses y las dinámicas de poder que inciden en la configuración de esos Estados y en los mecanismos de intervención que eventualmente deberían desplegar de acuerdo con las teorías para el desarrollo económico de la periferia.

Por lo señalado, la pregunta que guía la presente investigación es: *¿cómo fue cambiando la consideración de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado para el desarrollo en los distintos contextos históricos de producción de la CEPAL?*

La hipótesis que guía la investigación parte de considerar que los cambios en el abordaje del Estado y su rol para el desarrollo en la producción de la CEPAL pueden comprenderse en relación con los procesos globales de transformación del capitalismo; los procesos económicos y sociopolíticos que tuvieron y tienen lugar en América Latina, asociados a esos procesos globales más generales; y los cambios que se observan en las teorías de desarrollo contextuales, que también acompañan esos procesos. En ese sentido, el paso del estructuralismo al neoestructuralismo implicó un cambio en la forma de entender el rol del Estado para el desarrollo, a partir de desplazar (o relativizar) la consideración de las relaciones poder y conflicto que operan en la periferia para problematizar la intervención del Estado, lo que fue contextual a la emergencia del neoliberalismo como paradigma dominante de desarrollo. De esta manera, el neoestructuralismo hizo a un lado aquellas importantes contribuciones que comenzaron a emerger durante los años 1960 y 1970, relacionadas con las dinámicas sociopolíticas, conflictuales y contradictorias que actuaban restringiendo las transformaciones requeridas para el proceso de desarrollo y explicaban, en parte, los condicionamientos que recaían sobre los Estados para dar respuestas a aquellas restricciones. En este marco, la forma de entender el Estado bajo el neoestructuralismo, asociado a las dinámicas de cooperación y colaboración entre actores públicos y privados, representa un enfoque más armonioso con las nuevas teorías contextuales que devinieron dominantes en las discusiones del desarrollo económico.

En última instancia, la problematización del rol del Estado y sus transformaciones en la CEPAL, particularmente en lo que refiere al paso del estructuralismo al neoestructuralismo, invitan a reflexionar sobre la intersección de los procesos políticos y económicos en las teorías de desarrollo y la forma en cómo esos mismos procesos se expresan en el terreno de las ideas, sus cambios y tratamientos en distintos contextos históricos. Considerar los procesos políticos y conflictuales en el marco de las teorías de desarrollo implica revalorizar dimensiones que son constitutivas del capitalismo y que ayudan a comprender los obstáculos que, en parte, explican la distancia entre lo que las teorías muchas veces suponen y el devenir de los procesos históricos concretos. En ese

sentido, cómo se entienda la intervención del Estado y su relación con los procesos conflictuales y de poder propios del capitalismo tiene implicancias que son fundamentales para problematizar su rol en la economía política del capitalismo periférico.

Objetivos

Objetivo general:

Analizar cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado para el desarrollo y sus cambios en los distintos contextos de producción teórica de la CEPAL (estructuralismo y neoestructuralismo), a partir de considerar las transformaciones del capitalismo a escala global, los procesos económicos y sociopolíticos de América Latina, y las teorías de desarrollo dominantes en cada contexto.

Objetivos específicos

a) Analizar el contexto de emergencia del estructuralismo latinoamericano y cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en la propuesta de industrialización por sustitución de importaciones.

b) Examinar el proceso de complejización teórica en las contribuciones del estructuralismo crítico a partir de la revalorización de las dinámicas del poder y conflicto que operan en el capitalismo periférico y condicionan los procesos de intervención estatal.

c) Indagar el contexto de emergencia del neoestructuralismo latinoamericano y la relativización de las dimensiones de poder y conflicto para el estudio del capitalismo periférico y para problematizar el Estado para el desarrollo de América Latina durante la década de 1990.

d) Explorar la reciente recuperación de la importancia del Estado en la producción de la CEPAL que tuvo lugar a comienzos del siglo XXI y cómo se abordan las dinámicas de poder y conflicto en relación con la intervención estatal en la propuesta de cambio estructural.

Para avanzar con los objetivos propuestos, el trabajo se estructura en cinco capítulos y un último apartado de reflexiones finales. En el capítulo 1, que se titula “El Estado como objeto de estudio de la tradición cepalina”, se presentan el marco teórico de la tesis, los antecedentes relacionados con el objeto de estudio y la metodología de análisis a partir de la cual se realiza la investigación. Seguidamente, los capítulos 2 y 3 se centran en el estudio del abordaje del Estado en el período estructuralista, mientras que los capítulos 4 y 5 hacen lo propio respecto el período neoestructuralista. En ese sentido, se analizan cronológicamente las contribuciones de la CEPAL identificando a grandes rasgos el período estructuralista y neoestructuralista, pero identificando, a su vez, dos subperíodos de análisis al interior de cada uno.

Todos los capítulos comparten un mismo esquema de descripción y análisis que se aplica para el estudio de las contribuciones de la CEPAL y su abordaje del Estado en los distintos contextos históricos. Dicho esquema propone considerar: el contexto geoeconómico y geopolítico que caracteriza las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista en cada momento; las particularidades que asumen las estrategias de desarrollo latinoamericanas en relación con esos procesos; las teorías de desarrollo contextuales y dominantes en cada momento; las particularidades en torno a la creación de la CEPAL y los posteriores cambios que se fueron manifestando al interior de institución; las contribuciones de la CEPAL para pensar el desarrollo de América Latina en cada momento; la forma en cómo se entiende el rol del Estado en esas contribuciones; y la forma en cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto en el marco de los procesos de intervención estatal para el desarrollo de las economías periféricas.

De esa forma, el capítulo 2, que se titula “Estado y desarrollo en el estructuralismo latinoamericano”, analiza el contexto de posguerra en el cual surge la discusión sobre el desarrollo económico, caracterizado por la reciente consolidación de la hegemonía norteamericana, el predominio del modo de desarrollo fordista-keynesiano en los países centrales, y la promoción de las estrategias de ISI en la periferia. En ese marco, se identifican las principales contribuciones que se generaron en torno al desarrollo económico en ese contexto, a partir de señalar las críticas a la economía clásica y neoclásica, los aportes de la teoría keynesiana, el nacimiento de la economía del desarrollo y las contribuciones de los “pioneros”. Seguidamente, se problematiza la creación de la CEPAL en aquel contexto geopolítico particular, a partir de considerar el despliegue de distintas Comisiones Regionales dentro del sistema de Naciones Unidas (ONU), la llegada de Raúl Prebisch a la institución, los principales objetivos que se encomendaron a la misma y el nacimiento del estructuralismo latinoamericano. A partir de ello, se analizan las principales contribuciones de esta perspectiva, asociadas centralmente a la identificación de las economías latinoamericanas como economías periféricas y la importancia de la ISI como estrategia de desarrollo liderada por el Estado.

El capítulo 3 se titula “Estado y desarrollo en el estructuralismo latinoamericano crítico” y analiza, en primer lugar, las transformaciones a escala global y regional que se manifestaron a partir de los sesenta por el agotamiento del modo de desarrollo fordista-keynesiano en los países centrales, las experiencias de desarrollo del este asiático, y las restricciones de la ISI para el desarrollo de América Latina. Ello implica considerar, a grandes rasgos, la actitud diferenciada de Estados Unidos con respecto a cada una de estas regiones, en un contexto geopolítico particular asociado a los conflictos en torno de la Guerra Fría y la “amenaza comunista”, así como las particularidades de los procesos de mayor activación política e intervención estatal en el escenario latinoamericano. A partir de ello, se analizan las contribuciones que se generaron en relación con las teorías de desarrollo contextuales, cuyos debates estuvieron en gran medida enmarcados en este clima geopolítico particular. Así, se mencionan las contribuciones que se generaron desde la economía del desarrollo (a partir de considerar los aportes de Myrdal, Hirschman y Rostow) y los debates de las teorías de la dependencia. Seguidamente, se analizan los cambios evidenciados al interior de la

CEPAL, signados por la llegada de reconocidos intelectuales a la institución; por la generación de nuevas contribuciones que revalorizaron la dinámica del poder y el conflicto para el estudio del desarrollo latinoamericano; y por la conformación de un clima político e intelectual cada vez más tenso para discutir estas problemáticas desde una perspectiva crítica. El capítulo continúa identificando las principales contribuciones del "estructuralismo crítico" en este contexto y su mayor complejización analítica para el estudio del Estado en las estrategias de desarrollo del capitalismo periférico y dependiente.

El capítulo 4 se titula "Estado y desarrollo en el neoestructuralismo latinoamericano", y analiza la transición del estructuralismo al neoestructuralismo a partir de caracterizar las principales transformaciones que se experimentaron en el plano global y regional, y al interior de la misma CEPAL. En ese sentido, se describen las principales reconfiguraciones en las lógicas acumulativas, regulatorias y espaciales del capitalismo luego de la crisis de 1970, y el despliegue de la etapa financiera y neoliberal. En ese marco, se analiza la ofensiva neoliberal en América Latina, la que, a partir de un cambio en las relaciones de poder en la periferia, permitió llevar adelante los planes de ajuste estructural y de reconfiguración estructural y funcional del Estado. Seguidamente, se analizan las teorías y perspectivas de desarrollo que devinieron dominantes en aquel contexto, asociadas principalmente a la "contrarrevolución neoclásica", pero también a otras contribuciones que se generaron desde las perspectivas neoschumpeterianas, institucionalistas y evolucionistas, y los sistemas naciones y regionales de innovación. Seguidamente, se analizan los cambios al interior de la CEPAL, asociados principalmente al período de transición del estructuralismo al neoestructuralismo, y las principales contribuciones que se generaron desde la perspectiva institucional para adaptarse al nuevo contexto de la globalización neoliberal. Luego, se analiza el rol del Estado para el desarrollo en la propuesta neoestructuralista. Al respecto, se argumenta que el nuevo enfoque implicó un cambio epistémico en lo que refiere a la problematización del desarrollo latinoamericano y al rol del Estado en ese proceso, lo que fue resultado, en gran medida, del desplazamiento de las dimensiones de análisis referentes al poder y conflicto que habían emergido con mayor centralidad durante las décadas anteriores.

El capítulo 5, titulado "Estado y desarrollo en el neoestructuralismo actual", abarca el escenario más reciente de producción teórica de la CEPAL. El capítulo describe las principales transformaciones que se experimentaron en el escenario internacional desde principios del siglo XXI, a partir de señalar la crisis de hegemonía de Estados Unidos y la emergencia de China en el plano global. En el marco de ese proceso, se analizan las ideas en torno al surgimiento del Sur Global y del Consenso de Beijing, y los cuestionamientos que tuvieron lugar en América Latina al Consenso de Washington –sobre todo a principios de siglo-. En ese sentido, se señala el contexto histórico regional caracterizado por un "cambio de época" que dio lugar a diversas estrategias neodesarrollistas, las cuales recuperaron –al menos discursivamente- la centralidad del Estado para el desarrollo. También se tienen en cuenta las limitaciones de estas estrategias y la reacción por parte de los sectores más conservadores que se tradujo en un nuevo cambio en el balance de fuerzas a nivel regional. Por otra parte, se analizan

las principales perspectivas contextuales en torno al desarrollo económico, que abarcan los enfoques de las cadenas globales de valor, las contribuciones recientes asociadas al rol del *Estado emprendedor*, así como las discusiones en torno a la dimensión ambiental y las perspectivas de género. Seguidamente, se analiza la perspectiva actual de la CEPAL como institución, centrada en perfeccionar el enfoque neoestructuralista y recuperar –al menos discursivamente y desde la perspectiva institucional- el legado de autores como Prebisch para repensar los problemas del desarrollo latinoamericano. El capítulo continúa describiendo los principales ejes de análisis del neoestructuralismo en la actualidad, y analizando la forma en cómo se entiende el rol del Estado para el desarrollo bajo este contexto.

Por último, se presentan las reflexiones finales del trabajo.

Capítulo 1

El Estado como objeto de estudio en la tradición cepalina

1. Introducción

Al señalar las principales contribuciones del pensamiento estructuralista latinoamericano para el desarrollo, dos elementos suelen ser comúnmente reconocidos como aspectos fundamentales de su originalidad. Por un lado, la identificación de un sistema económico mundial conformado por países centrales y periféricos, cuyas dinámicas de producción y comercialización conllevan relaciones jerárquicas y de poder. Por las características de sus estructuras productivas, los países latinoamericanos formaban parte de la periferia, con las consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales que implicaba dicho posicionamiento. Por otro lado, más allá del análisis diagnóstico de las características y los problemas de las economías latinoamericanas, el otro elemento original de estas contribuciones fue proponer una estrategia de transformación estructural que permita superar los obstáculos para el desarrollo, a partir de argumentar teóricamente la importancia de promover y/o profundizar una estrategia de ISI liderada por el Estado.

Como se ha señalado, a pesar de la importancia fundamental que asume el Estado en la tradición cepalina, la forma en cómo se entiende su intervención en los procesos de desarrollo ha ido cambiando a lo largo de los años. A los fines de poder avanzar con los objetivos de este trabajo, en este primer capítulo se presenta un marco general sobre el Estado como objeto de estudio en las contribuciones y reflexiones que se generaron en torno a la CEPAL, y se especifican las precisiones teóricas y metodológicas que guían el trabajo de investigación.

En ese sentido, en primer lugar, se recuperan los principales antecedentes sobre la cuestión, señalando los trabajos que destacan la importancia que asume el Estado en la tradición cepalina, de distintas formas o perspectivas. Seguidamente, se presenta el marco teórico-analítico que estructura los objetivos del trabajo. El mismo se orienta a problematizar la cuestión del Estado en el análisis del desarrollo y el cambio estructural, a partir de revalorizar las dinámicas de poder y conflicto propias del capitalismo, y especialmente del capitalismo periférico. Luego de ello, se describe la metodología empleada para sistematizar y analizar los cambios en las contribuciones de la CEPAL, y específicamente en el abordaje del Estado, a partir de problematizar y contextualizar los distintos períodos de producción institucional de la CEPAL. Ello implica considerar los procesos geopolíticos y geoeconómicos que operan a escala global y su expresión en la periferia latinoamericana, y cómo se piensan las ideas y estrategias para el desarrollo en cada momento, en relación con aquellos contextos. Finalmente, considerando que esta tesis representa una instancia de sistematización y reflexión de

varios años de formación académica e investigación de la candidata, en cuarto lugar, se especifican los antecedentes propios en relación con el objeto de estudio, a los fines de explicitar otros trabajos que han contribuido de manera parcial a la elaboración de este trabajo en general.

2. Antecedentes sobre el abordaje del Estado en la producción cepalina

En términos generales, la cuestión del Estado en la producción cepalina no ha sido un elemento de análisis profundamente estudiado, al menos en comparación con otras contribuciones de la misma teoría. Pese a la relevancia indiscutida que asume la intervención estatal para el desarrollo de América Latina, son pocos los trabajos que, dentro de la tradición cepalina, han reflexionado específicamente sobre la cuestión del Estado o acerca de cómo fue abordado en el marco de dichas contribuciones[4] (Faletto, 1988, 1996; Gurrieri, 1987; Pinto, 1978).

Por su parte, gran parte de la bibliografía que refiere al estructuralismo latinoamericano destaca la importancia del Estado y señala de manera general las principales áreas de intervención en la estrategia de desarrollo cepalina (Bielschowsky, 1998; Camou, 2012; H. Guillén Romo, 1994; Gurrieri, 2001; Ikonicoff, 1985; Pérez Caldentey et al., 2012; Rapoport & Guiñazú, 2016; O. Rodríguez, 2001a, 2001b; Sonntag, 1988; Sunkel, 2000; Thwaites Rey & Castillo, 2008). Aunque estos trabajos no se centran específicamente en el estudio del Estado, reconocen el rol central que el mismo asume para la promoción de la ISI, en un contexto de relativa permisividad a la intervención estatal, sobre todo en el marco del despliegue de las estrategias de industrialización características del periodo de posguerra. A su vez, destacan esta particularidad como un rasgo específico de la producción de ideas para el desarrollo de América Latina, por cuanto implicaba reconocer que las transformaciones necesarias en la periferia requerían ser planificadas y coordinadas; cuestión que ubicaba al Estado como un actor fundamental para tales objetivos.

En cuanto a los trabajos que están más directamente relacionados con el abordaje del Estado en la tradición cepalina, es posible diferenciar algunas contribuciones que se orientaron al estudio del entendimiento del Estado en determinados autores estructuralistas, como Raúl Prebisch y Celso Furtado, y otros que se han centrado de manera más general en el estructuralismo y/o neoestructuralismo.

Dentro del primer grupo de contribuciones, se encuentran algunos trabajos que abordan el entendimiento del Estado en la producción teórica de Raúl Prebisch, “pensador radical y fundador del estructuralismo” (Dosman, 2001, p. 90). En relación con ello, algunos artículos destacan de manera general el modo en cómo Prebisch entendió el rol del Estado para el desarrollo de la periferia. Al respecto, se señala la importancia de su

[4] Ello refiere a las consideraciones generales de los autores articulados a la CEPAL sobre “el estado de la cuestión” del rol del Estado para el desarrollo en las contribuciones cepalinas. Por su parte, las reflexiones de los mismos autores cepalinos sobre el Estado se analizarán a lo largo de esta tesis.

intervención para el fomento de la industrialización, principalmente a través del diseño y ejecución del programa de desarrollo y la coordinación de las prácticas desplegadas por los actores privados, para que sean compatibles con dicho programa. También se destacan algunas advertencias que realizaba Prebisch sobre los efectos eventualmente perjudiciales de la intervención estatal en la economía. Los trabajos señalan que la intervención del Estado no debía restringir la iniciativa privada, para evitar distorsiones que afecten negativamente la dinámica de las economías; al tiempo que era importante controlar el gasto público, a los fines de evitar la mala utilización de los recursos que eran escasos y necesarios para el desarrollo de la periferia (Dosman, 2001; Ormaechea & Fernández, 2017).

Por su parte, el trabajo de Torres-Rivas (1987) "Estado y sociedad en Prebisch" analiza la concepción de Estado intervencionista presente en las obras del autor. Torres-Rivas destaca que la intervención del Estado es fundamental para la promoción y coordinación de la industrialización latinoamericana, entendida como una estrategia de desarrollo que procura cambiar la estructura productiva periférica. La intervención del Estado alcanza la política de fomento industrial, pero también otras áreas asociadas a la modificación de la estructura agraria, la regulación de la participación del capital extranjero y la estructura del comercio internacional. En este marco, Torres-Rivas señala que "el lenguaje de Prebisch estaba repleto de expresiones tales como 'corregir', 'restablecer' u 'ordenar', todo lo cual supone la existencia de un orden político activo, de una estructura de poder con relaciones de fuerza que no pueden quedar subordinadas a las que se originan en el mercado" (Torres-Rivas, 1987, p. 458). Por ello, argumenta que en las contribuciones de Prebisch prevalece un entendimiento del Estado "que rompe con la tonalidad liberal existente y exige ampliar profundamente las funciones del Estado" (Torres-Rivas, 1987, p. 458).

Sin embargo, al igual que otros trabajos (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018; Ormaechea & Fernández, 2017), Torres-Rivas afirma que este abordaje del Estado se basa en un Estado presupuesto, que no existía fácticamente pero que, se esperaba, era posible determinar. Además de ello, el autor afirma que el entendimiento del Estado suponía una representación de intereses de clase comprometida con la renovación del orden tradicional; lo que exigía, entre otras cuestiones, un pacto de fuerzas político-sociales en el que debían caber los sectores agroexportadores modernos, la clase obrera conciliadora y la pujanza de los grupos medios con una visión nacional. Finalmente, al identificar la existencia de distintos intereses sociales, el autor destaca la importancia que Prebisch depositaba en la construcción de una burocracia técnica y el despliegue de cierta autonomía estatal para poder definir e implementar la estrategia de desarrollo. De esta manera, Torres-Rivas argumenta que en las contribuciones de Prebisch predominó un abordaje instrumental del Estado, que no se correspondía con la situación política y social latinoamericana existente sino, como se mencionó, en una concepción "presupuesta" del Estado.

En cuanto a la producción teórica de Celso Furtado, se pueden mencionar algunos trabajos que analizan la forma en cómo el autor abordó el rol del Estado para el desarrollo (de Almeida, 2011; Nabuco, 2000; Wilson & Bastos, 2011). En general, los trabajos parten de considerar la importancia que asume el Estado y la técnica de la

planificación para el desarrollo económico, y destacan la creencia temprana de Furtado de que dicha técnica debía desplegarse de manera “neutral”.

Más allá de este punto de partida, el trabajo de José Elesbão de Almeida (2011): “Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal”, analiza el proceso mediante el cual Furtado pasó de un optimismo inicial hacia un claro desencanto respecto de la confianza depositada en la capacidad racional del Estado brasilero para dirigir el proceso de industrialización. El “desencanto” de Furtado se asocia al Golpe de Estado que tuvo lugar en Brasil en 1964. Lo que observa el autor es que, si bien a partir de ese año se llevó adelante un proceso de tecnificación y cualificación de la burocracia estatal brasilera, ello no se tradujo en una mejor capacidad del Estado para definir políticas de desarrollo que beneficien al conjunto de la población. En cambio, las políticas implementadas incrementaron las desigualdades económicas y sociales, al tiempo que se profundizó la concentración económica a favor de las clases dominantes.

En realidad, el despliegue del gobierno militar fue contextual al impulso de una presencia creciente del capital extranjero en la economía brasilera, sin ninguna exigencia de contrapartida ni ningún criterio de selectividad en la concesión de incentivos fiscales y financieros por parte del sector público. En definitiva, el crecimiento económico de aquel período se logró sobre la base de un endeudamiento externo “galopante”, lo que finalmente configuró una mayor desigualdad social y una profundización de los lazos de dependencia externa. Todo ello influyó en la adopción de una perspectiva más crítica respecto de la intervención estatal, dado que el Estado, bajo esas modalidades, se implicaba incrementando las desigualdades sociales y la concentración de la renta a favor de las clases dominantes.

Desde una perspectiva similar, el trabajo de Wilson Vieira y Pedro Paulo Zahluth Bastos (2011): “As instituições e o desenvovimento econômico no pensamento de Celso Furtado” analiza las reflexiones del autor acerca de la relación entre las instituciones y el desarrollo económico en distintos momentos, prestando especial atención a la forma en cómo Furtado entiende el rol del Estado. En ese marco, los autores resaltan que, con influencia de la perspectiva keynesiana, Furtado destaca la importancia del Estado para la promoción del desarrollo, y que partió de una perspectiva que defendía la técnica de la planificación en términos “neutrales”. De acuerdo con los autores, dicha “neutralidad” lo ubicaba a Furtado en una posición de técnico que se comprende por fuera (y por encima) de la política. Sin embargo, con el correr de los años y el análisis de la experiencia brasilera, que incluyó su participación como funcionario, Furtado fue cambiando su perspectiva analítica, lo que incidió en una mayor consideración de la dimensión política en los procesos de planificación del desarrollo.

En efecto, los autores señalan que las reflexiones de Furtado se radicalizaron aún más a partir de 1974, cuando se publicó *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, donde cuestiona el propio modelo de desarrollo económico de los países desarrollados (a los que define como depredadores de los recursos naturales) y la imposibilidad del mundo subdesarrollado de alcanzar este objetivo. A partir de este trabajo, Furtado comienza a proponer un desarrollo económico basado en las propias características

latinoamericanas y una radicalización de la democracia, con una fuerte participación de la sociedad civil en las decisiones de planificación, junto con una fuerte crítica al poder de la tecnocracia.

Por su parte, el trabajo de María Regina Nabuco (2000): “Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado” destaca que, en las contribuciones del autor, el programa de desarrollo presupone la construcción de un entendimiento entre las distintas clases sociales, lo que se expresa en una agenda de políticas estatales de desarrollo. Esa es la base sobre la cual se asienta la definición de Estado y la importancia que el mismo asume en el desarrollo de América Latina. Si bien el Estado latinoamericano comparte las raíces del Estado liberal-democrático de los países desarrollados, los Estados de la periferia guardan sus propias especificidades. Esas especificidades refieren principalmente a la necesidad de administrar economías con insuficiencia estructural de la demanda, lo que los aproxima a la tesis y políticas de los Estados de Bienestar; pero con las dificultades de legitimación de una sociedad dual, con profundas diferencias de intereses, lo que genera fuertes dificultades para la resolución de conflictos.

De acuerdo con la autora, el análisis del Estado en las obras de Furtado debe realizarse en sintonía con la perspectiva analítica histórica y cultural que es característica del autor. De esa forma, las especificidades de los “modelos” brasileño y latinoamericano introducen mayores complejidades a la posibilidad de construir Estados de Bienestar en la región, sobre todo si se tiene en cuenta la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, las relaciones entre el monocultivo exportador y el imperialismo internacional, y la dualidad de la estructura productiva y de las relaciones de trabajo. Estas especificidades le otorgan a Furtado una visión particular y realista de las posibilidades y los límites de la construcción local de una sociedad moderna, justa y democrática.

Dentro del segundo grupo de trabajos, es decir, aquellos que se han centrado en el abordaje del Estado bajo el estructuralismo y/o neoestructuralismo, se destacan algunas contribuciones que revisan la importancia del Estado en la tradición cepalina y señalan los principales cambios que afectaron su abordaje (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019; Fiori, 1995, 2013, 2018; Grigera, 2014b, 2014a; Gurrieri, 1987; Hernández, 2015; Iglesias, 2006; Kay, 1991; Míguez, 2017; Ormaechea & Fernández, 2018; Sunkel, 2005; Thwaites Rey & Castillo, 2008; Tzeiman, 2018). Entre esos cambios, algunos trabajos mencionan (1) la complejización de su abordaje ante la emergencia de las teorías de la dependencia y sus principales puntos de encuentro y diferencias con dichas teorías, y (2) las posteriores críticas a sus mecanismos de intervención bajo la ofensiva neoliberal posterior a la crisis de 1970, que en América Latina se expresó bajo el Consenso de Washington.

Dentro de este grupo de trabajos, algunos han señalado que el abordaje del Estado en la tradición cepalina aparece de manera desproblematizada, en el sentido de que no existe una reflexión en torno a sus capacidades y formas de acción, ni tampoco se consideran los conflictos de intereses y las relaciones de poder que se inscriben tanto en el ámbito nacional como en el internacional (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019;

Fiori, 1995, 2013, 2018; Grigera, 2014a; Gurrieri, 1987; Tzeiman, 2018). En el mismo sentido, señalan –al igual que lo mencionado en los antecedentes sobre Prebisch y Furtado- el predominio de una concepción de Estado racional e instrumental, con la supuesta capacidad para llevar adelante las tareas que desde la teoría les son asignadas, independientemente de los conflictos y las contradicciones que pueden atravesar a los propios Estados (Fiori, 1995, 2013).

Uno de los antecedentes más importantes a destacar es el trabajo de Adolfo Gurrieri (1987): "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual". La relevancia de este trabajo radica en el reconocimiento de la ausencia del análisis de *la naturaleza* del Estado en el estructuralismo latinoamericano. Es decir, que si bien inicialmente "la CEPAL atribuyó al Estado el papel de protagonista principal del desarrollo" (Gurrieri, 1987, p. 201), la naturaleza del Estado como tal no fue analizada. En palabras del autor, "las ideas de la CEPAL sobre la naturaleza del Estado permanecieron, en gran medida, tácitas" (Gurrieri, 1987, p. 206). Como resultado de ello, predominó un abordaje del Estado que lo suponía planificador y reformista en términos ideales, con la supuesta capacidad para llevar adelante las tareas que le son asignadas. En este punto, el trabajo manifiesta un argumento similar al análisis de Torres-Rivas (1987) antes mencionado. Por otro lado, el trabajo de Gurrieri realiza también un breve recorrido histórico sobre cómo fue cambiando el abordaje del Estado durante los primeros tres decenios de producción de la CEPAL (1950-1980). Se destaca que, a partir de la década de 1960, se produjo una "ampliación y profundización" del abordaje del Estado (Gurrieri, 1987, p. 203), en tanto se le asignaron nuevas funciones para el desarrollo económico y social vinculadas no sólo a la promoción de reformas estructurales sino también a políticas dirigidas a la redistribución de los frutos derivados del progreso técnico.

Tal vez una de las cuestiones más interesantes de este trabajo es que incorpora la noción de "Estado periférico" (Gurrieri, 1987, p. 204). En ese sentido, al tradicional reconocimiento de la existencia de estructuras productivas centrales y periféricas, Gurrieri incorpora la reflexión sobre la condición "periférica" de los Estados latinoamericanos. "Desde el punto de vista del Estado, ello implica que está sujeto a factores externos que afectan sus decisiones y su desempeño de manera significativa, tanto por la posición y función que aquellas tienen en la estructura económica internacional como por la presencia de importantes núcleos de poder internos, cuyas decisiones están orientadas desde el exterior" (Gurrieri, 1987, p. 204). Esta cita es importante a los efectos de reconocer, por un lado, la complejización analítica del abordaje de la CEPAL hacia los setenta –precisamente en un artículo publicado en la Revista de la CEPAL- y, por otro lado, la ausencia de trabajos que hayan dado continuidad a este tipo de reflexiones en los años siguientes. Es decir, que este trabajo, publicado en el año 1987, se sitúa precisamente en el contexto bisagra que marca el paso del estructuralismo al neoestructuralismo en el cual, como se analizará en esta tesis, la lectura del Estado y de los desafíos que enfrenta para el desarrollo latinoamericano manifestarán un cambio significativo en las décadas posteriores.

Otros antecedentes más recientes sobre el abordaje del Estado en el estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano son los trabajos de Juan Grigera (2014a): "Conspicuous Silences: State and Class in Structuralist and Neostructuralist Thought", y

(2014b) “Las nociones de Estado y acumulación en el estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericanos: elementos para una crítica”. En estos trabajos, el autor también reconoce que los estructuralistas “no han presentado una teoría integral y explícita sobre el Estado” (Grigera, 2014b, p. 107). No obstante, argumenta que es posible deducir la concepción de un Estado “fuerte” en la economía, cuya presencia sea capaz de dirigir la industrialización y mejorar la competitividad sistémica.

De acuerdo con Grigera, aunque los estructuralistas se han esforzado por presentar una visión de la economía y el Estado distinta a la de los economistas neoclásicos, existen en realidad varios puntos en común. En lo que refiere estrictamente al Estado, se menciona que los estructuralistas consideran al Estado (y otras instituciones) como libres de las restricciones generadas por las relaciones sociales o como productos exclusivos de la voluntad o del contrato social. Del mismo modo, “cometen el error extremo de concebir un Estado todopoderoso, una ‘mano visible’ que siempre es capaz de alcanzar el equilibrio. En otras palabras, para los estructuralistas siempre es posible revertir las ineficiencias del mercado mediante la correcta intervención estatal” (Grigera, 2014b, p. 109). De esta manera, según este autor, en el estructuralismo latinoamericano, las instituciones y el Estado son concebidos de manera normativa, como si estuviesen aislados (y por encima) de las relaciones sociales de producción e intercambio (Grigera, 2014b, p. 110).

Al igual que Gurrieri (1987), Grigera destaca la ausencia de problematización del carácter periférico de los Estados latinoamericanos en el estructuralismo latinoamericano, y de las capacidades que eventualmente tendrían estos Estados para llevar adelante la tarea de la transformación productiva en un escenario mediado por los distintos intereses (entre ellos, extranjeros) que operan en la región. Si bien el estructuralismo argumenta que la toma de decisiones para el desarrollo debe trasladarse a la periferia, no se ofrecen indicaciones acerca de cómo podría realizarse y quién es el sujeto de transformación de las relaciones imperantes de poder que constituyen el *status quo* de América Latina. Por ello, el autor argumenta que en el estructuralismo prevalece una noción de Estado instrumentalista, por ubicarse “por encima” de las relaciones sociales y por la concepción de neutralidad que subyace en los escritos de la CEPAL (Grigera, 2014b, p. 111). Este análisis también es similar a la lectura realizada por Torres-Rivas (1987) ya señalada.

A diferencia de los otros trabajos mencionados, los análisis de Grigera (2014b, 2014a) incorporan el período neoestructuralista. De acuerdo con este autor, el abordaje del Estado bajo el neoestructuralismo manifiesta una continuidad asombrosa con las nociones neoliberales respecto de la comprensión del rol del Estado y su conceptualización implícita. En definitiva, prevalece una concepción que supone que la intervención efectiva del Estado genera consenso político, incrementa la competitividad de las exportaciones, y colabora en mejorar y adaptar la fuerza laboral.

Por su parte, los trabajos de José Luis Fiori (1995, 1999, 2004a, 2013, 2018) también se constituyen en uno de los antecedentes más importantes acerca de la reflexión sobre la forma en cómo se aborda la cuestión del Estado en la tradición cepalina. Fiori señala la ausencia de teorización y el predominio de una perspectiva desproblematizada en la

forma de concebir la intervención del Estado para el desarrollo de América Latina. Si bien el autor reconoce que la CEPAL desarrolló instrumentos analíticos y operacionales específicos para la planificación económica de los Estados latinoamericanos, en esencia, siempre trató a los Estados de América Latina como si fueran iguales y homogéneos, sin tener en cuenta en su teoría y sus propuestas concretas los conflictos de intereses dentro de cada país y entre los países, dentro y fuera de la región, que hacen tanto a la especificidad de cada uno de los Estados como a sus posibilidades de desarrollo (Fiori, 2018). Además, los trabajos de Fiori también señalan la escasa consideración de las relaciones de poder y conflicto, tanto en un plano geopolítico-interestatal, como al interior de los mismos países, es decir, entre los distintos actores –o clases- sociales. Este abordaje conllevó una perspectiva del Estado "idealizada". En palabras del autor: "el Estado fue siempre una abstracción que aparecía o bien como una construcción ideológica idealizada, o bien era transformado por la teoría en una deducción lógica o un mero ente epistemológico en el sentido requerido por el proceso de industrialización, sin que se tomase en cuenta la naturaleza de las coaliciones de poder en las que se sustentaba" (Fiori, 1999, p. 26).

Finalmente, en la tesis doctoral de Andrés Tzeiman (2018), titulada "Presencias, latencias, ausencias: Estado y poder político en los debates clásicos sobre la dependencia y el desarrollo de los años sesenta y setenta en América Latina", se realiza un análisis sobre cómo se aborda la cuestión del Estado en las discusiones del desarrollo latinoamericano durante un contexto histórico particular situado entre 1960 y 1970. Aunque la tesis en cuestión no se centra exclusivamente en las contribuciones cepalinas (ya que incorpora otras contribuciones asociadas a los debates de la dependencia, aportes marxistas y de la teoría del Estado latinoamericana propia del contexto), abarca también el análisis de autores como Prebisch, Cardoso, Faletto, Graciarena, Pinto, Faletto, que en este trabajo son retomados dentro de la tradición cepalina.

En un sentido similar a lo señalado por otros trabajos, la hipótesis que presenta el autor es que, a pesar de la centralidad del Estado y el poder político en la discusión sobre el desarrollo de los sesenta y setenta, ambas cuestiones no han sido suficientemente exploradas en la literatura clásica sobre la dependencia y el desarrollo de aquellos años. En ese sentido, afirma que "ha existido una oscilación entre la *ausencia*, la *latencia* y la *presencia* de las conceptualizaciones sobre el Estado y el poder político en clave latinoamericana, con un predominio de la *ausencia* y la *latencia*" (Tzeiman, 2018, p. 4). Otra cuestión importante a destacar de este trabajo es que plantea la importancia que asumieron el Estado y el poder en la discusión del desarrollo durante los años sesenta y setenta, período que se corresponde con lo que aquí se define como "estructuralismo crítico". Al respecto, incluso cuando el corpus de análisis es diferente, también se señala, como se pretende demostrar en este trabajo, que las dimensiones de análisis asociadas al Estado y el poder (y el conflicto) adquirieron una importancia central en este momento histórico, pero que luego fueron desplazadas ante el advenimiento de los Golpes de Estado y la hegemonía neoliberal en la región, para luego recuperar más recientemente su importancia para el desarrollo económico en el marco de los procesos sociopolíticos de América Latina (Tzeiman, 2018, p. 12).

A partir de estos antecedentes, en este trabajo se realiza un análisis que profundiza y sistematiza los cambios evidenciados en la literatura sobre el abordaje del Estado en el estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano, prestando atención a cómo se conciben las dinámicas de poder y conflicto en dicho proceso. El objetivo central es examinar cómo esos cambios observados en el abordaje del Estado bajo el estructuralismo y neoestructuralismo se pueden comprender en función de las transformaciones de las dinámicas capitalistas en un plano global y regional, y de las teorías de desarrollo que acompañaron todos aquellos procesos, desde la emergencia de la CEPAL hasta la actualidad. Para poder avanzar en ese sentido, a continuación, se presentan el marco teórico y la metodología que estructuran el análisis.

3. Consideraciones teóricas: la cuestión del Estado, el poder y el conflicto en el análisis del desarrollo y el cambio estructural

3.1. El desarrollo desde la perspectiva de la economía política

Como punto de partida, el análisis y la problematización del desarrollo requiere reconocer que no se trata de un concepto singular, que posea una única connotación, sino que en realidad es un concepto polisémico y disputado, tanto en términos teóricos como políticos y prácticos, y que cuenta con una larga trayectoria histórica de debates en torno a su significado, aplicación y las dimensiones de análisis que implica (Bustelo, 1999).

En relación con las diversas teorías y enfoques para el análisis y estudio del desarrollo, en este trabajo se lo aborda como un proceso enmarcado en la economía política del capitalismo. Ello implica considerar la existencia de relaciones de poder que forman parte del sistema capitalista y que se expresan en las diversas dimensiones de análisis comprendidas en los procesos de desarrollo; revalorizando de esta manera la dimensión política, que muchas veces queda relegada en los estudios del desarrollo ante el predominio de perspectivas de carácter más bien economicistas (Ikonicoff, 1985, p. 818). Por ello, el estudio y abordaje del desarrollo económico desde la perspectiva de la economía política requiere superar una importante tradición de estudios que tienden a concebir una (falsa) dicotomía entre economía y política[5] (Gills, 2001). En contra de esta diferenciación que entiende a la economía y la política como esferas particulares que se rigen por dinámicas, reglas, conceptos y axiomas diferentes, la tradición del estudio de

[5] Esta distinción tiene su origen, en gran medida, en la tradicional diferenciación que ha caracterizado el estudio de las ciencias sociales, a grandes rasgos, en aspectos económicos, sociales y políticos (Ikonicoff, 1985; Wallerstein, 2005). Sin embargo, por su complejidad, el desarrollo debe ser comprendido como un proceso social en el sentido más amplio del concepto, dado que abarca transformaciones generales que alcanzan de manera transversal los diversos ámbitos de estudios de las ciencias sociales.

la economía política parte de considerar que ambas dimensiones, economía y política, se interrelacionan y afectan mutuamente (Gilpin, 2001, p. 31).

Al respecto, existen diversas perspectivas al interior de la economía política acerca de cómo se lleva a cabo ese proceso de interrelación entre economía y política, o que incluso discuten sobre la conveniencia o no de considerar ambas dimensiones como esferas que, aunque relacionadas, puedan ser diferenciadas o analíticamente distinguibles (Almada et al., 2019; Block & Evans, 2007; Caporaso & Levine, 1992; Drazen, 2000; Gills, 2001; Gilpin, 2001; Holden, 2005; Jessop, 1997a; Scott, 2006). En todo caso, si bien puede ser factible considerar una diferenciación analítica entre economía y política, en realidad, se trata de dos esferas inseparables que constituyen dos aspectos o dimensiones del poder social que se expresan de manera combinada en la conformación de los sistemas sociales históricos (Gills, 2001, p. 234). Por lo tanto, requieren ser analizadas conjuntamente en las teorías de desarrollo que se orientan a promover cambios profundos en las estructuras y relaciones de una sociedad.

El desarrollo se comprende entonces como un proceso inherentemente enmarcado y condicionado por las características que asumen las dimensiones económicas y políticas que se presentan de manera co-constitutiva e interrelacionada. Al reconocer que ambas dimensiones de la realidad social expresan un conjunto de contradicciones estructurales que conforman la dinámica del sistema capitalista[6] (Almada et al., 2019), el análisis de los procesos de desarrollo requiere considerar las relaciones de poder y conflicto que se hacen presentes entre los diversos actores de manera tensionada (Caporaso & Levine, 1992; Holden, 2005). Como se verá, las características que asumen esas dimensiones co-constitutivas e interrelacionadas en cada sociedad están estrechamente relacionadas con las dinámicas que asume el capitalismo como sistema general, entendido también como un sistema de poder.

Al centrar el análisis en las economías capitalistas periféricas, la noción de desarrollo puede ser definida de manera general como un proceso de *cambio estructural*[7]

[6] De manera general, la contradicción puede definirse como "la existencia de dos principios estructurales dentro del sistema societal, en el cual cada uno depende del otro, pero al mismo tiempo lo niega" (Giddens, 1981, p. 231). Diversas perspectivas han señalado el carácter contradictorio del capitalismo, en tanto la propia dinámica que asume el sistema tiende al conflicto de intereses, a diversos obstáculos para garantizar la acumulación de capital y, eventualmente, a diversos tipos crisis. Entre las principales contradicciones del capitalismo suelen mencionarse las contradicciones básicas y fundamentales entre valor de uso vs. valor de cambio; capital vs. trabajo; y la relación propiedad privada (acumulación) vs. la socialización de los costos de producción (legitimación social) (V. R. Fernández, 2001; Jessop, 1990a, p. 26, 2008, pp. 13–20, 2013, p. 7; J. O'Connor, 1973; Offe, 1984; Veblen, 1919, p. 92). Dentro de los trabajos más significativos en relación con esta dimensión de análisis, David Harvey (2014) ha identificado "diecisiete contradicciones" del capitalismo; y Jessop (2013, pp. 11–12) ha analizado la jerarquía de las contradicciones en relación con los distintos momentos históricos y las configuraciones institucionales.

[7] De acuerdo con Sztompka, la noción de cambio estructural implica un proceso de cambio social que se manifiesta lo largo del tiempo. En ese sentido, da cuenta de una diferencia entre lo que puede ser observado antes de un punto en el tiempo y lo que puede ser observado tras ese punto en el tiempo. El cambio estructural se define como un cambio *de la* sociedad, por cuanto se modifican sustancialmente las relaciones, instituciones y lazos que la componen. Aplicado a los objetivos de este trabajo, la noción de cambio estructural implica una transformación en las instituciones y relaciones económicas y políticas, en las relaciones entre los actores, y también en la forma en cómo se relacionan estos componentes con otras estructuras o sistemas más

(Sztompka, 1993) que abarca dos grandes dimensiones de análisis. Por un lado, un proceso de transformación interno que, con base en el desarrollo tecnológico e industrial, modifique las dinámicas de producción y distribución en una sociedad determinada, en un sentido que permita superar la histórica heterogeneidad estructural y las desigualdades a ella asociada (Pinto, 1965; Prebisch, 1949). Por otro lado, el desarrollo también implica un proceso de transformación en los patrones de inserción externa mediante el cual se logre un mejor posicionamiento en las dinámicas de producción y comercio mundial, precisamente a partir de aquel proceso de transformación interno que permitiría alcanzar una mayor autonomía internacional (V. R. Fernández, 2017). Se trata de un proceso sumamente complejo, donde se ponen en juego diversos actores, intereses en disputa y relaciones de poder, tanto a nivel interno como externo. Por ello, son varias las dimensiones que permiten destacar la relevancia de considerar al desarrollo como un proceso de transformación enmarcado en la economía política del capitalismo.

Por un lado, en tanto proceso de transformación, la noción de desarrollo implica considerar los cambios que se circunscriben en las relaciones socioeconómicas y políticas de una sociedad determinada. Se trata de un proceso que da cuenta de una pluralidad de cambios interrelacionados que se manifiestan a lo largo del tiempo, y que alteran o modifican el estado inicial sobre el cual se plantea la necesidad de transformación. En ese sentido, ese proceso de transformación conlleva inicialmente una noción de progreso social (Furtado, 2000), que se aparta de un análisis meramente científico y "objetivo" e incorpora en su problematización una dimensión del *mundo deseable* (Sztompka, 1993). El desarrollo adquiere entonces una dimensión valorativa –es decir, axiológica- asociada al reconocimiento y la decisión política de que una determinada trayectoria socioeconómica es preferible a otra, y que por ello es necesario implementar estrategias que permitan transformar una dinámica de acumulación y reproducción social en un momento y espacio determinado (Ikonicoff, 1985).

En relación con ello, los procesos de desarrollo orientados al cambio estructural requieren de decisiones de autoridad y prácticas colectivas que se desplieguen en relación con esos objetivos. Ello ha sido así en términos históricos, por cuanto la promoción del desarrollo, en distintos momentos, ha estado asociada a la implementación de estrategias crecientemente racionales que han sido elaboradas y aplicadas mediante decisiones políticas (Graciarena, 1972, p. 15). Por ello se puede afirmar que "*no existe una economía política del desarrollo sin política económica del desarrollo*" (Ikonicoff, 1985, p. 814) –cursivas en original-. En ese marco, existe una múltiple interacción entre economía y política, por cuanto las decisiones políticas que se tomen para promover u orientar determinados procesos o para implementar determinadas estrategias dependen de las características que asumen las estructuras económicas, al tiempo que los procesos económicos también dependen de las características que asumen las estructuras políticas de cada sociedad. Ambas dimensiones son co-constitutivas y están interrelacionadas. Ninguna puede existir sin la

generales (a nivel económico-global e interestatal). Al respecto, se puede consultar el trabajo de Sztompka (1993), especialmente el capítulo I: "Conceptos fundamentales en el estudio del cambio".

otra, y las características que adquieran cada una dependen del mismo proceso histórico de formación y co-determinación mutuo.

Por ese mismo proceso, el desarrollo implica cambios en las relaciones socioeconómicas, pero también políticas. Cuando la estructura social y económica experimenta transformaciones importantes, también se modifican las estructuras políticas que forman parte de esa sociedad (Cardoso & Faletto, 1969). Así, al modificarse las formas de producir, la asignación de recursos, las relaciones sociales que se estructuran en torno a esos procesos, o los mecanismos de articulación interno-externo, los procesos de desarrollo implican transformaciones que abarcan al Estado, su organización y sus funciones, y al sistema político en general, a los fines de expresar los cambios en las relaciones de poder y dominación que se hacen presentes en ese nuevo escenario social (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018; Vilas, 2012).

De esta forma, el desarrollo es un proceso político de transformación de las estructuras socioeconómicas y políticas históricamente construidas, que conlleva un conjunto de estrategias y decisiones orientadas a promover, garantizar y direccionar determinadas dinámicas de acumulación de capital y reproducción social en un momento y un espacio determinado. Se trata de un proceso que engloba interacciones y disputas entre distintos actores, con intereses eventualmente distintos, en torno a un proyecto de sociedad y relaciones *deseables*. Por ello, el desarrollo se constituye en un producto y un ámbito de conflicto entre actores que luchan por imponer sus proyectos (Zemelman, 1996, p. 91).

En ese proceso intervienen diversas relaciones de poder y conflicto que son inherentes al capitalismo, y a través de las cuales se intenta configurar, reproducir o alterar un régimen de acumulación determinado. Es decir, se ponen en juego diversas relaciones de poder y conflicto en torno a las posibilidades de avanzar en la conformación de “un mundo deseable”, que se corresponda con los objetivos de determinados actores con capacidad para hacerlo (Sztompka, 1993). En ese sentido, las sociedades contienen y expresan intereses que son diversos y contradictorios entre sí, que provocan constantemente confrontación y tensión, y que se expresan a través de diversas relaciones de dominación social (esto es, relaciones políticas). Mediante los procesos políticos, los diversos actores intentan establecer un sistema de relaciones sociales que les permita imponer al conjunto de la sociedad un modo de producción propio para poder desarrollar una forma económica compatible con sus intereses y objetivos (Cardoso & Faletto, 1969, p. 20). En definitiva, las características que asumen los regímenes de acumulación en las distintas sociedades son resultado de un proceso de largo plazo (o histórico) que expresa los intereses de aquellos actores que han logrado imponer, dar continuidad o viabilizar una estrategia de acumulación y reproducción social por sobre otras opciones históricamente posibles (Cardoso & Faletto, 1969, p. 18).

3.2. Actores, poder y conflicto en los procesos de desarrollo

El análisis sobre el capitalismo y las posibilidades de desarrollo de una sociedad determinada demanda reconocer la existencia de diversos actores que se presentan de manera tensionada bajo una lógica contradictoria y conflictual. La noción de *actores* refiere a los distintos grupos que se hacen presentes en la sociedad, que representan lógicas e intereses que son diversos y, producto de la dinámica capitalista, eventualmente contradictorios. Dichos actores interactúan en una dinámica abierta (V. R. Fernández, 2001), donde se expresan lógicas y conflictos socialmente estructurados que se desprenden de las relaciones sociales capitalistas (Dahrendorf, 1958, pp. 175–176).

Parte de la literatura sobre el capitalismo y el desarrollo económico aborda esta dimensión del conflicto de intereses y el poder entre diversos actores en términos de "clases sociales". La referencia a las clases es recurrente y se realiza desde diversas perspectivas, aunque dicho concepto no siempre aparece definido en términos teóricos. En general, se trata de un concepto complejo que abarca múltiples dimensiones de análisis[8] (Wright, 2015). Si bien, a grandes rasgos, las clases pueden definirse a partir de la relación capital-trabajo que estructura la dinámica de producción capitalista, también se han discutido –desde diversas perspectivas- otras condiciones necesarias para su definición, abordaje y entendimiento, como ser la conciencia de clase, las identidades subjetivas, la participación colectiva, o el elemento normativo referente a la lucha de clases y los horizontes posibles de la revolución y emancipación (Caínzos López, 1989; Dahrendorf, 1962; Wright, 2015).

Las distintas formas y perspectivas de hablar de las clases identifican diferentes procesos que contribuyen a los aspectos micro y macro de la desigualdad de origen económico en las sociedades capitalistas; desigualdad que aparece asociada centralmente a la propiedad privada de los medios de producción (Wright, 2015, p. 15). En ese marco amplio y general, la noción de "actores" aquí propuesta reconoce la existencia de clases sociales entendidas en términos amplios de acuerdo con el proceso de producción capitalista (capital-trabajo), y particularmente de las relaciones de poder y conflicto que se derivan de ese mismo proceso; pero ello no implica necesariamente adoptar el concepto de clase con todas sus implicancias teóricas o normativas que de ellas se puedan derivar *a priori*[9] (Caínzos López, 1989).

---

[8] Erik O. Wright (2015, p. 15) distingue tres enfoques complementarios para el estudio de las clases sociales, a partir de combinar diversas contribuciones y perspectivas de la sociología. El primero, que denomina "atributos individuales de clase", identifica la clase con las condiciones materiales de la vida de los individuos; el segundo, que denomina "acaparamiento de posibilidades", se centra en la forma en que las posiciones sociales otorgan a algunas personas un control sobre los recursos económicos de varios tipos, al tiempo que excluyen a otros; y el tercero, que denomina enfoque de la "dominación y explotación", identifica a la clase con las formas en que las posiciones económicas dan a algunas personas el control sobre la vida y actividades de otras.

[9] Con ello se procura evitar la asignación *a priori* de una supuesta correspondencia entre posiciones o lugares ocupados por individuos dentro de una estructura relacional y la atribución a los mismos de determinadas características en términos de racionalidad, autoidentidad,

En efecto, con el concepto de actores se procura reconocer y destacar las contradicciones y conflictos asociados a los procesos de producción, distribución, control y regulación del sistema capitalista; procesos contradictorios que, a su vez, están permeados por relaciones de poder entre esos mismos actores, y que adquieren sus especificidades en escenarios y momentos históricos concretos. En otras palabras, se pretende resaltar la dinámica contradictoria y conflictual que es resultado de los distintos intereses y de las relaciones de poder que se derivan de las relaciones sociales de producción capitalista, así como dar cuenta de la multiplicidad de actores que se hacen presentes en los distintos escenarios, con sus particularidades históricas y regionales, y cómo sus lógicas e intereses diversos se presentan necesariamente de manera conflictual en las estrategias de desarrollo. En ese sentido, el conflicto representa una condición ineludible del capitalismo por cuanto existen actores con posibilidades e intereses diversos, que se expresan también de manera diferenciada a partir de los procesos políticos de cada sociedad.

Esta forma de entender el conflicto se aleja de aquellas perspectivas funcionalistas que lo abordan como un elemento "disfuncional", es decir, desestabilizante (Kühne & Leonardi, 2020); o bien, que lo entienden en términos azarosos o puramente extraordinarios (conflictos que también existen, pero que no son el centro de análisis de esta perspectiva). En realidad, los conflictos son inherentes a la sociedad, y conllevan tendencias de persistencia y de cambio (Münch, 2004, citado en Kühne & Leonardi, 2020, p. 47). Lo importante a considerar es que todo orden social implica relaciones conflictuales, que se expresan en diversas relaciones de dominación, y que ayudan a explicar la dinámica histórica de las sociedades haciendo inteligible el proceso de cambio social (Dahrendorf, 1993, p. 52; Moya, 1970, p. 35).

El conflicto aparece entonces como un factor fundamental para abordar los procesos de cambio social, a partir de entenderlo como resultado de una dinámica contradictoria donde se expresan las diferencias y luchas entre diversos actores (o grupos sociales) con intereses diversos y eventualmente antagónicos (Dahrendorf, 1958, p. 178). Esos actores pueden operar en distintas escalas espaciales, y su configuración y poder de

conciencia de clase, coherencia, ideología y estrategias políticas previstas. Es decir, se procura evitar la determinación de una correspondencia directa en lo que refiere al lugar que ocupan los actores en la "estructura" capitalista y sus intereses o estrategias de acción en el plano "superestructural" (Caínzos López, 1989). Ello resulta particularmente relevante para el estudio de América Latina, donde se ha llegado a afirmar que "no existe una estructura nacional de clases moderna" (Lechner, 1977, p. 393). En ese sentido, se señala que, si bien en América Latina puede hablarse de la existencia de una sociedad de clases, falta la organicidad de las relaciones de clase. En efecto, en América Latina las clases no se "ponen" (en términos de la lógica dialéctica) una a otra, y la estructura social no se basa en la relación burguesía-obrero asalariado –tal como se expresó centralmente en las sociedades capitalistas industriales-. De esa forma, el conflicto político no radica en un antagonismo de intereses de clases "en sí y para sí", sino que adquiere un carácter más difuso (Lechner, 1977, pp. 393–394). Aplicado al estudio del desarrollo económico, con esta perspectiva se destaca la importancia de caracterizar las dinámicas que despliegan los distintos actores en las estrategias históricas concretas, sin suponer *ex ante* que los actores desempeñarán papeles definidos "desde afuera" o "prefigurados", basados –por lo general- en experiencias que pueden corresponderse con otras partes del mundo o que son representadas desde teorías sobre el destino de las clases y la sociedad (Wolfe, 1988, p. 143).

activación o expresión es diferente en los diversos momentos históricos.[10] En especial, las estrategias que despliegan los distintos actores, de acuerdo con sus intereses, se inscriben en un conjunto de limitaciones estructurales acerca de lo que "es posible" y de oportunidades coyunturales propias de las circunstancias (Jessop, 2019, p. 147). Por ello, la existencia de determinados actores, las características que asuman y la capacidad que tengan para organizar, imponer o reproducir lógicas que se expresen conforme a sus intereses varían en relación con las particularidades y la historia de cada actor/es, de cada sociedad y de los distintos momentos históricos.

Por lo señalado, las dinámicas sociales y económicas predominantes dentro del sistema capitalista se reproducen en el marco de una relación entre actores con intereses diversos. Los actores juegan un rol central en la configuración, reproducción y, eventualmente, en la transformación de los regímenes de acumulación; proceso en el cual se ponen de manifiesto diversas relaciones de poder y conflicto, cuyos resultados son *a priori* impredecibles (Castells, 2000; Isaac, 1987). El desarrollo económico, en el sentido aquí propuesto, se perfila como un proceso disputado y en tensión entre los actores que tienen intereses y orientaciones divergentes, y cuyas relaciones están permeadas por dinámicas de poder y conflicto; por cuanto se asume que habrá conflicto entre aquellos que ejercen el poder, es decir, quienes toman la decisión, y aquellos que quedan sujetos a esas decisiones (Lukes, 1974, p. 25). Por ello, se trata de un proceso dinámico, que implica transformaciones no lineales y cuyos resultados están abiertos.

Desde una perspectiva clásica y general, la noción de *poder* puede definirse como la capacidad de determinados actores de influir y/o imponer sus intereses inmediatos sobre otros actores, independientemente de los intereses y deseos de estos últimos, o de manera contraria a los mismos (Lukes, 1974, pp. 22–25). De esta forma, el poder consiste siempre en una compleja tensión contingente entre la capacidad de extender la libertad de algunos actores (para lograr algo) y la capacidad de restringir las libertades de otros actores (para hacer algo) (Clegg et al., 2006, p. 191). Las distintas concepciones en torno a la noción de poder han dado lugar a una diferenciación entre un abordaje positivo-productivista (*power to*) y negativo-restrictivo (*power over*); diferencia que se basa en la concepción del poder como *capacidad* para hacer algo o alcanzar determinados objetivos (positivo-productivista), o bien, como una relación social en la cual determinados actores logran imponer o ejercer el poder *sobre* otros, restringiendo su capacidad de acción (negativo-restrictivo). En esta última acepción, la noción de poder implica una relación de dominación, por cuanto a partir de una relación asimétrica socialmente estructurada, uno de los elementos de esa relación tiene o ejerce poder *sobre* otro en virtud de su poder estructural, pudiendo influir en sus prácticas, o dirigir o restringir sus acciones (Isaac, 1987, p. 84).

Aunque analíticamente separables, ambas dimensiones del poder suelen expresarse de manera conjunta. Así, aplicado a las discusiones sobre el desarrollo, la capacidad de determinados actores de alcanzar sus objetivos (*poder para*) eventualmente se expresa limitando la capacidad de acción de otros actores; al tiempo que las relaciones de poder

[10] De acuerdo con O'Donnell (1972, p. 48), la activación refiere al poder de los actores (políticos) de transformar sus preferencias en demandas políticas.

que un conjunto de actores logra imponer sobre otros (*poder sobre*) también los habilita a conseguir sus objetivos. Los efectos que implique el ejercicio de poder, ya sea en términos positivos-productivistas (*poder para*) o negativos-restrictivos (*poder sobre*) dependerá de la situación específica y de la posición de los actores implicados en dicha relación, lo que es resultado, a su vez, de la formación histórica de determinadas estructuras a partir de las cuales los diversos actores interactúan.[11] Así, las tensiones y/o relaciones de poder pueden expresarse en instancias de conflicto explicito, o también en la capacidad de determinados actores (dominantes) de evitar o impedir la expresión de otros actores con intereses distintos (Bachrach & Baratz, 1962). Por ello, el poder implica, en primera instancia, relaciones de coacción y/o de coerción que actúan de manera funcional a la afirmación o reproducción de los intereses de aquellos actores que en un determinado momento devienen dominantes.

Sin embargo, si bien el reconocimiento de la capacidad de influir o imponer determinados intereses por sobre otros da lugar a la potencial utilización de mecanismos de coacción directa por sobre los actores sobre los cuales se pretende ejercer una relación de dominación, el capitalismo, en tanto relación social estructurada, tiende a reproducirse a partir de diversas relaciones recíprocas y normalizadas que aseguran la continuidad de las relaciones sociales predominantes en un momento histórico determinado (Jessop, 2009). Desde esta perspectiva, centrada en patrones de relaciones estructuradas (y no en comportamientos aleatorios), las relaciones de poder que conforman el capitalismo no refieren tanto a la capacidad *explícita* de determinados actores de *imponer* sus intereses inmediatos por sobre otros actores, sino a la reproducción ordinaria de las relaciones entre los mismos, que comprenden *implícitamente* relaciones de poder (Isaac, 1987). En este marco, aun cuando algunas relaciones sociales de poder suelen ser reconocidas por parte de los actores que participan de dicha relación, en realidad, la mayor parte de las mismas no son plenamente reconocidas como tales.[12] Al respecto, las ideologías y el mismo concepto

[11] La diferenciación en términos de *power to y power over* fue propuesta inicialmente por Hanna Pitkin para dar cuenta de dos dimensiones de análisis en torno al concepto poder. *Power to* implica la capacidad de determinados actores para lograr algo; en ese sentido, no es abordado estrictamente en el marco de una relación social. Por el contrario, *power over* implica ejercer el poder *sobre* otras personas, y, por lo tanto, solo es concebible en el marco de una relación social. Por ello, *power to* se entiende en términos positivos-productivistas, por cuanto refiere a la capacidad de determinados actores de lograr o alcanzar sus objetivos. Por el contrario, en tanto dentro de una relación social, *power over* siempre produce un resultado negativo para quienes están sujetos a ella, porque estrecha o limita su campo de acción (Göhler, 2009). A pesar de estas esferas de análisis diferenciadas, en general se argumenta que el concepto de poder implica las dos dimensiones al mismo tiempo. Sobre la diferenciación entre *power to* y *power over* se pueden consultar los trabajos de Clegg et.al. (2006) y Göhler (2009).

[12] Desde una perspectiva general, todas las prácticas sociales están mediadas por relaciones de poder (Isaac, 1987, p. 75). Como señala Michel Foucault, “la sociedad no es un cuerpo unitario en el que se ejerza un poder y solamente uno, sino que en realidad es una yuxtaposición, un enlace y también una jerarquía de diferentes poderes, que sin embargo persisten en su especificidad” (Foucault, 1999, p. 239). En un sentido similar, Anthony Giddens argumenta que todas las acciones llevadas a cabo por los sujetos implican relaciones de poder, y que el poder debe ser analizado como un elemento más en la constitución de los sistema sociales (Giddens, 1979, p. 88, 1981, p. 4).

de hegemonía juegan un rol central en la normalización de las relaciones de poder propias de la sociedad capitalista.[13]

De esta forma, las relaciones de poder implican la reproducción de un orden social que, configurado históricamente en base a relaciones que son jerárquicas y desiguales, conllevan relaciones de dominación que han sido interiorizadas y en gran medida legitimadas en el marco de un orden social determinado. Ello permite contener las expresiones de conflicto que son propias del capitalismo y de la dinámica que asume el sistema. En definitiva, aunque los conflictos estructurales no se resuelven en el capitalismo, pueden ser contenidos y regulados por la trama de instituciones que se conforman históricamente en las sociedades (Jessop, 2013, p. 7; Moya, 1970; Roig, 2008).

El capitalismo es entonces un sistema inherentemente *conflictual*, en tanto las relaciones sociales fundamentales que estructuran el sistema tienden a provocar conflictos socialmente estructurados entre actores con intereses que son antagónicos y contradictorios (Jessop, 2008, p. 63, 2013, pp. 7–9). Esas relaciones y conflictos se configuran y expresan a través de diferentes instituciones. En ese sentido, para poder funcionar y reproducirse (y en un sentido más básico, para poder existir), la sociedad capitalista requiere de instituciones que ordenen, medien o contengan aquellas relaciones de poder, conflicto y dominación que estructuran el sistema (Dahrendorf, 1993, pp. 48–72; Henry, 2018). Existen diversos mecanismos institucionales (formales e informales) que aseguran el funcionamiento y la normalización, reproducción y viabilidad del capitalismo. Algunos de esos mecanismos institucionales están relacionados con las categorías fundamentales de la relación del capital, pero, en general, sus formas y lógicas específicas no se reducen exclusivamente a esas categorías básicas[14] (Jessop, 2013, p. 8).

Por su parte, las contribuciones de la Escuela (parisina) de la Regulación (Aglietta, 1979; Boyer, 2007, 2016; Boyer & Saillard, 2002; Delorme, 1991; Lipietz, 1986, 1987) ofrecen una perspectiva de análisis que combina la dimensión institucional con la consideración de las formas contradictorias que son inherentes al capitalismo, a partir de las cuales se definen las características de los regímenes de acumulación (V. R. Fernández, 2001; Jessop, 1997a, 2013; Ormaechea et al., 2020). En ese marco, los regulacionistas destacan el conjunto de prácticas y mecanismos económicos y extraeconómicos, históricos y contingentes, que habilitan la reproducción relativamente estable de los regímenes de acumulación en un período de tiempo determinado, a pesar de las contradicciones, los conflictos y las tendencias a las crisis propias del capitalismo (Bustelo, 1994; Jessop, 1997b). Precisamente, el concepto de *modo de regulación* da cuenta de los diversos compromisos institucionalizados que permiten la reproducción periódica del *régimen de acumulación* existente sin alteraciones importantes, a partir de

[13] Sobre el rol que juegan las creencias y las ideas en la legitimación del capitalismo, se puede consultar Veblen (1919) y las contribuciones de Gramsci (Gramsci, 1971b; Portelli, 2011). Más adelante se explican los conceptos de ideología y hegemonía.

[14] Desde las perspectivas de los autores institucionalistas (norteamericanos), marxistas o regulacionistas, la cultura, los valores, los sistemas políticos y la ideología también juegan un rol central (Dahrendorf, 1993; Harvey, 1998; Henry, 2018; Portelli, 2011; Veblen, 1919)

las cuales se configura un determinado *modo de desarrollo* (Boyer, 1989, 2016). Entre ellos, se distinguen cinco formas institucionales: el régimen monetario, las formas de competencia, la relación salarial, el Estado y las formas de inserción internacional.

Las formas institucionales no solo regulan las relaciones propiamente económicas, sino la reproducción de la sociedad en su conjunto (Harvey, 1998). En rigor, las configuraciones de esas formas institucionales están permeadas por las relaciones primordiales que estructuran el capitalismo[15], y se conforman a partir de las particularidades históricas que adoptan las luchas sociales y los conflictos políticos en cada sociedad (Ormaechea et al., 2020). En ese marco, las características que asumen las distintas formas institucionales dependen de los contextos espacio-temporales en los cuales se expresan las formas específicas que asumen las contradicciones del capitalismo y los conflictos.[16]

3.3. Tres perspectivas para el estudio del Estado en los procesos de desarrollo

A partir de reconocer la existencia de diversas instituciones que estructuran la economía capitalista, en este trabajo se problematiza especialmente el rol que asume el Estado en las teorías de desarrollo (particularmente en la propuesta cepalina). En particular, los Estados son actores centrales en la discusión de los procesos de configuración, expansión y transformación del capitalismo (Arrighi, 1999), así como en la explicación de las particularidades que asume esa dinámica en términos espaciales y temporalmente diferenciados (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019). De acuerdo con los diversos contextos geopolíticos y geoeconómicos y de las particularidades que asumen las distintas sociedades, los Estados juegan un rol central en la dinámica

[15] En ese sentido, la moneda "resuelve" el conflicto y contradicción de los intercambios; el salario, la contradicción básica capital-trabajo; la competencia, el conflicto y contradicción entre las fracciones del capital. Por su parte, las formas de entender la intervención del Estado y sus formas de inserción internacional también están condicionadas por la configuración sistémica comandada por un Estado hegemónico y los bloques de poder al interior cada territorio nacional.

[16] Para los regulacionistas, el concepto de modo de regulación conlleva dos características esenciales: debe permitir la reproducción periódica de la configuración institucional existente sin una alteración importante; y no debe suponer la interiorización, por parte de los actores económicos, de reglas de conjunto que gobiernen el sistema en su totalidad. En ese sentido, es importante considerar que los compromisos institucionalizados son independientes entre sí. Es decir, no existen mecanismos de coordinación *ex ante* que garanticen la viabilidad y compatibilidad entre las distintas formas institucionales y, a partir de ello, la estabilidad del régimen de acumulación (Boyer, 2016). En realidad, la posibilidad de que un régimen de acumulación sea viable a partir de una determinada estructura institucional está siempre abierta: sólo la observación *ex post* permitirá explicar las características que asumieron las formas institucionales, y que garantizaron la viabilidad –temporal- del régimen de acumulación en un momento determinado (Boyer, 2016; Lipietz, 1986). Así, suponer que los mecanismos de regulación surgen exclusivamente (y *a priori*) para resolver las contradicciones inherentes al régimen de acumulación y garantizar su estabilidad conlleva un error analítico (Lipietz, 1986). Las relaciones no se despliegan por sí mismas, sino que adquieren un sentido otorgado por el análisis teórico que las reconoce, y a partir del cual se vuelven comprensibles. Por ello, corresponde al análisis empírico especificar la naturaleza de las formas institucionales que logran la estabilidad y reproducción de una economía en un tiempo determinado (Ormaechea et al., 2020).

espacial donde se articulan los procesos globales y nacionales en los cuales se inserta la discusión del desarrollo. Es decir, adquieren una importancia central en la configuración y administración de las relaciones de poder y conflicto que se expresan en el vínculo externo-interno y en las particularidades que asumen esas relaciones al interior de cada una de las trayectorias nacionales (V. R. Fernández, 2017). Precisamente, al considerar los procesos de desarrollo como estrategias tendientes a transformar las dinámicas de acumulación y regulación del capitalismo en un espacio y un momento determinado, resulta necesario considerar los intereses y las relaciones de poder que entran en juego en una propuesta de cambio estructural, así como el rol que se le asigna al Estado en esos procesos disputados.

Sin embargo, al igual que como ocurre con los conceptos anteriormente mencionados (desarrollo, poder, conflicto, actores), los intentos por abordar, comprender y definir al Estado también se insertan en un campo teórico y político ampliamente disputado, por cuanto existe una larga tradición de estudios y reflexiones que lo abordan desde distintas perspectivas teóricas o desde diversas dimensiones de análisis (V. R. Fernández, 2001; Jessop, 2009; Mitchell, 1991).

En relación con ello, es importante considerar que las teorías de desarrollo económico en general no se han orientado al estudio del Estado (Jessop, 1980). Si bien todas las teorías de desarrollo consideran de diversas maneras que el Estado “es importante”, no existe tal acuerdo en relación a qué debería realizar o cuáles son o serían las consecuencias de su accionar en los procesos de desarrollo. Más allá de la teoría neoclásica (que también reconoce que el Estado asume un rol importante aunque *mínimo* en el capitalismo), en las diversas teorías o perspectivas de desarrollo inscriptas en la tradición de la economía política predomina frecuentemente un abordaje del Estado que lo entiende a partir del reconocimiento de ciertas características que son propias, que lo diferencian del resto de las instituciones de la sociedad civil, y que le permiten actuar para obtener determinados resultados en los procesos de desarrollo. En ese sentido, se asume que el Estado es un actor que tiene la capacidad para convocar, articular, definir o implementar estrategias que permiten reorientar los recursos y prácticas, y conducir a los procesos de desarrollo (V. R. Fernández, 2001; Ikonicoff, 1985; Míguez & Santarcángelo, 2019; Sztulwark, 2005).

Sin embargo, más allá de que las teorías de desarrollo económico se hayan caracterizado, por lo general, por un abordaje desproblematizado del Estado, desde otras perspectivas analíticas se han generado importantes contribuciones vinculadas a las teorías de desarrollo y transformación capitalistas que aportan herramientas para comprender la especificidad y el rol del Estado en esos procesos. En conjunto, esas contribuciones ofrecen herramientas que permiten reflexionar acerca de cómo se entiende o manifiesta la relación entre el Estado y las dinámicas de poder y conflicto que son constitutivas del capitalismo, y cómo dichas dinámicas se expresan particularmente en los procesos de desarrollo. En este caso, retomaremos dos grandes tradiciones de estudios de teoría del Estado asociadas a los procesos de desarrollo desde la perspectiva de la economía política: la marxista y la institucionalista, así como algunas contribuciones de la Escuela de la Regulación que, si bien no se constituye propiamente en una “teoría del Estado” (sino que es, más bien, una teoría de desarrollo),

reúne elementos de las dos perspectivas anteriores y ha influenciado importantes contribuciones recientes en la materia.[17]

Aplicado al estudio de este trabajo, es importante considerar que ninguna de estas tradiciones se orientó a comprender la condición periférica a partir de las cuales se constituyen los Estados latinoamericanos, y sobre las cuales se supone que esos Estados deben intervenir para direccionar los procesos de desarrollo[18] (V. R. Fernández & García Puente, 2012; V. R. Fernández & Ormaechea, 2019). No obstante, las herramientas que ofrecen estas perspectivas, abordadas de manera complementaria y situadas en un marco de análisis geoeconómico y geopolítico más general, pueden contribuir a la reflexión de las particularidades y los desafíos que afrontan los Estados latinoamericanos en los procesos de desarrollo, entendidos como procesos disputados, donde intervienen relaciones de poder y conflicto en relación con las dinámicas internas y externas que abarcan los procesos de cambio estructural.

En primer lugar, las perspectivas marxistas representan una de las tradiciones más importantes para el estudio del Estado. Se remontan inicialmente a las contribuciones de Karl Marx y Friedrich Engels, pero han sido profundamente debatidas y reinterpretadas a lo largo del siglo XX. En ese marco de grandes discusiones, es ampliamente reconocido que no existe una única concepción del Estado en la teoría marxista, y autores como Jessop (1980) han llegado a identificar hasta seis abordajes diferentes del Estado en dicha tradición teórica. Como señalan diversos autores, el interés por el estudio de las contribuciones marxistas del Estado cobraron especial relevancia hacia la década del setenta (Caínzos López, 1989; Míguez, 2010; Thwaites Rey, 2007). En ese contexto volvieron a discutirse las obras de autores como Antonio Gramsci, al tiempo que se fueron generando nuevos enfoques y debates que se reconocían más o menos influenciados por dicha tradición teórica. A los fines de este trabajo, retomaremos específicamente algunas contribuciones de dos de los autores más destacados que forman parte de esta tradición: Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas.

Por un lado, al igual que Marx y Engels, Gramsci aborda la cuestión del Estado desde una perspectiva de clase, pero destaca otras dimensiones que, por el contexto histórico, no habían sido consideradas por los primeros. Una de sus contribuciones más importantes a la teoría del Estado contemporáneo fue la de ofrecer un entendimiento

[17] En general, se reconoce que la Escuela de la Regulación no cuenta con una teoría del Estado (V. R. Fernández, 2001; Jessop, 1990a). No obstante, las contribuciones de la Escuela de la Regulación influenciaron importantes trabajos relacionados más directamente con la teoría del Estado, como ser los de Bob Jessop (2008, 2019) y Joachim Hirsch (1996).

[18] En relación con las contribuciones referentes a la teoría del Estado latinoamericano, a lo largo de las décadas del sesenta, setenta y ochenta se generaron importantes aportes para el estudio y entendimiento de la particularidad de los Estados de la región dentro del sistema capitalista (Cardoso, 1975, 1985; González Casanova, 1990; Graciarena, 1984, 1990; Ianni, 1990; Kaplan, 1969; Lechner, 1977; O'Donnell, 1982, 1972, 1978; Oszlak, 1978; Portantiero, 1989). Sin embargo, esas discusiones quedaron en gran medida marginadas luego de la ofensiva neoliberal. A partir de entonces, fueron muy pocas las contribuciones orientadas a continuar y actualizar dicha tradición de estudios ante los importantes procesos de reconfiguración productiva, regulatoria y espacial del capitalismo luego de la década del setenta, y los cambios morfológicos, funcionales e interventivos que atravesaron los Estados latinoamericanos en ese contexto.

del “Estado ampliado” que va más allá de su abordaje en términos instrumentales y de su accionar a través de la mera coacción física, complejizando el análisis a partir de considerar el rol que juegan las instancias de la sociedad civil e incorporar el concepto de hegemonía (Portantiero, 1983; Thwaites Rey, 2007).

Partiendo de reconocer las contradicciones y los conflictos de intereses no sólo entre clases (dominante y subalterna) sino también al interior de las mismas (producto de la competencia que impone el capitalismo), Gramsci define al Estado “como el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por medio de una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas” (Thwaites Rey, 2007, p. 5). En ese sentido, el Estado es “el conjunto de actividades prácticas y teóricas con el cual la clase dominante no sólo justifica y mantiene su dominio, sino también con el que logra ganarse el consentimiento activo de aquellos sobre los que gobierna” (Gramsci, 1971b, p. 504).

Gramsci señala que, en el capitalismo, la burguesía no logra su supremacía simplemente a través del ejercicio de la coacción, sino que logra mantener su poder mediante una red de instituciones de la sociedad civil que, además de organizar y expresar su propia unidad como clase, organiza el consenso de las clases subalternas para la reproducción del sistema de dominación (Thwaites Rey, 2007). Al respecto, es necesario distinguir entre las nociones de coerción y dirección que ejercen las clases dominantes. Mientras que la noción de coerción se asocia con la concepción de “Estado restringido” que ya estaba presente en los escritos de Marx y Engels, la noción de dirección refiere a la capacidad de la burguesía de imponer su interés como visión del mundo de la sociedad en su conjunto, de manera que su interés particular logra ser percibido como interés general. Para tal fin, las diversas instituciones de la sociedad civil juegan un rol central. Es de esta forma en que, combinando coerción *con consenso*, la clase dominante logra lo que Gramsci define como *hegemonía*.

Precisamente, la hegemonía se constituye a partir de “la capacidad del grupo dominante de presentarse a sí mismo y ser percibido como portador de un interés general” (Arrighi & Silver, 2001, p. 33). En ese sentido, la sociedad civil puede ser considerada a partir de tres aspectos complementarios: como ideología de la clase dirigente, como concepción del mundo difundida entre todas las capas sociales, y como dirección ideológica de la sociedad (Portelli, 2011, pp. 17–18). De esta manera, el concepto de hegemonía subraya la importancia de la dirección cultural e ideológica del grupo dominante (Portelli, 2011).

El Estado ampliado, entendido como *sociedad política más sociedad civil*, aparece como el lugar privilegiado donde se manifiestan las pujas entre los distintos grupos antagónicos y donde se materializan las correlaciones de fuerzas entre los mismos. Es decir, el conjunto superestructural donde se ubica el Estado ampliado representa la ideología y la política de distintos grupos sociales, que se desprenden de las relaciones de producción económicas (estructura), pero que adquieren su propia organicidad, homogeneidad y conciencia. Precisamente, la estructura y las superestructuras forman

un “bloque histórico”[19], donde “el conjunto complejo, contradictorio y discorde de la superestructura se constituye en el reflejo del conjunto contradictorio de las relaciones sociales de producción”; y “las ideologías y las actividades políticas devienen el verdadero terreno donde los hombres toman conciencia de los conflictos que se desarrollan a nivel de la estructura” (Gramsci, 1971a, p. 46). En ese sentido, el Estado, en tanto superestructura, no es un mero instrumento que se encuentra a disposición de la clase dominante dotada de una voluntad preconstituida, sino que se encuentra permeado por diversas relaciones de fuerza, lo que permite observar la real dimensión de la complejidad del Estado y de los mecanismos de dominación y consenso que implica (Thwaites Rey, 2007).

El proceso de construcción de hegemonía implica que la clase dominante establezca ciertos marcos de negociación y concesiones con otras fuerzas sociales. Ello es así, porque para que la clase dominante logre ejercer su hegemonía y presentarse a la sociedad como portadora de un interés universal, es necesario que logre presentar al Estado como representante de la sociedad en su conjunto; proceso en el cual debe establecer ciertos compromisos con los demás actores, a los fines de favorecer el desarrollo de las fuerzas productivas y elevar la calidad de vida de las masas populares. Esto ha sido definido por Gramsci como el fundamento ético del Estado (Gramsci, 2017, p. 143). Precisamente, una de las funciones más importantes del Estado es lograr elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral que se corresponda con las necesidades de desarrollo de las fuerzas productivas (es decir, de la estructura), proceso que es, en última instancia, funcional a los intereses de las clases dominantes. En definitiva, la posibilidad de ejercer una “supremacía hegemónica” depende de la capacidad de asegurar la incorporación de los estratos populares al desarrollo económico y social que se corresponde con los intereses de la clase dominante pero que se presenta como “el sentido de la historia”, logrando asimilar los intereses particulares con el general (Thwaites Rey, 2007).

La definición de Estado ampliado de Gramsci abarca entonces *la sociedad política más la sociedad civil*: mientras la primera refiere al Estado en el sentido estricto del término y se asocia fundamentalmente a la función de coerción, la segunda refiere al conjunto de los organismos llamados “privados” que se corresponden con la función de *hegemonía* que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad. De esta forma, sociedad política y sociedad civil forman parte de la superestructura a partir de la cual se difunde la visión del mundo de la clase dominante, lo que habilita su dominio sobre las otras.

[19] “Con la noción de “bloque histórico” Gramsci pone de relieve la relación que existe entre la estructura y la superestructura en una formación económico-social, donde a las condiciones materiales de existencia le corresponden formas organizativas e ideológicas determinadas y donde se realiza la hegemonía de la clase dominante a nivel estructural sobre el conjunto de la sociedad. En la superestructura del bloque histórico se expresa la coerción que ejerce y el consenso que obtiene la clase dominante –sociedad política y sociedad civil- y es allí donde los intelectuales orgánicos cumplen un rol fundamental, como articuladores, como amalgama del bloque. Pero también es en el plano de la superestructura donde se expresan las contradicciones de la estructura y éstas también forman parte del bloque histórico. Por eso, Gramsci dice que el bloque histórico no sólo se integra con la ideología dominante, sino que es un ‘sistema totalitario de ideologías’ que refleja racionalmente las contradicciones de la estructura” (Thwaites Rey, 2007, p. 25).

Todo ello implica el reconocimiento de distintos intereses, de las relaciones de poder y conflicto que son propias del capitalismo, y del rol que juegan las distintas instituciones en la organización y reproducción de la sociedad bajo esas lógicas predominantes. No se trata simplemente de la imposición de determinados intereses sobre otros y de sus garantías a través de la coacción, sino de la existencia de un conjunto de pautas culturales, ideológicas y políticas que aseguran el establecimiento y reproducción de un orden determinado, en el que se garantiza, en última instancia, la primacía de determinados intereses sobre otros. De acuerdo con el planteo de Gramsci, en el sistema capitalista, esos intereses aparecen asociados naturalmente al dominio de la burguesía como clase dominante.[20]

Por otro lado, las contribuciones de Poulantzas también se constituyen en referencias fundamentales para el estudio del Estado, tanto en un sentido general, como dentro de la tradición marxista en particular. Sus trabajos más reconocidos fueron elaborados durante las décadas del sesenta y setenta, y dan cuenta de algunos cambios en sus premisas analíticas durante los diez años que separan la publicación de *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, en 1968, y *Estado, poder y socialismo*, en 1978. En ese sentido, se habla de un "primer" y "segundo" Poulantzas (Míguez, 2010).

Al igual que Gramsci, Poulantzas también comparte una visión anti-instrumental del Estado y lo aborda desde una perspectiva de clase (Sanmartino, 2020; Thwaites Rey, 2007). En general, Poulantzas no concibe al Estado como un sujeto externo y diferente a las relaciones sociales capitalistas entendidas como clases sociales, porque precisamente el Estado es el actor que permite la existencia y unidad de las mismas. El Estado constituye "el factor de unidad política del bloque en el poder bajo la égida de la clase o fracción hegemónica (…) de suerte que sus intereses específicos puedan polarizar los de las otras clases y fracciones del bloque en el poder" (Poulantzas, 1969, p. 387). En ese marco, el Estado tiene un carácter de clase en tanto incorpora tendencias sesgadas que privilegian a determinados actores e intereses por encima de otros. No obstante, la forma en cómo se expresen y hasta qué punto puedan realizarse depende del equilibrio variable de fuerzas, y de las estrategias y tácticas que puedan implementar los diversos actores (Jessop, 2019, p. 98).

Para el "primer Poulantzas", la función del Estado en la sociedad capitalista es garantizar la cohesión social para que la acumulación pueda desarrollarse. En línea con los planteos de Gramsci, para Poulantzas el Estado mantiene una relación objetiva con la clase burguesa que es articulada por los aparatos ideológicos del Estado. En ese sentido, la burocracia extiende la hegemonía de la clase dominante por medio de la ideología (Míguez, 2010, p. 649). Por su parte, el Estado cuenta con una autonomía relativa que le permite lograr la cohesión social de las fracciones de clases constituidas en el bloque de poder. Por autonomía relativa, Poulantzas entiende la relativa capacidad de actuación del Estado respecto de las fracciones de clase y del bloque en el poder. Para asegurar su dominio, las clases deben estar políticamente unificadas en el Estado;

[20] La clase dirigente se encuentra en una posición preeminente en un doble nivel: a nivel estructural, porque es la clase fundamental en el campo económico, y a nivel superestructural, porque posee la dirección ideológica por intermedio del bloque intelectual (Portelli, 2011, p. 86).

y, aunque existan diversas fracciones de poder dentro de esas clase (y del bloque en el poder) y una devenga dominante, ello no impide la autonomía relativa del Estado frente a ella (Míguez, 2010, p. 648).

De acuerdo con el análisis de Poulantzas, el Estado, a través de sus instituciones y prácticas, interviene regulando la economía, organizando el proceso laboral y el proceso económico en general. Pero estas funciones no son realizadas por agentes conscientes de su objetivo político que tienen lazos directos con la clase capitalista dominante, sino gracias a los intereses objetivos que el aparato estatal defiende de manera automática al ser quien reproduce los mecanismos de acumulación de capital (Sanmartino, 2020, p. 21).

Por su parte, el "segundo Poulantzas" aborda el entendimiento del Estado ya no como una unidad intrínseca, sino principalmente como una *relación* (Míguez, 2010). Es decir, el Estado es definido como "la condensación material (y específica) de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clases" (Poulantzas, 1978, p. 154). Mientras que ya tempranamente Poulantzas advertía (al igual que Gramsci) la existencia de diversas fracciones dentro del bloque de poder, lo que observa ahora es la expresión de esos intereses diversos y esas contradicciones al interior del mismo Estado, de su estructura y aparatos. Entender al Estado como condensación material y específica de la relación de fuerzas entre clases y fracciones de clases significa particularmente que el Estado está constituido y dividido por las mismas contradicciones de clase. Es decir que el Estado, en tanto institución que reproduce las divisiones de clase, no es y no puede ser un bloque monolítico sin fisuras, sino que, por el contrario, está dividido. Las contradicciones de clase constituyen el Estado, están presentes en su armazón material y estructuran su organización (Poulantzas, 1978, p. 159). De esta forma, el Estado está compuesto por estructuras en cuyo seno se expresan las contradicciones de intereses, y ello tiene consecuencias en el tipo de política que se implementen desde el Estado.

Así, el Estado es fundamentalmente una *relación social* compleja, en cuyo seno se desarrolla la lucha de clases. Es decir, es un *campo* y un *proceso estratégico* donde se entrelazan nudos y redes de poder que se articulan, y que presentan contradicciones y desfases entre sí. De ello derivan tácticas cambiantes y contradictorias cuyo objetivo general o cristalización institucional toman cuerpo en los aparatos estatales (Poulantzas, 1978, p. 163). Los conflictos y las contradicciones propias de la sociedad capitalista se reproducen en el seno del Estado, aunque de acuerdo con las maneras que lo permitan sus formas específicas de organización y funcionamiento (Jessop, 2019, p. 98). En última instancia, a pesar de la expresión de las contradicciones de clase, el Estado representa una unidad, una estructura, un aparato, cuyo poder eventualmente interviene y viabiliza el dominio de la clase dominante o fracción hegemónica en el largo plazo (Poulantzas, 1978, p. 153).

Las perspectivas marxistas en su conjunto, y particularmente las contribuciones de Gramsci y Poulantzas aquí recuperadas, estudian los vínculos entre el poder social y la reproducción de la dominación de clase. En ese marco, el Estado forma parte de la superestructura, y tiene sus propios recursos para, en última instancia, reproducir los intereses de aquellos actores dominantes cuyo poder se deriva de las relaciones

económicas y sociales (estructura). La autonomía relativa de los Estados es resultado de sus formas de separación respecto de la economía y la sociedad civil, de su estructura institucional, de sus bases sociales de apoyo y resistencia, y de la eficacia de sus políticas en el logro de objetivos o funciones definidos (Jessop, 2019, pp. 146–150). Pero, en última instancia, los Estados quedan condicionados y sujetos a las relaciones dominantes que se derivan de la estructura económico-social. En definitiva, los Estados son expresión de las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, y actúan de manera funcional a la recreación de dichas relaciones. De esta forma, para la perspectiva marxista:

Perspectivas marxistas:	Estado ← Poder-conflicto social

Otra importante corriente analítica para el estudio del Estado en los procesos de desarrollo es la perspectiva institucionalista, asociada a las contribuciones de autores como Michael Mann, Peter Evans, Theda Skocpol, Margaret Weir, Linda Weiss, Peter Hall, John Ikenberry, Alice Amsden, y Kathryn Sikkink. En general, estas contribuciones emergieron durante las dos últimas décadas del siglo XX y uno de sus elementos distintivos ha sido el especial interés depositado en el Estado para el estudio de los procesos sociales. El Estado aparece en estos trabajos como una variable explicativa de las trayectorias diferenciadas de desarrollo de distintos países, sobre todo (aunque no exclusivamente) en el marco de las transformaciones capitalistas, la (por entonces) reciente experiencia exitosa del este asiático y las dificultades por las que atravesaban los países de otras regiones (entre ellos, los de América Latina). Aun con sus diferencias, los trabajos de esta perspectiva consideran a los Estados como actores importantes que influyen en los procesos económicos, políticos y sociales a través de sus políticas y la forma en que se relacionan con los diversos actores o grupos sociales (Amsden, 2004; Evans, 1996; J. Hall & Ikenberry, 2000; Mann, 2004; Sikkink, 1993; Skocpol, 1993).

Con influencias de la perspectiva weberiana (Mann, 2007, p. 4; Skocpol, 1993), el Estado es abordado como un actor específico, diferente a los demás actores de la sociedad civil. Como tal, el Estado cuenta con la capacidad y posibilidad de incidir en su configuración y comportamiento a partir de tomar decisiones y ejecutar sus ideas (V. R. Fernández & García Puente, 2012, p. 45). De esta forma, a diferencia las contribuciones marxistas anteriormente analizadas, el Estado no es comprendido como un mero reflejo o resultado de los conflictos de la sociedad, sino que posee particularidades, recursos y capacidades que son propias, que lo distinguen del resto de los actores, y que le permiten intervenir sobre la dinámica social y económica.[21]

[21] Desde esta perspectiva, el Estado podría ser definido como un conjunto de instituciones –que desempeña diversas funciones pero que la más importante es la del control de los medios de violencia y coerción- que están situadas en un territorio geográficamente delimitado –al que se denomina sociedad- y a partir de las cuales se establecen las normas dentro de ese territorio y se organiza la vida común (J. Hall & Ikenberry, 2000; Mann, 1986). Esta definición general, si bien no se corresponde con la historia de todos los Estados, permitiría captar la especificidad del Estado en la sociedad o, al menos, las tendencias a las cuales aspiran todos los Estados (J. Hall & Ikenberry, 2000).

Un elemento central de esta perspectiva es la noción de autonomía del Estado. Dicha autonomía se define como la capacidad de los Estados de formular y perseguir objetivos independientes que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de los grupos (dominantes) de la sociedad (Sikkink, 1993, p. 3; Skocpol, 1993, p. 18). Sin embargo, la autonomía del Estado no es un rasgo estructural fijo, sino que las capacidades que tengan los Estados para poder alcanzar los objetivos propuestos son variables (Skocpol, 1993, p. 28). Precisamente, en la construcción de dichas capacidades y autonomía juegan un rol central los aspectos más concretos de la estructura del Estado o su dimensión institucional (Sikkink, 1993). Así, las particularidades que asuma cada Estado en relación con su propia trayectoria (recursos y formas de organización) y los vínculos que establece con la sociedad civil y el entorno geopolítico más general permiten explicar las diferencias entre las distintas experiencias históricas.

En ese marco, la capacidad que tenga el Estado para incidir en los procesos de desarrollo se puede explicar a partir de considerar dos dimensiones de análisis: la del aparato-estructura estatal y la de las formas en cómo se vincula el Estado con los demás actores de la sociedad (V. R. Fernández & García Puente, 2012).

En relación con la primera dimensión, los Estados representan un aparato o una estructura que cuenta con recursos materiales, financieros, humanos, de tecnología y organización que les permite decidir, diseñar e implementar políticas públicas (V. R. Fernández & García Puente, 2012, 2013). Esta dimensión da cuenta de la capacidad endógena del Estado para definir y llevar adelante determinadas políticas y estrategias con autonomía frente a los conflictos de la sociedad y las presiones e intereses externos e internos. Desde esta perspectiva, es importante considerar la trayectoria histórica de las estructuras estatales (*path dependence*), por cuanto la capacidad que tenga el Estado –entendida de manera general- es resultado del proceso histórico de conformación, configuración, intervención e ideas que circulan dentro del mismo (Evans, 1996; J. Hall & Ikenberry, 2000; Sikkink, 1993; Skocpol, 1993). De todas maneras, esa capacidad para tomar decisiones, definir objetivos, políticas y estrategias, implementarlas y movilizar recursos con autonomía, no significa la absoluta discrecionalidad del Estado, sino que corresponde al margen de acción que posee en relación con la matriz de actores internos y externos que se hacen presentes en la sociedad (V. R. Fernández & García Puente, 2012).

Ello se vincula con la segunda dimensión de análisis que aparece como necesaria para definir la capacidad del Estado, y que refiere a las formas en cómo se vincula el Estado con los demás actores de la sociedad. Esta dimensión refiere a la capacidad del Estado de “penetrar la sociedad y organizarla” (V. R. Fernández & García Puente, 2012, p. 46), y ha sido definida como “autonomía enraizada” (Evans, 1996), “poder infraestructural” (Mann, 1986, 2007), o “capacidades internas e infraestructurales” (V. R. Fernández, Güemes, Magnin, et al., 2006). Como tal, implica el aislamiento de los aparatos estatales del resto de la sociedad, para que los objetivos y formas de intervención puedan ser definidos por el Estado, aunque también en función de los problemas percibidos por los actores sociales. Precisamente, a partir de esa interacción mutuamente beneficiosa, el Estado tiene la posibilidad de establecer relaciones y vínculos con los demás actores, y

esto le permite inducir ciertos comportamientos, generar determinadas expectativas y articular, ordenar y disciplinar a los actores (J. Hall & Ikenberry, 2000, p. 167; Skocpol, 1993, p. 43; Weir & Skocpol, 1993).

De todas formas, desde esta perspectiva también se reconoce que el Estado no es ni un actor necesariamente racional, ni un actor completamente homogéneo. Más allá de ser un actor específico, con capacidad para tomar decisiones y ejecutarlas en la sociedad, al interior del mismo Estado se pueden hacer presentes intereses contrapuestos y recursos de poder diferenciales que obstaculizan la toma de decisión en un sentido determinado. Además, dentro del mismo Estado también se procesan intereses y demandas que son externas al mismo (V. R. Fernández & García Puente, 2012).

Por ello, gran parte de la literatura institucionalista ha señalado la importancia de contar con burocracias cualificadas y eficientes, para poder avanzar en la construcción de esas capacidades y de esa autonomía desde las cuales lograr mejores resultados en la definición e implementación de las políticas (Evans, 1996; Sikkink, 1993; Skocpol, 1993). Este argumento parte de considerar que la calidad de las burocracias es fundamental para dotar de consistencia y viabilidad a las decisiones estatales. Ello permitiría que el Estado pueda definir objetivos propios, que no queden directamente enmarcados en las disputas de los intereses particulares, los que, de otra forma, podrían filtrarse en las estructuras estatales y condicionar las acciones y decisiones estatales en función de la capacidad de condicionamiento de los diversos actores. Pero, en definitiva, lo que es importante considerar es que la acción del Estado, si bien puede ser autónoma, nunca es realmente desinteresada, por cuanto las decisiones que se intenten llevar a cabo siempre beneficiarán a un grupo de actores en detrimento de otros (Skocpol, 1993, p. 30).

El Estado aparece, entonces, como un actor o sujeto externo a la sociedad civil y, producto de sus características y particularidades (estructura estatal, organización y recursos), tiene eventualmente la capacidad de decidir e incidir en la configuración y transformación de esa misma sociedad. Estas capacidades y su autonomía para tomar decisiones no están dadas, sino que son el resultado de un proceso histórico en el cual se conforman las estructuras estatales, sus dinámicas de organización y funcionamiento, y las formas de vincularse y relacionarse con los actores de la sociedad civil. Por eso, son histórica y geográficamente variables.

Incluso, aun cuando se reconoce la existencia de actores con intereses diversos en la sociedad, desde la perspectiva institucionalista se argumenta que el Estado tiene la capacidad para directa o indirectamente actuar sobre los mismos. Precisamente, la expresión política de los intereses y los conflictos sociales no están determinados automáticamente, sino que dependen de las capacidades de esos actores para organizarse y expresarse, proceso que aparece estrechamente condicionado y moldeado por las estructuras y actividades estatales. De esta forma, en el marco de la discusión de la economía política del desarrollo, las estructuras estatales juegan un rol central, ya sea en la afirmación y recreación los regímenes de acumulación dominantes –proceso en el cual se reafirman los intereses políticos de los actores dominantes que

esas mismas estructuras estatales contribuyen a configurar-, o en los mismos procesos de transformación de esas estructuras y regímenes (Evans, 1996; Skocpol, 1993, p. 48).

Así, desde esta perspectiva:

Perspectivas institucionalistas:	Estado → Poder-conflicto social

Por su parte, las contribuciones de la Escuela (parisina) de la Regulación emergieron durante la década del setenta, con el fin de comprender la dinámica que asumió el capitalismo durante los "años dorados" –es decir, desde el período que se configuró luego del fin de la Segunda Guerra Mundial y la crisis de 1970, principalmente en las economías capitalistas industrializadas- y los propios procesos que fueron agotando dicho circuito virtuoso de acumulación y (re)distribución (Boyer, 2016, p. 13). En ese marco, el capitalismo es interpretado como un sistema que, por su propia dinámica contradictoria y conflictual, tiende a las crisis. Pero ello no implica el colapso del sistema, sino la emergencia de distintos modos de desarrollo que, a partir de un determinado régimen de acumulación y un modo de regulación, permiten la estabilidad del capitalismo en el mediano-largo plazo.

Inicialmente, la consideración del rol del Estado como una de las formas institucionales identificadas por los regulacionistas estuvo centrada en la escala de análisis nacional, por cuanto el contexto histórico que procuraron analizar en un primer momento se centraba en el período de posguerra que se caracterizaba por una notable centralidad de la escala nacional en los procesos de planificación, producción y regulación (Jessop, 2008). Pero luego, frente a los procesos de globalización y regionalización que tuvieron lugar con posterioridad a la crisis de 1970, diversas contribuciones regulacionistas prestaron mayor atención a las "diversas escalas de regulación", en relación con los procesos que tenían lugar a nivel local, regional y supranacional (Jessop, 1997b, p. 512). A partir de esos procesos, las contribuciones regulacionistas ofrecieron importantes herramientas para interpretar el paso del fordismo al posfordismo, e influenciaron diversas contribuciones (Brenner, 2004; V. R. Fernández, 2001; Harvey, 1998; Hirsch, 1992; Jessop, 2008) orientadas a estudiar las transformaciones morfológicas e interventivas del Estado en el marco de esos procesos posteriores a la crisis de 1970 (V. R. Fernández & García Puente, 2012).

Como se ha mencionado, el Estado forma parte del modo de regulación, en tanto se lo aborda como una de las formas institucionales que habilita la regulación de las relaciones económicas y la reproducción de la sociedad en su conjunto. En ese marco, de acuerdo con Jessop (1997b, p. 513), son tres las características principales que asume el Estado en esta corriente analítica: garantiza ciertas precondiciones económicas y extraeconómicas para las operaciones rentables del capital; asegura las condiciones económicas y extraeconómicas para reproducir la fuerza de trabajo; y coordina los flujos globales del capital con los mercados de trabajo nacionales, abordando en ese proceso las contradicciones resultantes.

Ahora bien, las formas en cómo el Estado realice esas funciones y las políticas económicas que implemente dependen de las características que asuma el mismo

Estado en tanto expresión de un compromiso institucionalizado. En ese sentido, el Estado es comprendido como un actor socialmente enraizado (*socially embedded*) que no puede ser reducido –*a priori*- al rol de planificador racional ni tampoco a un instrumento al servicio de las clases dominantes (Jessop, 1997b, p. 513). Las respuestas que pueda dar el Estado a las crisis, que son producto de las contradicciones y conflictos del capitalismo, dependen de los procesos de cada sociedad y del contexto geoeconómico y geopolítico general en el cual se insertan aquellos procesos a escala regional y nacional (es decir, de las formas de inserción internacional).

Mientras que los autores regulacionistas señalaron la posibilidad de establecer cierta jerarquía entre las formas institucionales de acuerdo con las características que asume cada régimen de acumulación[22] (Almada & Ormaechea, 2019; Boyer, 2000b, p. 291, 2002, p. 320; Jessop, 1990a), otros autores, también ligados a la tradición regulacionista, han destacado analíticamente la relevancia del Estado en la codificación y configuración de las restantes formas institucionales, principalmente por su capacidad para influir, condicionar o determinar a las mismas (Neffa, 2006). Desde este punto de vista, la codificación de las relaciones sociales fundamentales propias de cada formación social se realiza con intervención del Estado y da como resultado la configuración de las formas institucionales que se derivan de las características que asuman las relaciones sociales dominantes (Jessop, 1990a; Neffa, 2006). Así, el Estado tendría cierta capacidad de autonomía respecto de la forma que adoptan los compromisos institucionalizados que él mismo ha codificado, y asume responsabilidades como codificador y garante de los compromisos institucionalizados en una sociedad determinada (Neffa, 2006).

Independientemente de la posibilidad de establecer jerarquías entre las formas institucionales, es posible reconocer que el Estado asume un rol central en la conformación de los regímenes de acumulación y las formas de inserción internacional, principalmente a partir de considerar las decisiones políticas que se circunscriben al ámbito estatal. De esta manera, el Estado juega un rol central en la definición del régimen monetario (entendida la moneda como una construcción social regulada por el Estado); en la relación salarial (interviniendo o no, con capacidad para establecer acuerdos salariales, salarios mínimos, convenios colectivos de trabajo, jornadas laborales, derechos laborales, entre otros); en las formas de competencia (con capacidad para legislar, por ejemplo, sobre la formación de monopolios); y en la definición de los mecanismos de inserción internacional. Respecto este último elemento, si bien la inserción de un país en el escenario internacional queda condicionada por el sistema interestatal predominante (como se analizará más adelante, también configurado en torno a relaciones de poder y conflicto), los Estados tienen la capacidad de adherir a tratados internacionales o promover estrategias de acoplamiento o reacción a las condiciones que aparecen impuestas de manera exógena.

[22] Desde esta perspectiva, por ejemplo, mientras la relación salarial fue la forma institucional con mayor jerarquía durante el fordismo (Boyer, 2016, p. 292) y la competencia asumió una mayor importancia durante los años sesenta (Boyer, 2016, p. 73), las finanzas parecían determinar las dinámicas de las formas institucionales durante los noventa (Boyer & Saillard, 2002, p. 39 y 339).

En definitiva, el Estado en la tradición regulacionista se presenta como un actor, como una institución y como un área de regulación (Delorme, 1991, p. 15). En ese sentido, es abordado como "un conjunto institucional complejo, que es producido por –y es productor de- la sociedad, y que cuenta con una estructura distintiva y con capacidades estratégicas" (Jessop, 1997a, p. 298).[23] El Estado es también una arena de confrontación entre diversos actores, cuyo resultado se expresa políticamente en los cambios que se observan en los compromisos institucionalizados. Como ya se señaló, el Estado –y los diferentes compromisos institucionalizados- se conforma(n) a partir de las particularidades históricas que adoptan las luchas sociales y los conflictos políticos en cada sociedad (Ormaechea et al., 2020); del mismo modo que su capacidad de acción estratégica y las políticas que se implementen dependen de esos mismos procesos.

De esta forma, desde esta perspectiva:

Perspectivas regulacionistas: Estado ↔ Poder-conflicto social

En conjunto, las tres corrientes analizadas dan cuenta de la complejidad del estudio del Estado capitalista y ofrecen herramientas que permiten abordarlo y reflexionar sobre sus prácticas de configuración, intervención y transformación en los procesos de desarrollo. Ello implica considerar la relación co-constitutiva entre el Estado y la sociedad, a partir de la cual cada una de estas dimensiones adquiere sus particularidades y afecta al mismo tiempo a la otra, de manera que el Estado y los procesos socioeconómicos se encuentran interrelacionados y mutuamente condicionados. En definitiva, las características que asuma el Estado dependerán de los procesos históricos de las sociedades en las cuales se integran; al tiempo que los procesos que tengan lugar en las sociedades también estarán condicionados por las particularidades de sus Estados.

3.4. Estado, actores, poder y conflicto en los procesos de desarrollo

Con base en las contribuciones señaladas, en este trabajo se aborda al Estado en los procesos de desarrollo a partir de considerar dos dimensiones centrales, a saber: el Estado como *relación social de dominación* y como *estructura*. Es decir, el Estado se entiende como expresión contingente de un equilibrio cambiante de fuerzas que buscan expresar sus intereses dentro y a través del Estado, a partir del conjunto de instituciones que conforman el aparato estatal y definen los atributos concernientes a la estatidad. Así, en tanto relación social de dominación, el Estado representa la condensación material y específica de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clases y es al interior del Estado, en tanto estructura, donde se expresan eventualmente los intereses diversos y contradictorios de los distintos actores. De esa forma, el Estado

[23] De acuerdo con Jessop (1997a, p. 298), esta forma de entender el Estado remite a las contribuciones de Gramsci y Poulantzas, autores que suelen ser citados por los trabajos de los regulacionistas franceses y alemanes. Al mismo tiempo, este abordaje contiene elementos que se asocian con la corriente institucionalista.

representa *una relación de poder* y *dominación*, que es resultado de la capacidad de las distintas fuerzas políticas para perseguir sus estrategias e intereses en un contexto histórico determinado; aunque las posibilidades que tengan los distintos actores de expresar sus intereses al interior del Estado también dependen de las maneras en que lo permitan sus formas específicas de organización y funcionamiento, es decir, de su *estructura*.

En general, los actores buscan expresar sus intereses dentro y a través del Estado (Jessop, 2019, p. 99), en tanto la función socialmente aceptada del Estado "consiste en definir y hacer cumplir las decisiones colectivamente vinculantes en una población dada, en un territorio específico y en nombre de un interés general" [24] (Jessop, 1990b, p. 341). Sin embargo, ello no implica pensar al Estado como un conjunto institucional efectivamente integrado que persigue políticas coherentes en nombre de un "interés común" o "voluntad general". En realidad, la definición de lo que se entiende por "interés común" o "voluntad general" se enmarca en un terreno estratégicamente selectivo donde se enfrentan, disputan y articulan intereses diversos, opiniones y valores que se inscriben en determinadas ideologías.

Esta forma de entender el Estado incorpora también una dimensión política (Jessop, 2009), por cuanto el bien común o el interés general no es un concepto unívoco, sino que es un concepto disputado, cambiante, y permeado por los procesos contradictorios, conflictivos y las particularidades de cada sociedad. Dado que en el sistema capitalista no hay un interés general que abarque todos los posibles intereses particulares (Jessop, 1990b), la definición del "bien común" o los objetivos que persiga el Estado demanda seleccionar y privilegiar determinados intereses por encima de otros. Por ello, las políticas que se implementen desde el Estado representan también relaciones de poder y conflicto, en tanto priorizan determinados intereses por *sobre* otros.

Sin embargo, como se mencionó, no se trata de una imposición directa de determinados intereses sobre otros y de sus garantías a través de la mera coacción, sino que el Estado opera estableciendo ciertas concesiones a los actores subalternos, lo que contribuye a garantizar la hegemonía de los actores dominantes y el predominio, en general, de sus intereses. En ese marco, el grupo dominante establece ciertas concesiones con los intereses generales de los grupos subordinados, y el Estado es concebido, en ese proceso, como una formación y superación continua de los equilibrios inestables entre los distintos intereses; equilibrios en los cuales los intereses de los grupos dominantes prevalecen, pero hasta cierto punto (Portantiero, 1983, p. 45).

Para tal fin, el Estado cuenta con recursos y poderes distintivos que son propios y a partir de los cuales se constituye su autonomía relativa. Pero la capacidad que tenga el Estado para desplegar o imponer sus acciones depende de las relaciones que se

[24] En el libro *El Estado. Pasado, presente, futuro*, Jessop explica que en dicha definición retoma tres elementos básicos para definir al Estado que aparecen en la definición de Estado que propone Weber, y que se basan en la tradición constitucional, jurídica y de la Teoría del Estado propias de Europa continental. Esos tres elementos son: un *aparato* coercitivo, administrativo y simbólico organizado políticamente, provisto de poderes generales y específicos; un *territorio* central claramente demarcado bajo el control más o menos incuestionado y continuo del aparato estatal; y una *población* permanente o estable, para la cual la autoridad política y las decisiones del Estado son vinculantes (Jessop, 2019, pp. 65–95)

establezcan entre el Estado y los distintos actores y su variado poder de activación en diversos momentos. En otras palabras, el ejercicio y la eficacia del poder del Estado y el tipo de política que se despliegue es un producto contingente de cambios en el equilibrio de las fuerzas políticas ubicadas dentro y fuera del Estado; y dicho equilibrio está condicionado, a su vez, por las estructuras institucionales y los procedimientos específicos que caracterizan a cada Estado en cada sociedad, incrustados en un sistema de relaciones sociales más amplio (internacional).

Así, las contradicciones que se derivan de los conflictos de intereses entre los actores, que son propios de la sociedad capitalista, inciden en el tipo de política que se pueda implementar desde el Estado, la que varía, a su vez, de acuerdo con los cambios en las relaciones de fuerza y el poder de expresión (y activación) de los distintos actores. El Estado representa entonces una relación social compleja, que refleja los cambios en el equilibrio de fuerzas sociales en una coyuntura determinada; y una estructura donde eventualmente pueden confrontarse los intereses de los diversos actores que buscan expresión a través del mismo Estado. De todas formas, el modo en cómo el Estado se vincule con los actores de la sociedad, la forma en cómo atienda esos intereses diversos y el tipo de políticas que efectivamente pueda promover o implementar dependen también de las características que asuman sus propias estructuras institucionales; en tanto, como se ha mencionado, las posibilidades que tengan los distintos actores de expresar sus intereses al interior del Estado dependen de las características que asume la estructura estatal. Frente a ello, gran parte de la literatura que estudia al Estado desde la perspectiva institucionalista ha destacado la importancia de contar con burocracias cualificadas y eficientes para poder avanzar en la construcción de capacidades y autonomía que les permita a los Estados lograr mejores resultados en la definición e implementación de las políticas.

3.5. Dimensión temporal y espacial para el estudio del Estado en los procesos de desarrollo

En el marco de estas consideraciones teóricas, interesa destacar la importancia que asume la dimensión de análisis temporal para el estudio del capitalismo y los procesos de desarrollo, y particularmente de cómo se entiende el rol del Estado en dichos procesos. En ese sentido, los principales conceptos que estructuran el presente trabajo adquieren sus particularidades y características en relación con un momento histórico determinado y, por su propia naturaleza, se modifican a lo largo del tiempo. Al considerar al capitalismo como un sistema centralmente contradictorio, conformado por relaciones de poder y conflicto, las dinámicas del mismo sistema tienden constantemente a su transformación. Por ese mismo proceso, las características que asuma el capitalismo en relación con los regímenes de acumulación, los modos de regulación, la activación de determinados actores y las particularidades que asume el mismo Estado varían en el tiempo. A su vez, en términos teóricos, las ideas que acompañan la forma de entender los procesos de desarrollo, de cambio estructural, y las formas en las que debería intervenir el Estado también quedan estrechamente condicionadas por esos mismos contextos históricos y de transformación.

De esta forma, lo que el Estado *efectivamente hace*, y lo que se supone que *debe hacer*, varía sustancialmente en relación con los cambios en los equilibrios de fuerzas sociales, tanto al interior del Estado y sus fronteras nacionales (en relación con una sociedad determinada), como por fuera (en relación con el sistema capitalista interestatal en general). Por eso, para comprender cómo se entiende la intervención del Estado para el desarrollo en distintos contextos y espacios geográficos, es importante recuperar una dimensión de análisis histórico de las dinámicas que asume el funcionamiento del capitalismo en economías centrales y periféricas, y de las ideas y teorías que acompañan esos procesos. En definitiva, esas ideas tienen un rol central en el posicionamiento político que se asume en torno a una idea de desarrollo. Y, por ese mismo motivo, esas ideas, su recuperación y/o desplazamiento tienen incidencias que no son inocuas al momento de plantear una estrategia de cambio estructural. Las ideas acompañan una configuración dominante de las relaciones de poder, que se expresa tanto en términos sistémicos, como a nivel interno en las periferias, en relación con la consideración de los horizontes posibles respecto de las políticas y prácticas orientadas al desarrollo económico.

Para el análisis de dicho proceso histórico, en el cual se inscriben de manera general los objetivos de este trabajo, se consideran dos grandes dimensiones espaciales que estructuran el análisis: una externa y una interna. Estas dimensiones permiten entender las dinámicas que asume el capitalismo a escala global y en la región latinoamericana, a partir de las cuales se piensan las estrategias de desarrollo y el rol que el Estado debe asumir en ese proceso. Al mismo tiempo, ambas dimensiones permiten comprender cómo se expresan las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo a escala global, y las particularidades que las mismas adoptan en la periferia en los distintos momentos históricos. Finalmente, también permiten comprender cómo en el marco de esos procesos de transformación capitalista en general, y producto de la experiencia latinoamericana en particular, se modifican las formas de pensar las estrategias de desarrollo y el rol que le cabe al Estado en ese proceso.

En relación con la dimensión de análisis externa, los desafíos para el desarrollo de las economías periféricas se plantean en el marco de un sistema capitalista que opera a escala global, cuyas dinámicas de funcionamiento y regulación son comandadas por un Estado hegemónico[25] y, en general, por los países del centro (Arrighi, 1999; Arrighi &

[25] En la literatura de los análisis sistema-mundo, particularmente en los trabajos de Arrighi y Silver (2001, pp. 33–38), el Estado hegemónico es definido como un Estado dominante que dirige y lidera el sistema de Estados en la dirección deseada y, al hacerlo, es percibido ampliamente como portador de un interés general. Esta noción de hegemonía se basa en la perspectiva de Gramsci, quien la define, como se mencionó, en términos de "la capacidad del grupo dominante de presentarse a sí mismo y ser percibido como portador de un interés general" (Gramsci, 1971, citado en Arrighi y Silver, p. 33). Aplicado al análisis del sistema interestatal, la noción de interés general del Estado hegemónico refiere a su capacidad para promover formas de cooperación interestatal y división del trabajo que representen, por lo menos, los intereses de los Estados y actores dominantes del sistema, y logren brindar una "oferta" de gobierno mundial para resolver los problemas sistémicos que requieren o demandan soluciones por parte de estos actores dominantes. Desde esta perspectiva, la noción de hegemonía se asocia discursivamente a una noción de poder en términos "positivos-productivistas" (*poder para*), pero representa, en realidad, una relación de poder de los actores dominantes del sistema interestatal, principalmente del Estado hegemónico, para garantizar sus propios intereses por sobre los intereses de los demás

Silver, 2001; Wallerstein, 1995). Precisamente, la noción de *economía capitalista periférica* se define en el marco de una relación más amplia, dentro de un sistema global que incluye necesariamente un centro (Prebisch, 1949). Es decir, es un concepto relacional. En ese sentido, entender la formación de las estructuras productivas latinoamericanas en términos históricos y problematizar las posibilidades de desarrollo e intervención estatal requiere considerar las dinámicas que asume el capitalismo a nivel global en cada momento, y el modo en cómo se vinculan las economías latinoamericanas en ese sistema. En última instancia, las economías capitalistas quedan sujetas a las pautas definidas, controladas o impuestas por las economías centrales, particularmente por el Estado hegemónico, de acuerdo con las características que asume cada ciclo sistémico de acumulación (Arrighi, 1999).

Esta estructuración del sistema económico internacional está compuesto por una dimensión geopolítica (Merino & Narodowski, 2019), que refiere a las relaciones asimétricas, de jerarquías y desigualdades, de conflicto y poder, en las cuales los distintos Estados interactúan y se interrelacionan (Wallerstein, 1995). Bajo el comando del Estado hegemónico (Arrighi, 1999; Arrighi & Silver, 2001), esas relaciones condicionan en gran medida la capacidad de acción y decisión de los distintos Estados (aunque no los *determina*). Algunos Estados cuentan con mayor poder que otros, y tienen la capacidad de incidir (directa o indirectamente) sobre las decisiones de otros Estados; al tiempo que, en determinados contextos, pueden habilitar prácticas de intervención directa que obturan o dificultan el ejercicio de la soberanía de otros Estados.

Dicha estructura interestatal de poder es constitutiva de (a la vez que fue constituida por) la dinámica del sistema capitalista. Históricamente, el desenvolvimiento y expansión del capitalismo fue posible gracias a la existencia de los Estados, que no solamente otorgaron el marco legal necesario para el normal desenvolvimiento de la acumulación a nivel interno, sino que también habilitaron la disponibilidad de los recursos necesarios para que dicha dinámica pueda expandirse hacia nuevos territorios, principalmente para sortear las dificultades para la acumulación en el plano interno y buscar nuevos espacios de valorización del capital (Arrighi, 1999). Las formas de operar en el plano internacional han ido variando entre las distintas regiones y a lo largo del tiempo. Pero, a pesar de dichos cambios, persiste una estructura comandada por un Estado hegemónico, que configura las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista (Arrighi, 1999) y que, en mayor o menor medida, subordina y restringe la libertad de decisión y acción de los demás Estados (Arrighi, 1998).

Sobre este esquema de relaciones geopolíticas e interestatales se configura un plano de "interdependencia asimétrica" (Graciarena, 1990, p. 42), en el que si bien todos los Estados quedan sujetos a la creciente red interdependiente dominada por el Estado hegemónico, los países periféricos se encuentran en una posición de mayor

actores y agencias (*poder sobre*). Por su parte, Arrighi y Silver, siguiendo las contribuciones de Parsons, identifican una diferenciación entre poder *distributivo* y *colectivo* a nivel interestatal para referir, con el primero, a una relación de poder en términos de suma-cero (lo que sería una situación extrema de *poder sobre*), y con el segundo a una noción similar a la de poder positivo-productivista (*poder para*).

subordinación, no sólo en el plano económico-político, sino también en el cultural e ideológico.

En relación con el plano económico-político, a lo largo del proceso histórico, las condiciones estructurales que vinculan a la periferia con los centros han sometido (y someten) a la primera a imposiciones desventajosas (como endeudamiento, proteccionismo, términos de intercambio) que son consecuencia de políticas explícitas y del propio desarrollo capitalista de los países centrales (Graciarena, 1990). Aunque la estructura interestatal de poder no es estática y se va modificando a lo largo del tiempo, los países latinoamericanos han conservado de manera persistente una posición de dependencia y subordinación a las dinámicas promovidas e impuestas por los países centrales (Thwaites Rey & Castillo, 2008). De esa manera, los cambios que se fueron manifestando en las dinámicas de acumulación y regulación de los países centrales (principalmente, impulsadas por el Estado hegemónico) han tenido su correlato, de manera directa o indirecta, en los procesos económico, políticos y teóricos de la periferia.

Este último elemento se vincula con el plano ideológico-cultural que acompaña esos procesos; elemento que aparece estrechamente asociado a la capacidad del Estado hegemónico de dirigir y liderar el sistema de Estados, y de lograr ser percibido como portador de un interés general. Precisamente, la forma en cómo se piensan y proponen las estrategias de desarrollo, y el rol que pueden o deben asumir los Estados en esos procesos, también están relacionados con la dimensión ideológica y cultural que acompaña la estabilidad y reproducción del sistema capitalista y de las relaciones interestatales en su conjunto.

De manera general, la noción de "ideología" puede definirse en primera instancia como "un marco intelectual que incluye el lenguaje, las nociones, los imaginarios, las teorías y los sistemas de representación para dar sentido, definir, comprender y hacer inteligible la forma en que funciona la sociedad" (Bernhold, 2019, p. 20). Sin embargo, a través de estos procesos e imaginarios se encubren, habilitan y recrean las dinámicas que estructuran el capitalismo como sistema asociadas a las relaciones de poder, conflicto y dominación (Bernhold, 2019). Esta forma de entender el concepto de ideología, junto con el de hegemonía –también en términos gramscianos[26]- contribuyen al entendimiento de la normalización y asimilación de las ideas, las teorías y estrategias de desarrollo y las formas de intervención estatal que devienen dominantes en determinados contextos históricos. En última instancia, las ideologías y teorías que acompañan los procesos de desarrollo son explícita o implícitamente promovidas o habilitadas por los Estados hegemónicos, y por ello descansan en una determinada estructura de poder, tanto en términos geoeconómicos como geopolíticos. En rigor, se relacionan con una determinada forma de entender cómo funciona el capitalismo y cuáles son las estrategias que *pueden* y *deben* ser implementadas para avanzar en los procesos de desarrollo.[27]

[26] Como se mencionó, la ideología juega un rol central para lograr la hegemonía.

[27] En este caso, se refiere a los procesos de desarrollo en un sentido general, con el fin de abarcar los múltiples abordajes epistémicos acerca de la dinámica de funcionamiento del

En definitiva, sobre la base de los intereses y relaciones de poder dominantes a partir de los cuales se estructuran (y transforman) las dinámicas de acumulación y regulación capitalista, se configuran las expectativas de desarrollo de los países, en sintonía con esos procesos comandados por los Estados hegemónicos. Este abordaje no implica una concepción determinista o causal de esos procesos, pero sí supone considerar las relaciones entre las ideas, imaginarios y teorías que son promovidas en un contexto histórico, geopolítico y geoeconómico en particular, en el marco de una determinada configuración productiva e institucional, y las concepciones acerca de lo que es posible y deseable en materia de desarrollo. Naturalmente, estos procesos implican relaciones de poder a nivel interestatal y la priorización de determinados intereses (y estrategias) por sobre otros.

A través de esta primera dimensión de análisis externa se observa, entonces, que las relaciones interestatales representan relaciones de poder, conflicto y dominación que se expresan a nivel sistémico, y en las cuales algunos Estados (centrales), bajo el comando de un Estado hegemónico, logran posicionarse sobre otros Estados (periféricos), condicionando o influyendo en la configuración de las dinámicas de acumulación y reproducción sistémicas, y también de los imaginarios de desarrollo, que son representativos de sus intereses.

Ahora bien, a pesar de los condicionamientos que históricamente han sido impuestos sobre los países latinoamericanos, el examen de las características que asumen los procesos en la periferia, en relación con las particularidades que adoptan los regímenes de acumulación y los desafíos y obstáculos que afrontan sus Estados para la promoción del desarrollo, requiere atender también una dimensión de análisis interna. Ello implica considerar las características que asumió y asume la "capacidad de respuesta"[28] (V. R. Fernández, 2017) de la periferia en relación con aquellos cambios y procesos que se fueron produciendo en y desde los países centrales. En ese marco de interdependencia asimétrica, los procesos económicos, sociales y políticos en América Latina a partir de los cuales se configuran las características de sus estructuras productivas periféricas, y las formas de pensar los procesos de desarrollo y la intervención estatal, aparecen estrechamente asociadas y condicionadas por esa dinámica global, pero adoptan su especificidad por la propia trayectoria histórica de la región y sus actores (V. R. Fernández et al., 2020).

capitalismo y cómo se piensan las estrategias de desarrollo de acuerdo con las distintas teorías. Desde la perspectiva de la economía política, ello estaría asociado a la aspiración de reconocer los mecanismos de poder y dominación en sus múltiples expresiones dentro de la formación social capitalista, y la eventual posibilidad de superarlos (Bernhold, 2019) o, al menos, mejorar los patrones de reproducción económica y social en un sentido más inclusivo (V. R. Fernández, 2017).

[28] El concepto de "capacidad de respuesta" refiere a las estrategias políticas, económicas e institucionales de los actores que forman parte de las diferentes trayectorias históricas nacionales, a partir de las cuales se configuran diferentes capacidades para actuar en el marco de las estructuras capitalistas globales y particularmente en lo que refiere al vínculo centro-periferia, en el que operan diversos actores (externos e internos) con grados variables de poder e influencia. Aplicada a la discusión del desarrollo económico, dicha capacidad da cuenta de las posibilidades de los distintos países y/o regiones de alterar su posicionamiento periférico (V. R. Fernández, 2017, p. 185).

En ese sentido, la dimensión interna de análisis referente a las dinámicas de poder y conflicto del capitalismo en la periferia propone recuperar la noción de "dependencia histórica" (Quijano, 1968, p. 80) para el estudio de las estrategias de desarrollo y las formas de concebir la intervención estatal en América Latina en distintos momentos. En consonancia con aquella dimensión referente a la interdependencia asimétrica que caracteriza los vínculos entre las economías centrales y periféricas, el concepto de dependencia histórica revaloriza el hecho de que los vínculos de subordinación y dependencia que han caracterizado el posicionamiento de América Latina en la economía internacional no han sido impuestos exclusivamente de manera exógena y unilateral sobre las economías periféricas, sino que, por el contrario, presuponen una correspondencia básica entre los intereses de los actores dominantes de los países centrales con el de los actores dominantes de los países periféricos.

Precisamente, la noción de países dependientes también refiere a un concepto relacional, que implica reconocer las conexiones e interrelaciones económicas y políticas que se establecen entre las economías periféricas y las centrales. En la definición de estas relaciones, los actores dominantes de ambas sociedades juegan un rol central. No se trata de una dimensión meramente externa, sino que debe analizarse a partir de la configuración del sistema de relaciones entre los distintos actores dentro de las mismas sociedades dependientes (Cardoso & Faletto, 1969, p. 30; Quijano, 1968). La noción de "dependencia histórica" permite comprender las características que asume la "capacidad de respuesta" de los países y la región latinoamericana ante las dinámicas que son promovidas y comandadas por los países centrales, pero que encuentran correspondencia con los actores dominantes en la región.

En general, mientras estén insertos en el marco del sistema interestatal-capitalista, las estructuras internas de poder y los intereses sociales concretos que dominan en la periferia (siempre en conflicto con otras estrategias e intereses), se encuentran subordinados a las tendencias que orientan las relaciones con los intereses dominantes en las sociedades centrales (Kaplan, 1969; Quijano, 1968). Es decir, que ante los cambios que se manifiestan en el carácter concreto de estas relaciones en los países centrales, corresponden igualmente cambios en el carácter concreto de la estructura de poder en las sociedades periféricas (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018). Las transformaciones de la economía mundial influyen notoriamente tanto en el comportamiento económico y social como en las condiciones estructurales de los países dependientes. Pero, a su vez, los países dependientes procesan esas transformaciones de una manera peculiar, de acuerdo con sus condiciones estructurales preexistentes y las relaciones de poder y conflicto que estructuran la dinámica entre los distintos actores de la sociedad (Basualdo, 2009). Así, en estrecha relación con los procesos que tienen lugar en los países centrales, va mutando la forma en cómo se estructura la dinámica capitalista, cómo se conciben los procesos de desarrollo *desde* la periferia, así como el rol que le cabe al Estado en ese proceso.

Asimismo, los procesos de formación y transformación estatal de la periferia, y los mecanismos de intervención que los Estados despliegan en diversos contextos históricos, también requieren ser comprendidos en el marco de esa estructura de interdependencia asimétrica, y de las formas que asume la dependencia histórica y la

capacidad de respuesta en diversos momentos. En todo caso, los Estados organizan y desarrollan sus estructuras y se implican en la administración de las tensiones y conflictos que tienen lugar al interior de sus fronteras, pero que se comprenden en un marco de análisis del sistema capitalista más general (Quijano, 1968).

Conflicto y poder, expresados en las dinámicas de interdependencia asimétrica y dependencia histórica, son entonces elementos constitutivos del capitalismo, que permiten observar las características y transformaciones del sistema en diversos contextos históricos, y cómo se entienden los procesos de desarrollo y el rol del Estado a lo largo del tiempo, tanto en términos políticos como teóricos. En definitiva, las contribuciones anteriormente mencionadas, de manera articulada, permiten un abordaje del Estado que lo problematiza en los procesos de desarrollo a partir de considerar las relaciones conflictuales y las dinámicas de poder que forman parte del capitalismo. Esta perspectiva permite comprender la forma en cómo se conciben sus prácticas de intervención y sus transformaciones en los procesos históricos recientes, y los desafíos que deben afrontar en los diversos contextos para promover los procesos de cambios estructural.

4. Metodología

En este trabajo se analiza cómo fue cambiando el entendimiento del Estado en la tradición cepalina en relación con los procesos más generales de transformación del capitalismo y de las teorías de desarrollo contextuales y dominantes, prestando especial atención a cómo se abordan los conceptos de poder y conflicto en dicha problematización. En ese sentido, el alcance del estudio es descriptivo-explicativo, y se basa en una estrategia metodológica cualitativa.

Para ello, se realizará un análisis epistémico acerca de cómo se concibe el rol del Estado y sus mecanismos de acción para transformar la estructura productiva latinoamericana en distintos contextos históricos de producción teórica de la CEPAL. Cada contexto se caracteriza por distintos regímenes de acumulación y regulación capitalista, por distintas estrategias de desarrollo que devienen dominantes, por diversos procesos sociopolíticos que tuvieron lugar en la región (y en el mundo), y por la existencia de distintas teorías de desarrollo económico que influencian, de distintas maneras, la producción teórica de la institución. En ese sentido, siguiendo a Bielschowsky (1998, p. 1), metodológicamente se procuran destacar tres dimensiones en el análisis de la evolución de las ideas de la CEPAL: sus conexiones con la historia real, la lógica interna de su evolución en el tiempo y su diálogo con la producción intelectual del resto del mundo.[29]

[29] En el caso del trabajo citado de Bielschowsky (1998) “Evolución de las ideas de la CEPAL”, el autor señala que la tercera dimensión de análisis (el diálogo de la CEPAL con la producción intelectual del resto del mundo) reviste una menor importancia relativa en relación con las dos primeras, porque el vínculo de la CEPAL con la producción teórica ajena a la institución no siempre fue intenso, y porque fue poco importante en la determinación de la mencionada lógica interna. En este caso, a los fines de este trabajo, también se considera esta dimensión de análisis, en el sentido de que se tienen en cuenta las ideas de desarrollo contextuales y

Son numerosos y diversos los trabajos que señalan la importancia de analizar y comprender la producción de las ideas en relación con su contexto histórico (S. Amin, 1999; Bértola & Ocampo, 2010; Bielschowsky, 1998; Bracarense, 2012; Bustelo, 1999; Cardoso, 1977; Di Filippo, 2021; A. Escobar, 2007; Faletto, 1998; Forcinito, 2020; Graciarena, 1978a; P. A. Hall, 1989; Krugman & Wolfson, 1996; Leiva, 2008a; Míguez & Santarcángelo, 2019; Nahón et al., 2006; Pinto, 1969, 1982; O. Rodríguez, 2006; Rosenthal, 1996; Sonntag, 1988). Ello porque, en concreto, las corrientes y teorías científico-sociales corren en paralelo a los procesos económicos, sociopolíticos y culturales que se manifiestan en un momento determinado, a lo largo del tiempo y en las distintas regiones (Sonntag, 1988). Aplicado al estudio del desarrollo y al abordaje del Estado, las ideas y teorías cambian, porque cambian los procesos históricos y sociales sobre los cuales se piensan las estrategias de acción. Es decir, conforme se van modificando las dinámicas de acumulación y regulación del capitalismo, las estrategias para que los distintos países y regiones puedan adaptarse exitosamente a esos nuevos contextos naturalmente *deben* modificarse. En este marco, se argumenta que "la modalidad conceptual del 'enfoque de la CEPAL' fue evolucionando a lo largo de los años en función de su carácter estructuralista, es decir, en tanto su objeto de estudio es la historia real, y el abordaje no remite directamente a un modelo ideal, sino más bien a los aspectos sociológicos e históricos que subyacen al sistema económico y permiten explicarlo" (Sztulwark, 2005, p. 29).

Desde esa perspectiva de análisis, se parte de considerar que los cambios en el abordaje del Estado en la producción de la CEPAL están estrechamente asociados a los cambios en la dinámica que asume el capitalismo (en sus mecanismos de acumulación y regulación) a escala global y regional, y a los cambios que se observan en relación con las teorías de desarrollo contextuales y dominantes. Por ello, se propone realizar un análisis diacrónico que dé cuenta de las características de los distintos contextos de producción institucional; los que, vinculados con las tres dimensiones antes señaladas (Bielschowsky, 1998, p. 1), permiten entender cómo en determinados momentos la discusión en torno al poder y el conflicto en el abordaje del Estado adquirió una mayor relevancia al interior de la CEPAL, y cómo luego se produjo un cambio analítico que implicó una reinterpretación del rol del Estado y el desplazamiento de aquellas dimensiones.

Dicho cambio analítico se identifica específicamente con la emergencia del neoestructuralismo, luego de la ofensiva neoliberal y el cambio en el balance de fuerzas a favor del capital que se expresó tanto en el centro como en la periferia. Ello conllevó no sólo importantes transformaciones en el plano productivo y regulatorio del capitalismo a escala global, sino también una ofensiva teórica que reposicionó un imaginario de desarrollo asociado a las lógicas de mercado y de menor intervención estatal. En ese sentido, se procura dar cuenta cómo esas transformaciones permiten comprender el

dominantes que prevalecieron en los distintos momentos históricos y las propuestas de desarrollo de la CEPAL. De esa forma, las tres dimensiones mencionadas son importantes para entender los cambios que se van manifestando a lo largo de los años en consonancia con los procesos más generales de desarrollo y evolución del sistema capitalista, la dinámica que asume el capitalismo en la periferia, y los cambios en las teorías de desarrollo.

cambio analítico en la perspectiva de la CEPAL, en especial en cuanto al desplazamiento de las dimensiones del poder y el conflicto para el estudio del capitalismo y del rol del Estado para el desarrollo de América Latina.

El recorte temporal del estudio abarca los años 1949-2020. Se toma como punto de partida la emergencia del estructuralismo latinoamericano, desde la creación de la CEPAL (1948) y la publicación del "manifiesto latinoamericano" (Prebisch, 1949), hasta llegar a la producción teórica de la CEPAL en la actualidad. En ese marco, se realiza un recorrido por las principales contribuciones a lo largo de estas siete décadas, y cómo se abordó la cuestión del Estado en los distintos contextos históricos. Dentro de este recorte temporal, se diferencian dos grandes períodos o contextos para el estudio del Estado, que están constituidos, a su vez, por dos subperíodos.

Los dos grandes períodos son el estructuralista (1950-1990) y el neoestructuralista (1990-2020), que se corresponden, en general, con la contextualización institucional reconocida por la CEPAL en términos "estructuralismo-neoestructuralismo" (Bielschowsky, 2009).[30]

En esta diferenciación, se define al período estructuralista como aquella etapa de producción de la CEPAL situada entre el momento de su creación y el contexto de la crisis de la deuda y la "década perdida" en 1980 (Bielschowsky, 1998). El contexto de producción estructuralista está caracterizado, a nivel global –especialmente en las economías centrales-, por la consolidación de la hegemonía norteamericana, el predominio de la macroeconomía keynesiana, y la formación de regímenes de acumulación de tipo intensivo con base en la actividad industrial y la consolidación de los Estados de Bienestar (Ormaechea et al., 2020). A nivel interno, el período se caracteriza por la implementación de las estrategias de industrialización que se pusieron en marcha en América Latina. Al igual que en el centro, aunque con sus especificidades, el contexto que predominó en la periferia latinoamericana se caracterizó por una creciente intervención estatal en la economía, y el despliegue de procesos de industrialización como estrategia de desarrollo (Bértola & Ocampo, 2010; V. R. Fernández & Ormaechea, 2020).

Por su parte, el neoestructuralismo se define, según la CEPAL, como una "versión actualizada" del plan de investigación estructuralista ante los nuevos desafíos que impuso la globalización y las restricciones de las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización, cuyas crecientes dificultades derivaron en la crisis de la deuda y la década perdida (Bielschowsky, 1998). En ese sentido, el contexto internacional de emergencia del neoestructuralismo está signado por las importantes redefiniciones del capitalismo que tuvieron lugar luego de la crisis de 1970. Ello refiere a los cambios en las dinámicas espaciales, de acumulación y regulación, y la consolidación de la hegemonía neoliberal como nuevo paradigma de desarrollo. A nivel interno, el contexto de emergencia del neoestructuralismo se caracterizó por el ingreso de la ofensiva neoliberal en la región y los consecuentes procesos de ajuste estructural, apertura

[30] Como se menciona en el capítulo 4, la década de los ochenta aparece como un período de transición en lo que refiere al paso del estructuralismo al neoestructuralismo.

económica, descentralización y una menor injerencia del Estado en la promoción del desarrollo.

Figura 1. Contextos de emergencia del estructuralismo y neoestructuralismo

CEPAL	Estructuralismo	Neoestructuralismo
Emergencia	Fines de 1940	Fines de 1980
Contexto internacional	Predominio de la macroeconomía keynesiana. Regímenes de acumulación intensivos, modos de regulación monopolistas. Estados de Bienestar.	Reconfiguración de las dinámicas espaciales, de acumulación y regulación del capitalismo. Revolución tecnológica. Posfordismo. Globalización, financiarización y ofensiva neoliberal.
Contexto regional	Industrialización por sustitución de importaciones. Estados interventores.	Ingreso de la ofensiva neoliberal. Planes de ajuste estructural. Apertura económica, descentralización y privatización.

Fuente: elaboración propia

Por su parte, dentro de esta diferenciación institucional, para el análisis del abordaje del Estado se identifican dos subperíodos al interior del estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano. Ello implica considerar que, más allá del contexto de emergencia de cada una de estas contribuciones, cada uno de los períodos abarca aproximadamente treinta años en los que se sucedieron importantes transformaciones que son importantes considerar a los fines de entender los cambios en las referencias a la intervención estatal.

En relación con el período estructuralista, se diferencian dos subperíodos que se definen como “emergencia del estructuralismo” y “estructuralismo crítico”. La emergencia del estructuralismo se caracteriza por las primeras contribuciones de los autores articulados en la CEPAL. Durante este primer subperíodo, el análisis de la problemática del desarrollo se caracteriza por ser predominantemente economicista, y el rol del Estado aparece, aunque central, de manera desproblematizada. Este período inicial se corresponde principalmente con la producción teórica de la primera mitad de la década del cincuenta. Por su parte, el período que se denomina “estructuralismo crítico” se sitúa entre mediados de la década del cincuenta[31] y fines de los setenta. Este período se caracteriza por una mayor complejización del abordaje del Estado a partir de la incorporación de nuevas contribuciones de la sociología del poder y el conflicto para la problematización del desarrollo latinoamericano (Ormaechea y Fernández, 2018). En esta complejización jugaron un rol central los análisis respecto de los procesos sociopolíticos que acompañaron la implementación de la ISI y sus posteriores

[31] Este punto de inflexión analítico se toma teniendo en cuenta, por un lado, el “cambio de humor” de Prebisch respecto la intervención estatal que se observó a partir de ese contexto (Ormaechea, 2018). Por otro lado, se destaca la publicación de diversos trabajos que señalaban las restricciones de un enfoque predominantemente economicista para el estudio del desarrollo, como el que prevalecía en la CEPAL, y advertían sobre la necesidad de complementarlo con otras contribuciones de las ciencias sociales (Medina Echavarría, 1955b, 1955a).

limitaciones como estrategia de desarrollo; el contexto político y académico que caracterizó a la región latinoamericana, sobre todo luego de la Revolución Cubana (Palma, 1987); y también la propia evolución de la CEPAL, a partir de la creación de la División Social y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en el año 1962.

Esta propuesta de diferenciación de distintas etapas de producción teórica al interior del período estructuralista no es del todo novedosa. Diversos trabajos señalan las diferencias en la producción de la CEPAL en lo que refiere a las primeras contribuciones de la institución y los debates que aparecen asociados a la emergencia de la(s) Teoría(s) de la Dependencia y también a la discusión de los estilos de desarrollo. Estas perspectivas reconocían, criticaban y complementaban el esquema analítico centrado en gran parte en la economía que había caracterizado a la CEPAL durante sus primeros años de producción teórica (Bielschowsky, 1998; Nahón et al., 2006; Palma, 1987; O. Rodríguez, 2006). Sin embargo, aunque relacionada, en parte, con aquellos debates, la propuesta de diferenciar este subperíodo dentro del estructuralismo tiene por fin centrar la discusión en la producción teórica que complementa, pero no rechaza la tradición cepalina. Por ello, la referencia al "estructuralismo crítico" incorpora los debates de los estilos de desarrollo que tuvieron lugar en el marco de la CEPAL, así como también las discusiones de la dependencia que igualmente se vincularon con la producción teórica de la institución, dejándose de lado, en esta oportunidad, aquellas variantes de la teoría de la dependencia que se inspiraron más bien en las contribuciones marxistas, principalmente en los autores clásicos del imperialismo como Bujarin, Luxemburgo y Lenin.[32]

En realidad, las contribuciones que aquí se denominan "estructuralismo crítico" y que forman parte del análisis suelen ser reconocidas como una de las variantes de la(s) teoría(s) de la dependencia, aunque ubicadas dentro del ala "menos radical" de la teoría (Palma, 1978; Vernengo, 2006). Refiere, por ejemplo, a la producción teórica de los autores más reconocidos articulados en la CEPAL, como Raúl Prebisch, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado y María Conceição Tavares, que ya a fines de los cincuenta reconocían las restricciones asociadas a la industrialización como estrategia de desarrollo, y señalaban la importancia de revalorizar las dinámicas del poder, la dominación y el conflicto en el análisis del capitalismo periférico. Como se analizará, todas estas cuestiones incidirán en un cambio epistémico y en una mayor complejización del análisis del Estado.

Por otro lado, también se diferencian dos subperíodos de producción teórica dentro del neoestructuralismo que se denominan como "neoestructuralismo inicial" y "neoestructuralismo actual". El neoestructuralismo inicial se sitúa durante la década del noventa y se asocia específicamente a la reconversión cepalina bajo el predominio neoliberal. En ese marco, las formas de entender los desafíos para el desarrollo y el rol que le cabe al Estado en ese proceso estarán profundamente condicionados por el nuevo contexto teórico y político que acompañó aquella ofensiva neoliberal y los planes

[32] Como fueron, por ejemplo, las contribuciones de Baran (1957), Dos Santos (1969, 1970b), Frank (1965), Marini (1972).

de ajuste estructural que se implementaron en la región, bajo los condicionamientos impuestos por los Estados centrales y los organismos financieros internacionales.

Por su parte, el neoestructuralismo actual refiere a la producción de la CEPAL desde el año 2000 en adelante. En cuanto a la dimensión de análisis externa, ello implica considerar un importante proceso de redefinición de las relaciones geopolíticas y geoeconómicas a partir de la crisis de hegemonía de Estados Unidos y la emergencia de China en el escenario global (Arrighi, 2007). A nivel interno, implica considerar los procesos de contestación de la hegemonía neoliberal en la región, que se expresaron –con matices y limitaciones- a comienzos del nuevo siglo en diversos países. En términos generales, este último período se caracteriza por una recuperación del rol del Estado para la promoción del desarrollo y la reducción de las desigualdades, lo que aparece asociado a diversas experiencias políticas que criticaron los efectos negativos del neoliberalismo en términos económicos y sociales; experiencias que fueron denominadas por algunos autores como "neo-desarrollistas" (Bresser-Pereira, 2006, 2007; Laguado Duca, 2012).

Figura 2. Períodos y subperíodos para el análisis de las contribuciones cepalinas

	ESTRUCTURALISMO		**NEOESTRUCTURALISMO**	
	Original	**Crítico**	**Inicial**	**Actual**
Contexto internacional	Años dorados del capitalismo. Predominio de la macroeconomía keynesiana. Regímenes de acumulación intensivos, modos de regulación monopolistas. Estados de Bienestar.	Agotamiento de los años dorados. Cuestionamiento a la macroeconomía keynesiana y a los Estados de Bienestar.	Reconfiguración de las dinámicas espaciales, de acumulación y regulación del capitalismo. Revolución tecnológica. Posfordismo. Globalización, financiarización y ofensiva neoliberal.	Emergencia del Sur Global, cuestionamiento a la hegemonía norteamericana. Emergencia de China en clave geopolítica y geoeconómica.
Contexto regional	Industrialización por sustitución de importaciones. Estados interventores.	Insuficiencia dinámica de la industrialización. Activación política en la región.	Ingreso de la ofensiva neoliberal. Planes de ajuste estructural. Apertura económica, descentralización y privatización.	Cuestionamiento a la hegemonía neoliberal. Recuperación del Estado para la promoción de desarrollo. Limitaciones de estas experiencias.

Fuente: elaboración propia

A partir del enfoque teórico propuesto en esta tesis, se utiliza una metodología de análisis histórico-sistémica desde la cual caracterizar las dinámicas del capitalismo en los países centrales y periféricos, revalorizando la cuestión del poder y el conflicto en las formas de intervención estatal en cada contexto, y las teorías o enfoques del desarrollo que en los distintos momentos devienen dominantes. Así, a partir de recuperar la metodología utilizada por Bielschowsky (1998), con ello se procura contextualizar la evolución de las ideas de la CEPAL en relación con:

(1) Su conexión con la historia real	→	cómo se aborda el funcionamiento del capitalismo en centros y periferias a lo largo de los años, cuál es la estrategia de desarrollo que se propone en cada contexto, y de qué forma se entiende la intervención del Estado.
(3) Su diálogo con la producción de ideas en el resto del mundo	→	cuáles son las teorías y perspectivas de desarrollo más relevantes en cada contexto y cómo se relacionan con las ideas de la CEPAL.

Ello, sumado a la consideración de (2) las *transformaciones por las que atravesó la institución a lo largo de los años*, ya sea en relación con las particularidades de su funcionamiento, los autores allí articulados, o los contextos más o menos permisivos para la discusión de determinadas ideas, permiten una mejor comprensión de los cambios históricos en el discurso de la CEPAL.

En efecto, el análisis histórico-sistémico desde el cual se procura contextualizar las ideas de la CEPAL y sus cambios en distintos momentos se centra en dos dimensiones de análisis: una dimensión externa, que observa la relación de poder y conflicto constitutiva de la relación centro-periferia (esto es, sistémica-interestatal); y una dimensión de análisis interna, que refiere a la capacidad de respuesta de la región latinoamericana ante esos procesos globales. Ello refiere a la consideración de las dinámicas desplegadas por los principales actores que operan en la periferia, en su trayectoria histórica y coyuntural, a partir de las cuales se configuran y recrean los regímenes de acumulación sobre los cuales se supone que los Estados deben intervenir y actuar.

En relación con la dimensión de análisis externa, se caracteriza el funcionamiento del capitalismo y cómo se conciben los procesos de desarrollo a partir de observar: las características que asume el sistema capitalista en sus dinámicas de producción y regulación global, desde la configuración de un ciclo sistémico de acumulación y el comando de un Estado hegemónico; las características que asume la relación centro-periferia en ese proceso; y las teorías de desarrollo contextuales y las que devienen dominantes, en estrecha relación con esos procesos geoeconómicos y geopolíticos más generales. Dado que el período de estudio abarca los años 1950-2020, ello requiere analizar, centralmente:

a) El período de emergencia y consolidación de la hegemonía estadounidense, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, y las características que asumió el capitalismo a partir de ese proceso.

b) Las transformaciones que atravesó el capitalismo luego de la crisis de 1970, y los efectos que ello tuvo en términos de las dinámicas de acumulación y regulación a escala global, y en la redefinición de la relación centro-periferia.

c) La crisis de hegemonía de Estados Unidos y los recientes procesos de emergencia del Sur Global, liderado particularmente por China.

d) Los cambios en las teorías y enfoques del desarrollo que devienen dominantes en cada momento.

En relación con la dimensión de análisis interna –vinculada con las transformaciones que se observan en el plano global-, se describen las principales estrategias de desarrollo que se implementaron en América Latina desde la década del cincuenta hasta la actualidad, así como las principales características que asumieron las modalidades de estructuración e intervención estatal en el marco de esos procesos. Dicho análisis considera las lógicas y dinámicas que despliegan los distintos actores en el marco de estas estrategias en la periferia, de acuerdo con su poder estructural y coyuntural, y cómo se sitúa el Estado en ese escenario conflictual en cada uno de esos contextos. En ese sentido, se analizan:

a) Las estrategias de ISI, la mayor intervención de los Estados latinoamericanos, y la activación de determinados actores en la escena política.

b) El agotamiento de la ISI, la agudización de los conflictos sociales y políticos, y las limitaciones de los Estados para dirigir aquellas estrategias.

c) El advenimiento de la ofensiva neoliberal, la “desactivación” del conflicto, y la reconfiguración de los Estados bajos los planes de ajuste estructural.

d) La reciente recuperación de la importancia de los Estados para el desarrollo bajo las experiencias denominadas “neodesarrollistas” y sus limitaciones para promover el cambio estructural.

A partir de este análisis conjunto, que combina las dimensiones externas e internas, y que revaloriza el estudio del capitalismo –y del capitalismo periférico- como un sistema contradictorio, constituido por relaciones de poder y conflicto, se procura contextualizar la evolución de las ideas de la CEPAL, en especial en relación al abordaje del Estado, de acuerdo con los distintos momentos históricos.

Figura 3. Dinámicas del capitalismo, teorías de desarrollo económico y análisis del poder y conflicto en los distintos contextos de producción de la CEPAL

Dinámica sistémica del capitalismo	**Hegemonía norteamericana**			
	Consolidación	Expansión	Retracción	
Centro	Fordismo-años dorados		Posfordismo-Globalización	
Periferia (América Latina)	ISI	ISI - Limitaciones	Neoliberalismo	Neodesarrollismo
Teorías de desarrollo económico	Keynesiana. Economía del desarrollo.	Economía del desarrollo. Teorías de la Dependencia.	Teoría neoclásica. Enfoques evolucionistas, institucionalistas y neoschumpeterianos. Sistema nacional y regional de innovación.	Cadenas globales de valor. Enfoques evolucionistas, neo-schumpeterianos, y poskeynesianos. Discusión ambiental. Desarrollo y género.
Producción de la CEPAL	**Estructuralismo**	**Estructuralismo crítico**	**Neoestructuralismo**	**Neoestructuralismo actual**
Abordaje del capitalismo	Reconocimiento de poder y conflicto en términos predominantemente económicos y tecnológicos.	Reconocimiento del poder y conflicto a partir de la revalorización de la dimensión política y sociológica del desarrollo.	Perspectiva a-conflictual y armónica sin problematización de las relaciones poder.	Mayor reconocimiento del conflicto, pero sin problematización. Recuperación de la categoría centro-periferia, pero desarticulada.
Poder y conflicto	Aparece	Se complejiza	Desaparece/se reinterpreta	Recuperación desproblematizada
Abordaje del Estado	Activo. Intervención vertical, eficiente, neutral, objetiva. Estado con capacidad transformadora *(poder para)*	Cuestionamientos a las formas de intervención. Estado como dominación *(poder sobre)*	Estado concertador y articulador de intereses con los actores privados. Colaboración y cooperación. Intervención eficiente y autolimitada. *(poder para)*	Pactos para la cooperación. Estado con capacidad articuladora *(poder para)*

Fuente: elaboración propia

Las fuentes de recolección de datos para el análisis de la producción teórica de la CEPAL son las publicaciones de autores estructuralistas y neoestructuralistas, principal pero no exclusivamente, aquellas publicadas por la CEPAL. En ese sentido, es necesario realizar una aclaración. Aunque gran parte de la producción teórica estructuralista (1949-1980) –y de la etapa "crítica"- aparece asociada a determinados autores (como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Pinto, Enzo Faletto, Jorge Graciarena, José Medina Echavarría, Aníbal Quijano), muchas de sus contribuciones fueron publicadas por fuera de la CEPAL. Por ello, además de relevar los documentos institucionales, resulta pertinente consultar gran parte de la bibliografía que, aunque publicada por fuera de la CEPAL, se constituyeron en contribuciones fundamentales de la tradición y discusión

estructuralista (O. Rodríguez, 2006), como los trabajos de Furtado (1965a, 1966a), Cardoso (1965, 1974a, 1975, 1977), Faletto (1966), Cardoso y Faletto (1969, 1977), Pinto (1965, 1970, 1976b) y del mismo Prebisch (1981a).

Por su parte, para el análisis de la producción teórica neoestructuralista (1990-2020) se tendrán en cuenta los trabajos de los autores que marcaron el paso del estructuralismo al neoestructuralismo, como Fernando Fajnzylber, Osvaldo Sunkel, Ricardo Ffrench-Davis, Osvaldo Rosales, Joseph Ramos, Antonio Ocampo, entre otros (H. Guillén Romo, 2007; Mallorquín, 2017a); al tiempo que también se trabajará con documentos institucionales de la CEPAL, en especial con las publicaciones de los Períodos de Sesiones bienales. Al respecto, tanto la CEPAL[33] como los principales autores que han estudiado la tradición de pensamiento de la institución (Bielschowsky, 2009) o las contribuciones propiamente neoestructuralistas (Leiva, 2008a; Pérez Caldentey, 2015) refieren a estos documentos institucionales como la síntesis de la producción teórica del neoestructuralismo. En ese sentido, desde la misma CEPAL se señala que dichas publicaciones presentan el argumento de la institución y "son fieles a las mejores tradiciones de su pensamiento" (Camú, 2020)[34], de manera que centrar gran parte del análisis en estos documentos institucionales es una opción que permite subsumir y acceder a una síntesis representativa de las principales discusiones que tuvieron lugar durante este último período de análisis (Bárcena, 2016a; CEPAL, 2015). De esta forma, la fuente principal de análisis para el período neoestructuralista son las publicaciones correspondientes con los Períodos de Sesiones bienales de la CEPAL, la Revista de la CEPAL, y demás libros, informes y documentos institucionales donde han publicado los principales autores neoestructuralistas.

[33] En relación con el último período de producción de la CEPAL, se señala la importancia de los "documentos de posición" o la "trilogía" compuesta por los documentos: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a); y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014). Información disponible en: https://www.cepal.org/es/noticias/cepal-expone-un-libro-la-vigencia-neoestructuralismo-generar-nuevas-politicas, [última fecha de consulta: 19/05/2022].

[34] Última fecha de consulta: 30/06/20.

Figura 4. Secretarios Ejecutivos, autores y fuentes de consulta sobre la producción de la CEPAL según contexto

Período	Secretarios Ejecutivos de la CEPAL	Autores	Fuente de consulta
Estructuralismo	Gustavo Martínez Cabaña (México) (1948-1950) Raúl Prebisch (Argentina) (1950-1963)	R. Prebisch C. Furtado	Documentos institucionales Publicaciones de los autores (por dentro y fuera de la CEPAL)
Estructuralismo crítico	José Antonio Mayobre (Venezuela) (1963-1966) Carlos Quintana (México) (1967-1972) Enrique V. Iglesias (España/Uruguay) (1972-1985) Norberto González (Argentina) (1985-1987)	R. Prebisch C. Furtado A. Pinto F. H. Cardoso E. Faletto J. Graciarena A. Quijano M. Wolfe M. C. Tavares J. Medina Echavarría	Documentos institucionales Publicaciones de los autores (por dentro y fuera de la CEPAL)
Neoestructuralismo	Gert Rosenthal (Guatemala) (1988-1997) José Antonio Ocampo (Colombia) (1998-2003)	F. Fajnzylber R. Ffrench-Davis O. Sunkel O. Rosales J. Ramos	Documentos institucionales Publicaciones de los autores (por dentro y fuera de la CEPAL)
Neoestructuralismo actual	José Luis Machinea (Argentina) (2003-2008) Alicia Bárcena (México) (2008-continua)	A. Ocampo	Documentos institucionales

Fuente: elaboración propia

En todos los casos, se trabajará con una metodología basada en el análisis documental y técnicas de análisis de contenido de las publicaciones. La principal fuente de consulta

de estos documentos es el repositorio digital de la CEPAL.[35] Finalmente, a los fines de evitar reiteraciones, se deja constancia que las traducciones realizadas en relación con las citas utilizadas en el presente trabajo, retomadas de documentos consultados que se encuentren disponibles en idiomas distinto al español, son propias.

5. Algunas aclaraciones relevantes sobre los antecedentes propios en relación con el objeto de estudio

Esta tesis doctoral es resultado de varios años de trabajo en los que se han combinado diversas instancias de formación de posgrado y proyectos de investigación radicados en la Universidad Nacional del Litoral, realizados principalmente en conjunto y bajo la supervisión del director de esta tesis doctoral, Dr. Víctor Ramiro Fernández. En ese sentido, el abordaje del Estado en la tradición cepalina ha sido objeto de análisis en distintos trabajos que se mencionan a continuación, y que se consideran antecedentes de esta tesis.

El antecedente más inmediato es la tesis de Maestría realizada para obtener el título de grado de Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Litoral (tesis defendida en el año 2018), titulada: *"Estado y desarrollo en la producción temprana de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963). Elementos para comprender los cambios en sus referencias a la intervención estatal".*[36] En dicho trabajo se realizó un análisis documental de cómo fue el abordaje del Estado en la producción de Prebisch durante los años en que ejerció el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1949-1963). Los resultados de la investigación dieron cuenta de un cambio epistémico en el abordaje del Estado a partir del año 1955, en el cual el Estado dejó de ser abordado como "solución" para los problemas del desarrollo latinoamericano, y pasó a ser considerado como un elemento estructural importante para comprender los obstáculos de ese proceso, especialmente en el marco de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones.

La tesis argumenta que en ese cambio influyeron notablemente las crecientes presiones que fueron atravesando los Estados al quedar atravesados por los conflictos sociales y las relaciones de poder entre los distintos actores presentes en el escenario latinoamericano, que fueron permeando las estructuras estatales, condicionando los mecanismos de intervención estatal y limitando las posibilidades de que el Estado pueda dirigir la estrategia de desarrollo basada en la ISI en un sentido similar al considerado inicialmente por los estructuralistas. Para explicar ese proceso, se realizó un análisis acerca de las dinámicas de configuración e implicación estatal latinoamericana en perspectiva histórica, describiendo los cambios en las modalidades de acción estatal de acuerdo con los ciclos sistémicos del capitalismo y las formas de entender su rol para el

[35] Disponible en: http://repositorio.cepal.org/ [última fecha de consulta: 30/06/2022]
[36] El trabajo se encuentra disponible en: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/1081 [última fecha de consulta: 14/07/2021].

desarrollo, promovidas especialmente por los Estados hegemónicos. A su vez, se destaca el rol que tuvo el mismo Estado en la activación de diversos actores, que adquirieron un poder considerable para expresar sus demandas, pero sobre una estructura socioeconómica y de poder que no se alteró sustancialmente en relación con el contexto histórico previo a ese proceso. En ese marco, las crecientes pujas por el excedente y la imposibilidad de resolver esa tensión a nivel del proceso de acumulación (es decir, mediante la profundización de la ISI como estrategia de desarrollo) fueron posicionando al Estado como un actor problemático a la hora de dar repuesta a los diversos reclamos. De esa manera, el Estado fue posicionándose progresivamente como un actor problemático para dirigir la estrategia de desarrollo y para resolver las contradicciones del capitalismo periférico; cuestiones que fueron analizadas por Prebisch y permiten comprender su "cambio de humor" respecto de la capacidad del Estado para llevar adelante una transformación estructural en América Latina.

Como resultado de ese trabajo de investigación, se publicaron tres artículos en revistas académicas con referato (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018, 2020; Ormaechea & Fernández, 2017). Además, algunos avances del proceso de investigación fueron presentados en el *VII Congreso Regional de Historia e Historiografía* realizado en Santa Fe en el año 2017 (V. R. Fernández & Ormaechea, 2017), y el resultado de la tesis fue presentado en el *XXI Encuentro de Jóvenes Investigadores (EJI) de la Universidad Nacional del Litoral* en el año 2018.

Por otro lado, en cuanto al relevamiento del abordaje del Estado en la producción de la CEPAL, también se han publicado algunos avances parciales de la investigación en revistas académicas (Ormaechea & Fernández, 2018, 2020b), donde se describe, en general, cómo fue cambiando el entendimiento del Estado en los tres contextos diferenciados de la CEPAL. A partir de este registro general, también se realizó un análisis sobre la concepción de Estados y sociedades fuertes y débiles para comprender las trayectorias diferenciadas de desarrollo de América Latina y el este asiático durante la posguerra, comparando dicho análisis con las modalidades de intervención estatal que presenta la CEPAL en distintos contextos históricos. Dicho trabajo de investigación se publicó en un capítulo de libro (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019), y será retomado en el análisis de esta tesis, especialmente en el capítulo 3.

En términos generales, todos esos trabajos introducen la cuestión del poder y el conflicto en el abordaje del Estado en la teoría estructuralista y neoestructuralista de la CEPAL, desde una perspectiva que no suele ser reconocida por la CEPAL, ni tampoco por gran parte de la bibliografía en general.[37] El elemento distintivo de esta tesis doctoral en relación con esos trabajos es que, por un lado, profundiza el análisis y sistematización de la producción teórica de la CEPAL entre los 1949-2020, incorporando el análisis de distintos autores estructuralistas –más allá de Prebisch-, y la producción neoestructuralista más reciente y actual. Por otro lado, y de manera central, la tesis avanza en intentar explicar esos cambios ya identificados a partir de considerar los procesos globales y regionales en los cuales se inserta la producción teórica de la

[37] Con algunas excepciones, de acuerdo con los trabajos mencionados en el apartado: "Antecedentes sobre el abordaje del Estado en la producción cepalina".

CEPAL y las teorías de desarrollo contextuales. Ello implica realizar una lectura crítica de los procesos capitalistas y de cómo en determinados momentos se revalorizan o relativizan algunas dimensiones de análisis, como las dinámicas de poder y conflicto que son centrales en dicho sistema, prestando especial atención a cómo ese proceso se manifiesta al interior de la CEPAL.

En efecto, luego de presentar las precisiones teóricas y metodológicas para la realización de este trabajo de investigación, a continuación, se desarrollan los capítulos a partir de los cuales se analiza cómo fue cambiando el entendimiento del Estado en la producción teórica de la CEPAL en los distintos contextos históricos.

Capítulo 2

Estado y desarrollo en el estructuralismo latinoamericano

1. Introducción

El nacimiento del pensamiento estructuralista latinoamericano se remonta a la creación de la CEPAL en el año 1948.[38] Como se analiza a continuación, se trata de un contexto histórico particular, caracterizado principalmente por el comienzo de la Guerra Fría y la emergencia de las discusiones sobre las posibilidades de desarrollo de los países con menores tasas de crecimiento económico. Ambos procesos se enmarcan, a su vez, en un nuevo cambio en el sistema geopolítico-interestatal, signado por la emergencia y posterior consolidación de la hegemonía norteamericana (Arrighi, 1999), y el despliegue de un conjunto de estrategias por parte del nuevo Estado hegemónico para consolidar su dominio en las áreas que quedaron bajo su influencia, especialmente en aquellos territorios donde el conflicto con el bloque soviético era potencialmente más intenso.

Precisamente, la problemática del desarrollo económico y el rol que asume la intervención estatal en ese proceso adquirieron en este contexto una connotación particular, dado los numerosos esfuerzos promovidos por Estados Unidos para reafirmar y legitimar el sistema de acumulación capitalista y consolidar su posición hegemónica (Bracarense, 2012). La promoción de políticas de recuperación económica se convirtió en la estrategia fundamental del Estado hegemónico durante la posguerra, tanto en las economías industrializadas devastadas por la guerra, como en otras regiones que presentaban relativamente menores tasas de crecimiento económico. Además, Estados Unidos desplegó un conjunto de instituciones internacionales orientadas a dar soporte a ese proceso, entre las que se encuentra, por ejemplo, el sistema de Naciones Unidas. Así, la creación de la CEPAL se inscribe en el conjunto de estrategias desplegadas por Estados Unidos para asegurar su dominio en el marco de las economías capitalistas y sus áreas de influencia.

A pesar de este contexto de conflicto explícito a nivel geopolítico, y en un escenario que no estuvo exento de condicionamientos a las discusiones y políticas de desarrollo latinoamericana (Pollock, 1978), la CEPAL, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch, logró articular un conjunto de contribuciones orientadas a comprender la especificidad de la región latinoamericana y los desafíos para su desarrollo desde una perspectiva crítica y original (Cardoso, 1977). Ello dio lugar al posterior reconocimiento de esta escuela de pensamiento como “el primer –y único- esfuerzo de creación de un cuerpo de

[38] La CEPAL se creó inicialmente con el nombre: Comisión Económica para América Latina. En el año 1984, durante el Vigésimo Período de Sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó ampliar el nombre al de “Comisión Económica para América Latina y el Caribe”.

pensamiento teórico sobre política económica que surgió en esa vasta área del planeta a la que se denominó Tercer Mundo" (Furtado, 1999, p. 30).

Parte de esa perspectiva crítica y original se basaba en ofrecer un abordaje epistémico sobre el capitalismo que argumentaba la existencia de economías centrales y periféricas, denunciando de esta forma la presencia de relaciones de conflicto y poder que configuraban las dinámicas de producción y comercialización capitalista entre los distintos países (centrales y periféricos). Ello no sólo se constituía en una crítica directa a la teoría de las ventajas comparativas, dominante por entonces en el ámbito del comercio internacional, sino que también ofrecía un sustento teórico para promover un proceso de transformación estructural en la periferia liderado por el Estado. De esta forma, como se verá, el lente analítico propuesto por los estructuralistas partía de considerar las relaciones de poder y conflicto que son constitutivas del capitalismo, principalmente en su dimensión externa (centro-periferia), pero también al interior de las mismas sociedades periféricas. En última instancia, el reconocimiento de que las dinámicas del libre mercado no habilitaron el desarrollo de América Latina y la necesidad de coordinación entre diversos sectores y actores justificaba la intervención estatal para el desarrollo (Gurrieri, 2001), aunque, por el momento, desde una perspectiva todavía desproblematizada.

En este segundo capítulo se analiza, primero, el contexto geoeconómico y geopolítico de emergencia del estructuralismo latinoamericano. Para ello, se caracterizan las dinámicas de acumulación y regulación del sistema capitalista a partir de la consolidación de la hegemonía norteamericana, y se consideran las principales teorías de desarrollo de aquel contexto. En todas esas dimensiones, tanto la industria como el rol del Estado para el desarrollo asumían una relevancia central. Luego, se analiza el surgimiento del estructuralismo latinoamericano y sus principales contribuciones para el desarrollo de América Latina. Seguidamente, se sistematiza y examina cómo se entiende la intervención del Estado para la promoción del cambio estructural, y cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto que estructuran al sistema capitalista en ese proceso. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

2. El contexto geoeconómico y geopolítico de la emergencia del estructuralismo latinoamericano

Uno de los aspectos más relevantes del contexto geoeconómico y geopolítico de la posguerra fue la consolidación de Estados Unidos como nuevo Estado hegemónico. En el marco de ese proceso, luego de un período de caos sistémico y transición, se produjo una importante reconfiguración de las dinámicas de acumulación y regulación del capitalismo, en las cuales los Estados nacionales adquirieron una importancia fundamental. Si bien los Estados siempre son actores centrales en la configuración de un determinado orden social y territorial (Arrighi, 1998), la característica novedosa de este contexto fue la amplia aceptación del Estado como actor estratégico en la coordinación de los asuntos económicos y sociales y en la promoción del desarrollo, tanto en los países centrales como en los periféricos, aunque de manera diferenciada.

Como se analizará, a partir de las nuevas dinámicas habilitadas y promovidas por el Estado hegemónico se configuraron los “años dorados” del capitalismo (Harvey, 1998; Lipietz, 1987; Marglin & Schor, 2000). Las características que asumieron las distintas formas institucionales que configuran el modo de regulación, y las particularidades que asumió el escenario geopolítico de posguerra, dieron lugar a un período de relativa estabilidad económica, política y social en los países centrales que, aunque no exenta de conflictos, permitió garantizar importantes tasas de crecimiento económico y redistribución. En el caso de los países periféricos, y particularmente de América Latina, este contexto geopolítico y geoeconómico coincidió con el despliegue de las estrategias de ISI lideradas por el Estado. Si bien la implementación de estas estrategias es anterior al período de posguerra, desde mediados de los cuarenta se constituyeron en proyectos políticos de desarrollo nacional en diversos países de la región (A. Guillén Romo, 2008).

Para dar cuenta de ese proceso, a continuación, se analizan las características que asumió el contexto de emergencia del estructuralismo latinoamericano prestando atención a las dinámicas geoeconómicas y geopolíticas que caracterizaron la expansión material del nuevo ciclo sistémico de acumulación, y las particularidades que dicho proceso adoptó en América Latina.

2.1. La consolidación de la hegemonía norteamericana

Luego de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos devino el nuevo Estado hegemónico (Arrighi, 1999). La emergencia de Estados Unidos como nuevo centro hegemónico, en reemplazo de Gran Bretaña, significó una reconfiguración de las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista a nivel global. En ese sentido, Estados Unidos, bajo la doctrina Truman, llevó adelante una serie de políticas y estrategias orientadas a reforzar su poder e influencia, tanto en los países centrales como en otras regiones del mundo (Bracarense, 2012). Ese proceso estuvo focalizado en el fortalecimiento de la economía estadounidense, en la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra, en la configuración de un andamiaje institucional internacional que le diera soporte y legitimidad a la pretendida acción del Estado hegemónico, y en la promoción de las reflexiones sobre el desarrollo económico en aquellas áreas consideradas “más atrasadas”.

En el caso de los países centrales, la expansión material del ciclo de hegemonía norteamericana se afianzó a partir de la configuración del modo de desarrollo fordista-keynesiano (o intensivo-monopolista) (Boyer, 2016), mediante el cual el capitalismo de producción y consumo de masas viabilizó un esquema de crecimiento económico inigualable hasta entonces (Harvey, 1998). Este modo de desarrollo, sustentado en un régimen de acumulación intensivo y un modo de regulación monopólico, se logró a partir de un “compromiso” que, aunque tenso, permitió administrar y contener los conflictos de intereses entre tres de los principales actores que estructuraron la dinámica de acumulación y regulación capitalista durante este contexto: el capital (corporativo), el trabajo (organizado) y el Estado (de Bienestar) (Kotz, 2002).

En general, como se analiza a continuación, el capital aceptó una serie de concesiones a la fuerza de trabajo basadas principalmente en políticas redistributivas (Gordon et al., 1987, pp. 48–49). La forma que adquirió el acuerdo capital-trabajo generó una suerte de círculo virtuoso que, aunque tenso, permitió el crecimiento sostenido en los niveles de productividad y un patrón de consumo de masas que garantizaba la realización de la producción en un sentido compatible con los requerimientos de ganancias del capital (Harvey, 1998; Jessop, 2008). Asimismo, la intervención directa del Estado en diversas áreas económicas y sociales fue fundamental para legitimar el capitalismo como modo de producción dominante (J. O'Connor, 1973). En conjunto, estas dinámicas configuraron lo que se dio a conocer como "los años dorados del capitalismo" (Harvey, 1998; Marglin & Schor, 1990).

En este marco, el capital desplegó su participación a través de la consolidación de grandes unidades corporativas verticalmente integradas (Arrighi et al., 2001). Estas grandes unidades corporativas fueron el resultado de importantes transformaciones tecnológicas y organizativas que tuvieron lugar desde principios de siglo XX (Veblen, 1919). A partir de una nueva división técnica y social del trabajo, sustentada en las prácticas tayloristas y fordistas, fue posible emplear una gran cantidad de trabajadores no calificados en el proceso de producción y generar importantes incrementos de productividad (Coriat, 1993; Neffa, 1999).

Esa forma de organización empresarial requería estar a la vanguardia del progreso tecnológico en curso, lo que demandaba grandes inversiones en capital fijo para incrementar constantemente los niveles de productividad, reemplazar las máquinas obsoletas e incorporar otras nuevas. A su vez, como elemento distintivo, las grandes empresas se caracterizaron por una administración científica de todas las facetas del proceso de producción con el fin de mejorar las capacidades de gestión y comercialización. La producción se realizaba a gran escala y normalmente en mercados de dimensiones nacionales o internacionales.[39]

Sin embargo, la diferente capacidad de las empresas para incorporar progreso técnico a los procesos productivos y poder estar a la vanguardia de las transformaciones tecnológicas y organizativas fue generando niveles de crecimiento muy diversos entre empresas y sectores de la economía. Por ello, por ese mismo proceso de tecnificación y racionalización de la producción, este período también se caracterizó por una tendencia hacia la creciente concentración y monopolización de la economía (V. R. Fernández, 2017; J. O'Connor, 1973). Como resultado de ese proceso, las empresas y sectores más dinámicos y líderes conformaron lo que se denominó el sector monopólico, que se constituyó en la dinámica estructurante del régimen de acumulación predominante (Jessop, 2008). Pero, además de este sector, también existían los sectores competitivos y residuales, con características y dinámicas diferentes al sector dominante.

[39] Todos estos progresos operados en el terreno de la organización y la gerencia empresarial contribuyeron posteriormente al surgimiento y ulterior consolidación de la empresa transnacional a escala mundial (Van der Wee, 1997).

En contraposición a las características del sector monopólico, el sector competitivo se caracterizaba por operar con niveles de productividad bajos. El crecimiento de la producción dependía menos de la inversión en capital físico y del progreso técnico que del aumento del empleo. La producción de caracterizaba por ser a pequeña escala y los mercados eran locales o regionales. A su vez, los salarios eran relativamente bajos, la inestabilidad laboral era alta, y existía una tendencia a la sobresaturación, dado que resultaba relativamente fácil establecer un negocio en este sector. También a diferencia del sector monopólico, el movimiento obrero se encontraba débilmente desarrollado. Por un lado, porque las características de la mano de obra, la multitud de empresas existentes en cada tipo de industria y la naturaleza de la producción de pequeña escala obstaculizaban la organización de sindicatos fuertes. Por otro lado, porque el alto nivel de competitividad y los pequeños márgenes de beneficios hacían que el reconocimiento de los sindicatos resultara muy costoso para los empresarios. Como consecuencia de todo ello, en términos relativos, las condiciones laborales en este sector solían ser pobres y los salarios de los trabajadores bajos (J. O'Connor, 1973).

Por su parte, el Estado conformaba el tercer gran sector de la economía. Al igual que en el sector competitivo, la productividad del empleo estatal era baja y dependía centralmente del incremento del empleo. A su vez, la producción y las actividades estatales estaban condicionadas por las prioridades presupuestarias del gobierno y por su capacidad para movilizar los ingresos fiscales. Sin embargo, a diferencia de aquel sector, la estabilidad del empleo, la poca movilidad laboral y las grandes dimensiones de las oficinas o unidades de producción favorecían la organización sindical, aunque producto de la heterogeneidad de la mano de obra se presentaban varios obstáculos para la acción colectiva (J. O'Connor, 1973).

Uno de los elementos más distintivos del modo de desarrollo fordista-monopólico fue la dinámica que asumió la relación salarial en torno a la contradicción fundamental capital-trabajo.[40] Precisamente, el fordismo suele ser reconocido por la capacidad para compatibilizar crecimiento económico con una mayor redistribución del excedente. En ese sentido, los trabajadores empleados dentro del sector monopólico, organizados en grandes sindicatos, lograron un poder considerable para negociar con los empresarios las alzas salariales y las mejoras en las condiciones de trabajo. Las garantías se extendían también a la estabilidad laboral y protección social. En la medida en que la elevación de los salarios dependía de los incrementos de la productividad, las organizaciones sindicales burocratizadas aceptaron la disciplina laboral y adoptaron –relativamente- una actitud de colaboración con el gran capital a cambio de las mencionadas garantías (Gordon et al., 1987; Harvey, 1998). De esta forma, las características que asumió el régimen salarial se constituyeron en una de las particularidades más distintivas de la especificidad fordista, en tanto se conformó en un elemento central para contener los conflictos y las contradicciones de la relación del capital, y garantizar la acumulación en un marco de relativa estabilidad.

[40] De hecho, como se mencionó en el capítulo anterior, para Boyer (2002) se constituyó en la forma institucional con mayor jerarquía durante del modo de desarrollo intensivo-monopolista

De todas formas, dado que no todos los trabajadores se encontraban insertos en las grandes empresas corporativas, una gran parte de la población empleada en los sectores competitivos y residuales carecía del poder para equiparar las alzas salariales características del sector monopólico. Ante esa situación, los trabajadores de estos sectores pugnaban por una creciente equiparación de los salarios, y el Estado intervenía para garantizar ingresos que se acerquen a las expectativas con el fin de aminorar el conflicto social (J. O'Connor, 1973). Así, los principales acuerdos salariales que lograban los trabajadores de las empresas corporativas eran luego extendidos a los demás trabajadores a través de la acción del Estado, proceso que era financiado sustancialmente a través de impuestos progresivos (Jessop, 2008). En definitiva, el objetivo último de estas intervenciones era garantizar la demanda efectiva del sistema de producción en masa y la legitimidad del sistema capitalista.

De esta forma, el Estado asumió un rol central en la administración de las tensiones y los conflictos propios del capitalismo. En general, la intervención del Estado estaba orientada a garantizar principalmente el crecimiento económico como política indiscutida y el pleno empleo entendido como condición *sine qua non* del crecimiento, la demanda efectiva y la estabilidad del capitalismo (Gilpin, 1987, p. 131). Para ello, el Estado garantizaba un marco de relativa estabilidad para las inversiones del sector privado; y, en sintonía con el planteo keynesiano, llevó adelante políticas fiscales y monetarias anticíclicas para estimular o contraer la demanda. A su vez, como se mencionó, el Estado intervino activamente para garantizar la redistribución del crecimiento económico, principalmente a través de la transferencia de rentas, políticas de salario mínimo, impuestos sobre el patrimonio y la progresividad del sistema fiscal (Van der Wee, 1997).

Esta forma de intervención estatal, denominada como Estado de Bienestar, se orientó a garantizar la demanda efectiva no sólo a través de las acciones explícitas sobre el salario directo, sino también a partir de desmercantilizar algunos ámbitos de reproducción social y satisfacer las necesidades básicas de gran parte de la población (Harvey, 2007a). En ese sentido, el Estado también promovió activamente una política social destinada al cuidado de la salud, educación y vivienda (Harvey, 1998); y a garantizar ingresos mínimos para los jubilados, desocupados e inválidos. Según algunos autores, se trata de una etapa histórica en la que, en términos relativos, el capitalismo "fue humanizado" (Van der Wee, 1997, p. 329).

En definitiva, el Estado se convirtió en un campo de fuerzas que internalizó los conflictos entre los diversos actores sociales. Durante este contexto, tanto las instituciones obreras como los sindicatos y los partidos políticos de izquierda tuvieron una influencia considerable dentro del aparato estatal (Harvey, 2007a) que, incluso, también incrementó su tamaño a través del aumento del empleo en el sector público (Jessop, 2008, p. 69). En términos generales, el gran capital respetó la intervención del Estado en la esfera económica dado que, sin el mismo, la tarea de reactivación económica durante la posguerra hubiera sido mucho más exigente para los actores privados. Al mismo tiempo, respetó las políticas sociales y los acuerdos salariales con los sindicatos, en tanto constituían una potencial fuente de demanda y promoción directa del consumo

(Offe, 1992). Del mismo modo, el movimiento obrero también vio en el papel del Estado un medio para reducir las consecuencias negativas de la economía de mercado.

De esta forma, en los países centrales, a través de la intervención directa y explícita del Estado, se constituyó en un nuevo terreno de *legitimación* de las contradicciones de la acumulación capitalista (J. O'Connor, 1973; Offe, 1984). Independientemente de las variadas formas de intervención en los distintos países (Esping-Andersen, 1990), el Estado de Bienestar se orientó en todos los casos a promover el crecimiento económico estable y el aumento del nivel de vida material de gran parte de la población.

Esta configuración del modo de desarrollo intensivo-monopolista se desplegó a partir de una dinámica productiva y regulatoria centrada principalmente en un arreglo espacio-temporal con centro en la escala nacional (Brenner, 2004; Jessop, 2008), entendida esta escala como espacio predominante en la administración de los conflictos y contradicciones entre capital-trabajo y capital-capital (V. R. Fernández, 2017, p. 233). En definitiva, la escala nacional adquirió una relevancia fundamental no solo en la dinámica productiva y regulatoria espacial, sino también en las formas de pensar y planificar las estrategias de desarrollo.

A medida que el fordismo se fue desplegando con la consolidación de esta dinámica de producción y consumo de masas, las grandes empresas adquirieron gran relevancia y se fueron expandiendo por otras economías centrales y periféricas (Gilpin, 1987, p. 232). En especial, las grandes corporaciones estadounidenses orientaron parte de sus actividades hacia las economías europeas, que mostraron una mayor apertura a la inversión extranjera y como destino de su producción. Además, a nivel internacional, el fordismo significó la formación de mercados globales masivos que fueron incorporando progresivamente a gran parte de la población mundial –no comunista- a la dinámica global de un nuevo tipo de capitalismo (Harvey, 1998, p. 159).[41] De todas formas, el comercio internacional tuvo una importancia secundaria para el modelo de crecimiento fordista, dado que las fuerzas impulsoras del mismo fueron centralmente la transformación *interna* de la industria, y los procesos de producción y expansión del mercado interno mediante el aumento del poder adquisitivo (Lipietz, 1987, p. 39) –cursivas en original-.

En conjunto, la hegemonía de Estados Unidos durante la posguerra se consolidó en términos geoeconómicos a partir del régimen de acumulación intensivo y el modo de regulación monopolista centrado en una escala de producción, regulación y desarrollo nacional, primero en dicho país y luego en las principales economías del mundo occidental. El régimen de acumulación intensivo logró efectivamente compatibilizar las formas de producción y consumo de masas a partir de los aumentos de productividad de las economías de escala, los aumentos de los salarios indexados a los incrementos de productividad, el aumento de la demanda producto del aumento de salarios, el aumento de las ganancias basado en la utilización plena de la capacidad instalada, y el aumento de la inversión en equipos y técnicas de producción masiva (Jessop, 2008, p. 69).

[41] En especial, en el marco del Plan Marshall.

Por su parte, las características del modo de regulación monopólico se pueden resumir en términos de: un *régimen monetario* donde se sustituye la moneda-mercancía metálica por la moneda de crédito, y donde las políticas de emisión de dinero y de crédito están orientadas a garantizar la demanda agregada en las economías nacionales y a socializar las pérdidas; un *régimen salarial* específico, centrado en la negociación colectiva y basado en ingresos mínimos, en la indexación de los salarios nominales respecto los precios y la progresión esperada de los mismos a medida que crece la productividad. Además, también se incorporaron elementos colectivos que ingresaban en el modo de vida de los asalariados a través de la cobertura social, como acceso a la educación, vivienda y la salud; una *forma de competencia* centrada en monopolios, los que tienen la capacidad para determinar *a priori* la producción en función de las ganancias de la productividad y los precios independientemente de las fluctuaciones de la demanda (es decir, a través de mecanismos de *mark-up*); un tipo de *Estado* de Bienestar, que ayuda a mantener el equilibrio entre producción y consumo y gestiona los conflictos entre capital y trabajo en lo relativo al salario individual y social, al tiempo que administra las contradicciones entre acumulación y legitimación social; y un *régimen internacional* orientado a sostener el crecimiento fordista en las economías nacionales bajo el área de influencia de la hegemonía estadounidense (Boyer, 2016; Bustelo, 1994; Jessop, 2008).

En ese sentido, en términos geopolíticos, Estados Unidos jugó un papel central en la promoción de la expansión transnacional del modo de desarrollo fordista-keynesiano bajo el predominio del capital corporativo estadounidense (Arrighi et al., 2001, p. 145; Jessop, 2008, p. 67). Principalmente a través del Plan Marshall, Estados Unidos posicionó a Europa occidental como destino privilegiado de sus inversiones directas, y ofrecía a las corporaciones estadounidenses que operaban en el extranjero incentivos fiscales, planes de seguro, y protección política y militar (Arrighi et al., 2001). Se trata de un contexto en el que las corporaciones estadounidenses conservaban una posición de relativa ventaja frente la competencia internacional, sobre todo ante las empresas europeas occidentales y japonesas que se estaban recuperado de las consecuencias de la guerra (Gordon et al., 1987, p. 50). Al mismo tiempo, actuando de forma concertada con sus aliados políticos más importantes y sobre la base del trasplante global de las estructuras de integración vertical de las corporaciones norteamericanas, Estados Unidos promovió nuevas formas de integración económica mundial, sustentadas en un proceso de comercio bilateral y multilateral liberalizado, pero estrechamente controlado por su poder militar y financiero (Arrighi, 1998). En ese proceso, los principales órganos e instrumentos de poder y decisión de la economía mundial capitalista quedaron centralizados en Estados Unidos y los países centrales, desde donde los Estados (centrales) y las grandes empresas vinculadas a éstos promovieron una creciente integración de la economía y la política mundial (Lipietz, 1987, p. 41), sobre la base de una persistente interdependencia asimétrica (Graciarena, 1990; Kaplan, 2015).

El elemento ideológico-cultural que acompañó esta reconfiguración internacional sustentada en la hegemonía estadounidense fue muy importante (Lipietz, 1987, p. 40), no sólo en lo que refiere a las nuevas formas de concebir las dinámicas de producción y consumo de masas de base nacional, sino también en lo que refiere al ideario de un

nuevo orden mundial sustentado en las ideas de desarrollo, democracia y libertad promovidas por el nuevo Estado hegemónico (Arrighi et al., 2001, p. 142). En ese sentido, el fin de la Segunda Guerra Mundial implicó una reconfiguración del sistema interestatal en el cual los lazos de articulación entre las economías y los Estados fueron reconstruidos de una forma no colonial (Fiori, 2018). Sobre ese nuevo escenario, signado por el comienzo de la Guerra Fría y el proceso de consolidación de su hegemonía global, Estados Unidos también promovió la construcción de un andamiaje institucional que le diera soporte geopolítico a sus estrategias geoeconómicas y le permitiera reforzar su rol como líder y garante del nuevo orden a nivel internacional.

Así, en el escenario de posguerra, la influencia de Estados Unidos se fue consolidando de manera creciente. Por un lado, a través del Plan Marshall y las inversiones extranjeras directas orientadas a la recuperación económica de Europa occidental y Japón. Por otro, a través de la afirmación de organizaciones ya existentes, como el sistema de Bretton Woods[42], y dentro de éste, del Banco Mundial (BM, 1944) y el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1945); y a través de la creación de nuevas instituciones políticas internacionales, tales como las Naciones Unidas (1945), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1947), la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948) y, un poco más tarde, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1959). Se trata de un contexto en el cual la economía quedó subordinada a los intereses políticos del Estado hegemónico, elementos que incidieron en la configuración de las diversas instituciones internacionales financieras (BM, FMI, GATT, BID), militares (OTAN) y de seguridad (Consejo de Seguridad) (Tavares & Belluzo, 2004, p. 123).

En este marco, desde la perspectiva de Roosevelt:

> *[L]a seguridad del mundo tenía que basarse en el poder norteamericano* ejercido mediante sistemas internacionales. Pero, para que tal programa tuviera un amplio atractivo ideológico entre los pueblos explotados del mundo, tenía que emanar de una institución menos esotérica que un sistema monetario internacional y menos tosca que un conjunto de alianzas o bases militares (Schurmann, 1974, p. 68, citado en Arrighi, 1999, p. 87).

En especial, la institución que llevaría adelante esa misión sería las Naciones Unidas, organización donde precisamente se creó la CEPAL. Las implicancias políticas de la creación de las Naciones Unidas fueron “realmente revolucionarias” (Arrighi, 1999, p. 87), en tanto implicó, por primera vez en la historia, la institucionalización de un gobierno mundial liderado abiertamente por los intereses de un país específico; es decir, de los Estados Unidos.

Sin embargo, la idea de crear una institución internacional “menos esotérica que el sistema monetario internacional y menos tosca que un conjunto de alianzas o bases militares” se corresponde primero con un “idealismo revolucionario” por parte de

[42] El objetivo que perseguía el acuerdo de Bretton Woods era volver a un sistema de tipos de cambio estable y a asegurar suministros de capital a largo plazo para fines productivos. La creación del FMI y el BM fue diseñada para lograr estos propósitos. Se restauró un tipo de patrón oro, en el que las monedas convertibles (el dólar) se aceptaban como parte de las reservas de cambio. Durante las siguientes dos décadas, esta medida estableció al dólar como moneda de reserva. Tanto el FMI como el BM se comprometieron a presionar por la liberalización del comercio y las cuentas de capital.

Roosevelt, que luego fue reconvertido en un “idealismo reformista” por sus sucesores; ya que, en realidad, los principales pilares de la hegemonía estadounidense se terminaron por constituir sobre el control norteamericano del dinero mundial y el poderío militar global (Arrighi, 1999, p. 88; Gilpin, 1987, p. 134). En ese sentido, todo el andamiaje institucional creado o sustentado por Estados Unidos durante este contexto cumplió más bien un rol de legitimidad del orden mundial creado en base a los intereses del Estado hegemónico; siendo que, de hecho, la influencia y las funciones que esas instituciones internacionales efectivamente desempeñaban estaban condicionadas por las estrategias más generales de los Estados Unidos.

En definitiva, las acciones implementadas por Estados Unidos en tanto Estado hegemónico para “tender nuevas vías” y conducir al sistema en una nueva dirección (Arrighi, 1998) variaron en relación con las diversas regiones y sus intereses respecto cada una de ellas. Como suele ser reconocido en parte de la literatura, tanto la estrategia de reconstrucción de Europa como el apoyo a la unificación económica de la región, y el interés por fomentar el desarrollo de las economías más atrasadas (y, más tarde, especialmente su política de promoción al desarrollo del este asiático) fue un asunto eminentemente político, asociado a la necesidad de Estados Unidos de contener la “amenaza comunista” en sus áreas de influencia (Arrighi, 1999, p. 90; Arrighi & Silver, 2001, p. 146; Bracarense, 2012; Gilpin, 1975). Ello se constituyó en una dimensión esencial de la construcción de su hegemonía, mediante la cual Estados Unidos aparentemente colocaba los intereses del conjunto del sistema por encima de los suyos particulares (Fiori, 2018).

En general, durante todo el período de posguerra, gran parte de la estrategia de Estados Unidos a nivel global estuvo condicionada por el conflicto con la Unión Soviética (URSS). Ello llevó a que Estado Unidos implemente diversas estrategias para legitimar el capitalismo y elevar el nivel de vida la población en las distintas regiones. No obstante, esas acciones se implementaron de manera diferenciada. En el caso de Europa y Japón, como se ha mencionado, Estados Unidos se implicó directamente en la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra a través de diversos programas, como el Plan Marshall y el Plan MacArthur (Bustelo, 1999, p. 108; Lipietz, 1987, p. 40), y también dio soporte a la creación de comisiones económicas regionales dependientes de las Naciones Unidas, como el caso de la Comisión Económica para Europa (CEPE). Además, Estados Unidos se mostró en general a favor del progreso económico y del desarrollo de las distintas regiones. En el caso de África, tuvieron lugar los procesos de descolonización (Arrighi, 1999); y en Asia y Medio Oriente se implementaron programas de ayuda económica y militar, al tiempo que se creó la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO), también dentro de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la situación de América Latina era diferente. Al situarse lejos de los focos conflictivos más importantes, Estados Unidos inicialmente no demostró mayor interés en el desarrollo de América Latina, por cuanto no representaba una región estratégica en relación con sus intereses económicos y/o políticos inmediatos (Medeiros & Mazat, 2019; Rabe, 1978). En ese sentido, si bien Estados Unidos había apoyado la industrialización durante la guerra y América Latina recibía inversiones de ese país, no

solamente no hubo un Plan Marshall para la región[43], sino que Estados Unidos también se opuso inicialmente a la creación de la CEPAL –como se abordará en el punto 4 de este capítulo-.

En conjunto, el escenario de posguerra se caracterizó por importantes tensiones y conflictos geopolíticos, sobre todo en torno a la posibilidad histórica de construir alternativas que vayan más allá del capitalismo. Y es precisamente allí donde se sitúa la emergencia de la economía del desarrollo, de la CEPAL y del estructuralismo latinoamericano. La promoción del desarrollo aparecía como una necesidad orientada a dar respuesta a las necesidades de los países subdesarrollados, en un clima de disputa ideológica y política entre los Estados Unidos y la URSS (Bracarense, 2012). Entonces, si bien las discusiones referentes al desarrollo en general son notablemente anteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, la característica novedosa de este renovado impulso fue que las reflexiones sobre el desarrollo económico trasladaron su mirada y objeto de estudio desde las regiones más ricas e industrializadas del mundo hacia las menos desarrolladas y más pobres (Nahón et al., 2006).

En su discurso de asunción de su segundo mandato como presidente de Estados Unidos en 1949, Harry Truman presentó el concepto de "trato justo", que daba cuenta del posicionamiento que asumía el Estado hegemónico para atender los problemas de las "áreas subdesarrolladas":

> Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada, es víctima de la enfermedad. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza constituye un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas. Por primera vez en la historia, la humanidad posee el conocimiento y la capacidad para aliviar el sufrimiento de estas gentes… Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para ayudarlos a lograr sus aspiraciones de una vida mejor… Lo que tenemos en mente es un programa de desarrollo basado en los conceptos del trato justo y democrático… Producir más es la clave para la paz y la prosperidad. Y la clave para producir más es una aplicación mayor y más vigorosa del conocimiento técnico y científico moderno (Truman, 1964, citado en Escobar, 2007, pp.19-20).

De esta forma, tanto el concepto como el ideal de desarrollo que surgió en ese contexto aparece estrechamente enmarcado en el clima de época, principalmente por las acciones que puso en marcha Estados Unidos como nuevo Estado hegemónico para reforzar su liderazgo en el orden mundial (Glassman, 2018, p. 13). Desde la perspectiva de Estados Unidos, el capital, la ciencia y la tecnología eran los principales componentes

[43] En lo que respecta al Plan Marshall, durante el período 1945-1950, Bélgica y Luxemburgo recibieron más ayuda económica que el total de los países latinoamericanos (Rabe, 1978, p. 292). Años más tarde, cuando se desencadenó la guerra de Corea, Estados Unidos reorientó su atención hacia América Latina, con el fin de extender su control sobre los suministros de minerales estratégicos de la región, y se invirtieron cantidades significativas de capital privado estadounidense en Brasil, Venezuela, México, Perú y el Caribe (Thorp, 1998, p. 128). Como se analiza en el próximo capítulo, cuando los movimientos sociales y la activación política fueron más intensos durante los cincuenta y principios de los sesenta, Estados Unidos adoptó una postura más comprometida y explícita ante la "amenaza comunista" en América Latina, cuyo epítome lo representó la Revolución Cubana de 1959.

que harían posible el desarrollo. El sueño americano de democracia, paz y abundancia podría extenderse a todos los pueblos del planeta, en especial a los que se encontraban bajo su área de influencia (A. Escobar, 2007, p. 20).

En ese marco, en tono con los procesos económicos-políticos y las discusiones teóricas del contexto, tanto Estados Unidos como las instituciones geopolíticas que daban soporte a su hegemonía global (como, por ejemplo, el BM) promovían la industrialización y apoyaban el intervencionismo estatal, entendidos como estrategias centrales para el desarrollo económico en general, y de las áreas consideradas más atrasadas en particular (Webb, 2003, citado en Bértola & Ocampo, 2010, p. 173).

2.2. El contexto de ISI en América Latina

Mientras el despliegue del modelo fordista-keynesiano tenía lugar en Estados Unidos y los países centrales, en América Latina se llevaron adelante diversas experiencias de ISI como estrategias de desarrollo. Si bien, al igual que el modo de desarrollo fordista-keynesiano, la estrategia latinoamericana se sustentó en el despliegue de la dinámica industrial y estuvo acompañada por una mayor intervención estatal, las particularidades y los resultados a los que arribó la región fueron notablemente diferentes (Lipietz, 1987) –como se analizará en el próximo capítulo-.

En realidad, las estrategias de industrialización comenzaron implementarse en América Latina durante las primeras décadas del siglo XX, primero como reacción pragmática a las consecuencias negativas de los conflictos bélicos mundiales y la crisis de 1930 (Bértola & Ocampo, 2010), y luego, hacia los cuarenta, como proyectos políticos de desarrollo (Fajnzylber, 1983; A. Guillén Romo, 2008). Así, durante el escenario de posguerra, y en consonancia con los procesos de desarrollo capitalista más generales, el Estado asumió una importancia fundamental en los asuntos económicos y sociales de los países de la región (Ormaechea, 2018).

Inicialmente, Estados Unidos se mostró permisivo de estas estrategias de industrialización. Incluso, durante la Segunda Guerra Mundial, estimuló el desarrollo industrial de los países de América Latina y dio soporte a las prácticas de intervención estatal (Thorp, 1998). Ello se llevó a cabo en un contexto complejo, en el cual la situación económica de los países latinoamericanos se volvía cada vez más difícil producto de la disminución de los tradicionales flujos comerciales con Europa por la guerra. En ese marco, Estados Unidos llevó adelante diversas negociaciones con los países latinoamericanos a los fines de establecer políticas de cooperación económica que permitan evitar las exportaciones al Eje, incrementar los flujos comerciales entre países latinoamericanos y con Estados Unidos, y garantizar la estabilidad económica y el desarrollo de la actividad industrial de la región[44] (Thorp, 1998). Los intereses privados estadounidenses y otros inversionistas extranjeros también se ajustaron a esta nueva

[44] De todas formas, estas políticas de cooperación se vieron afectadas cuando Estados Unidos ingresó a la Guerra en el año 1941, y sobre todo cuando algunos países de América Latina (como Argentina y Chile) mantenían su posición de neutralidad y no declaraban la guerra al Eje (Spykman, 1942, p. 255; Thorp, 1998).

estrategia, sobre todo por las oportunidades que representaba invertir en mercados protegidos y la venta de bienes de capital a América Latina (Bértola & Ocampo, 2010).

Ahora bien, más allá de los momentos contextuales a la crisis y las guerras mundiales, el desarrollo de la industrialización en América Latina también tuvo un impulso necesario en el marco del cambio de la hegemonía británica a la estadounidense. En tanto los Estados hegemónicos lideran los procesos estructurantes de acumulación y organización mundial, este cambio representó una reconfiguración de las dinámicas de producción y comercialización a nivel internacional que tuvo impactos en América Latina.

Tradicionalmente, y luego de la ruptura del orden colonial, América Latina se insertó en las redes de comercio mundial como exportadora de recursos naturales (Fernandes, 2008). Durante su hegemonía, Gran Bretaña era una potencia librecambista, especializada en la producción industrial, inversora y compradora de los productos primarios que la región latinoamericana exportaba al centro en gran medida para su desarrollo industrial. En ese sentido, Gran Bretaña estimulaba el crecimiento de las economías periféricas latinoamericanas, aunque bajo un patrón dependiente, a partir de la creciente demanda de los recursos naturales que éstas últimas exportaban y que la primera requería para su proceso industrializador (Kaplan, 1969). Por el contrario, Estados Unidos era un país proteccionista y también productor de materias primas (A. Guillén Romo, 2008), por lo que no se podía esperar que el nuevo Estado hegemónico estimule el crecimiento de la periferia en el sentido que lo hizo la anterior potencia británica (Prebisch, 1949). Este cambio en las dinámicas de producción y comercio internacional, junto con las características que asumía el patrón periférico y dependiente en el sentido descripto por los estructuralistas –que se explicará en el punto 5-, iban manifestando los “límites objetivos” del modelo primario exportador, más allá de las eventualidades de la crisis y la guerra, y exigía poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo basado en la industrialización (A. Guillén Romo, 2008).

Ante la imperiosidad de los hechos, la propuesta de crear una economía industrializada e independiente, impulsada y coordinada por los Estados, contó en la periferia, en términos generales, con un consenso similar al keynesianismo en los países centrales, sobre una base de apoyo de una amplia gama de actores políticos (Fiori, 1992). A partir de la década del treinta, pero con mayor énfasis durante los cuarenta y cincuenta, la ISI se posicionó efectivamente en toda América Latina (a pesar de las especificidades de los movimientos nacionales) como el “centro de gravedad” de las estrategias de desarrollo (Fajnzylber, 1983, p. 118). Es decir que, por primera vez en la historia latinoamericana, la región contaba con un motor interno y un proyecto nacional de desarrollo (A. Guillén Romo, 2008).

En general, la ISI significó inicialmente importantes resultados en términos de crecimiento económico (Fajnzylber, 1983). En ese sentido, América Latina no permaneció ajena a las altas tasas de crecimiento económico que caracterizaron a “los

años dorados" del capitalismo[45] (Bértola & Ocampo, 2010). Bajo la "etapa fácil" de industrialización se llevó adelante un verdadero y exitoso proceso de sustitución de importaciones, al lograr producir a nivel local aquellas manufacturas básicas que anteriormente se importaban, como textiles, alimentos y bebidas, basadas en técnicas de producción relativamente sencillas. Durante esta primera etapa, las inversiones provinieron principalmente de capitales nacionales (A. Guillén Romo, 2008) y la estrategia de la ISI se apoyó en la demanda preexistente. A medida que el proceso de sustitución fue cobrando fuerza, se generaron efectos virtuosos "hacia adelante" y el coeficiente de importaciones registró una baja importante (A. Guillén Romo, 2008).

Como uno de los rasgos principales de esta etapa de industrialización, y en consonancia con el proceso que se desplegaba en los países centrales, el período se caracterizó por una mayor intervención estatal en comparación con los años anteriores (Bértola & Ocampo, 2010; Ormaechea, 2018). El Estado expandió su organización y su presencia en casi todos los ámbitos de la actividad económica y de la interacción social (Fiori, 1992).

Por un lado, el Estado jugó un rol muy importante a través de la protección arancelaria a la industria, el financiamiento público de las inversiones y la aplicación de estímulos fiscales, entre otras medidas. Al mismo tiempo, la profundización de la intervención estatal de este período permitió avanzar en una mayor redistribución de la renta agropecuaria en favor de los trabajadores, los empresarios industriales vinculados al abastecimiento del mercado interno y del propio Estado (Basualdo, 2010, p. 37). Ello se tradujo en un aparato económico y financiero más complejo, que abarcaba desde juntas reguladoras para cada una de las grandes ramas de producción primaria, hasta la creación de bancos centrales o su equivalente, que concentraban el contralor de los contactos comerciales y monetarios con el mundo exterior (Halperin Donghi, 2005). Todo este proceso estuvo acompañado por un incremento de las oficinas estatales y del número de trabajadores que allí se ocupaban. De esta manera, el abandono del *laissez faire* y el fin del Estado liberal predominante hasta el cambio de hegemonía (Graciarena, 1984) se constituyó en una fuente de empleo para numerosos trabajadores y técnicos de las clases medias, lo cual tuvo su correlato en una mejora de sus niveles de consumo y en mayores tasas de sindicalización (O'Donnell, 1972).

Por otro lado, luego de la crisis de 1930, y particularmente durante los gobiernos de carácter desarrollista y nacionalistas, el Estado incorporó de manera central la cuestión social a las agendas de acción gubernamental. Aunque inicialmente esta "cuestión social" estaba centrada en la intervención del Estado para regular las relaciones laborales, posteriormente se sumaron otras preocupaciones relacionadas con la preservación de la fuerza de trabajo, como salud y alimentación (Cardoso, 1983).

Producto del rápido crecimiento de la ISI y del proceso de urbanización, y en consonancia con las transformaciones socioeconómicas asociadas a ese proceso, cambió la distribución del poder político y las condiciones contextuales habilitaron la

[45] De acuerdo con Bértola y Ocampo (2010, p.189), este período ha sido definido por Hirschman como "los treinta años gloriosos", y por Kuczynski y Williamson como la "edad de oro" del crecimiento económico latinoamericano.

emergencia de grandes coaliciones “populistas” en diversos países de la región (Di Tella, 1965; Malloy, 1977; O’Donnell, 1972). Estas coaliciones agrupaban diversos sectores; entre ellos, nuevos actores asociados al despliegue de la ISI (principalmente las clases medias urbanas, y las burguesías industriales y comerciales), y otros pertenecientes a la vieja oligarquía que reorientaron sus actividades hacia el mercado interno. En general, lo que agrupaba a estos sectores diversos era la oposición a las viejas oligarquías, a las empresas de capital extranjero que mediaban entre el mercado interno e internacional, y a las políticas de libre comercio con las que se identificaban aquellos actores, y que habían predominado en la región bajo la hegemonía británica (Malloy, 1977). Del mismo modo, coincidían en dos aspectos principales: la industrialización y la expansión del mercado interno (O’Donnell, 1972).

Es precisamente sobre este escenario de importantes transformaciones económicas, políticas y sociales en que surgió el estructuralismo latinoamericano. En ese sentido, las contribuciones que se articularon en la CEPAL fueron, en sus comienzos, un intento por comprender la lógica de este proceso. El objetivo era racionalizarlo y ofrecer un sustento teórico para su justificación y profundización (Bielschowsky, 1998), y no necesariamente diseñar una nueva estrategia de industrialización en sí misma (FitzGerald, 1998). Así, en palabras de Joseph Love (1994, p. 209): “la industrialización en América Latina fue un hecho antes que una política, y una política antes que una teoría”.

Antes de centrar el análisis en las contribuciones de la CEPAL en relación con estas cuestiones, a continuación, se describen las principales teorías de desarrollo predominantes en aquel contexto.

3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales

El escenario posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por un importante contexto de discusión teórica acerca del desarrollo económico. El reconocimiento de que el capitalismo es un sistema inestable y de la existencia de economías con características diferentes y niveles de ingreso desiguales, así como la necesidad de legitimar aquel modo de producción sobre otras alternativas históricamente posibles –específicamente, el socialismo-, dieron lugar a un renovado impulso sobre la importancia de compatibilizar el crecimiento económico con la reducción de las desigualdades (A. Escobar, 2007). Ello se manifestó tanto en las democracias occidentales bajo la influencia estadounidense, como en aquellas regiones que se denominaron “Tercer Mundo”. En definitiva, se trata de un contexto en el cual los fenómenos históricos recientes[46] influyeron en un proceso de retroceso del liberalismo a nivel mundial (Polanyi, 2011) y en una nueva forma de entender la intervención estatal en los asuntos económicos, ya sea para garantizar la estabilidad del capitalismo o promover el desarrollo (Weir & Skocpol, 1993).

[46] Sobre todo las consecuencias negativas de la crisis de 1930 y los conflictos bélicos internacionales, la experiencia del fascismo, la revolución rusa y el fuerte poder de presión que adquirieron los movimientos obreros y sociales (Bértola & Ocampo, 2010).

En términos teóricos, la tesis clásica y neoclásica según la cual las fuerzas del mercado que operan a través del mecanismo de precios aseguran una asignación óptima de recursos fue atacada desde distintas perspectivas (Arndt, 1985).

Una de las críticas más importantes provino de la teoría keynesiana, que se convirtió en el enfoque económico dominante en las economías centrales bajo la etapa de expansión material de la hegemonía norteamericana. Las contribuciones de Keynes habían surgido unos años antes, luego de las consecuencias negativas de la crisis de 1930. Estas representaban una crítica a la macroeconomía clásica que suponía "un mundo perfecto", donde las fuerzas del mercado, a través de sus mecanismos de autorregulación, garantizaban el pleno empleo, la eficiencia máxima de la producción, la maximización de la satisfacción de los consumidores y del beneficio de los productores, y también una óptima distribución de la renta entre los propietarios de los factores de producción (Bresser-Pereira, 1976). De acuerdo con el argumento de Keynes, el sistema capitalista no aseguraba automáticamente el pleno empleo ni tampoco el desarrollo económico sin crisis. Por ello, era necesario implementar un conjunto de estrategias que permitan la reproducción de dicho sistema, lo cual implicaba aceptar la intervención del Estado en la economía.[47]

En especial, Keynes rompió con la idea de que una economía de mercado conduce automáticamente al pleno empleo. Precisamente en ese contexto, la novedad era que luego de la crisis de 1929 el desempleo había alcanzado niveles inéditos y de prolongada persistencia, y que incluso después de la crisis no se lograba restablecer el nivel de actividad y empleo (Sztulwark, 2005). Frente a la perfecta flexibilidad de precios y salarios del modelo neoclásico, Keynes argumentó que la inflexibilidad a la baja de los salarios impedía el ajuste automático de la economía. La única forma de aumentar el nivel de empleo era a través del uso de la política económica, con el fin de incrementar la demanda agregada o efectiva. Así, al cuestionar los mecanismos autorreguladores del mercado, Keynes resaltó la importancia de la política económica (es decir, de la intervención del Estado en la economía) para alcanzar una situación de pleno empleo. En otras palabras, solo a través de una buena gestión macroeconómica se podría lograr acercar la situación de una economía a su nivel potencial (Bustelo, 1999, pp. 81–82).

Estas ideas tuvieron un impacto muy importante en el campo académico y político. En términos académicos, representaron una "revolución" para el estudio macroeconómico e influenciaron distintas perspectivas de análisis, entre ellas, a las mismas perspectivas neoclásicas u ortodoxas, y también influyeron en el surgimiento de la economía del desarrollo –que se menciona a continuación- (Bresser-Pereira, 2006; Bustelo, 1999). Al señalar la posibilidad de modificar tanto los comportamientos de los consumidores, mediante políticas de salario, fiscales y de precios, como de los inversores, a través del gasto público, el keynesianismo representaba una ruptura fundamental con la visión optimista neoclásica. La escala nacional adquirió relevancia en torno a la valorización

[47] De acuerdo con Bresser-Pereira (1976), este es un punto central en la diferencia entre los enfoques keynesiano y marxista. Mientras que el marxismo se constituye en una crítica al capitalismo y aboga por su superación, el keynesianismo no se constituye en una crítica al capitalismo en sí mismo, sino al *laissez-faire*. En efecto, se trata de intervenir sobre las dinámicas tendientes al desequilibrio para poder garantizar la reproducción de dicho sistema.

de los centros de decisión y coordinación nacional para tales objetivos. En términos políticos, estos aportes fueron fundamentales para "restablecer la primacía de lo político sobre lo económico" (Furtado, 2000, p. 31). A partir de allí, como se mencionó, estas contribuciones influyeron centralmente en la configuración de políticas presupuestarias y monetarias de corte "keynesiano" en los países centrales, primero con posterioridad a la Gran Depresión –especialmente en Estados Unidos-, y luego durante el escenario de posguerra, sobre la base de los modos de regulación monopolista y especialmente de los Estados de Bienestar (Harvey, 2007a).

A su vez, las contribuciones keynesianas también tuvieron una influencia muy importante en la forma de concebir los procesos de desarrollo que se volvió dominante en términos teóricos y políticos durante el escenario de posguerra. El entendimiento del capitalismo como un sistema inestable, cíclico, tendiente a las crisis y sin pleno empleo dio lugar al reconocimiento de la necesidad de implementar políticas públicas anticíclicas y la posibilidad de estudiar y proponer estrategias de promoción del desarrollo económico. Ello implicó un cambio en el lente analítico, por cuanto el desarrollo pasó a ser concebido como un proceso que puede ser inducido o acelerado *políticamente*, legitimando de esta forma la preocupación y voluntad política que se generalizó en el mundo en este contexto en torno al desarrollo (Fiori, 2018, pp. 19–20) –cursivas propias-.

Otras de las críticas a la tesis clásica y neoclásica del desarrollo provino de la economía del desarrollo (Hirschman, 1980). Ello refiere a la generación de nuevas contribuciones para el estudio y problematización de la situación económica de los países considerados *subdesarrollados* o del "Tercer Mundo". Hasta ese momento, estos países no habían sido foco de análisis y consideración especial por parte de los autores clásicos, neoclásicos, ni tampoco incluso por el mismo Keynes (Bustelo, 1999). En realidad, bajo el predominio del enfoque neoclásico, anteriormente se consideraba que los países debían atravesar fases similares en su camino hacia el desarrollo, y que podían encontrarse en etapas o grados diferentes de acuerdo con la capacidad de cada uno para avanzar en ese proceso. Ello partía del supuesto de la tesis monoeconómica, según la cual "solo hay una ciencia económica" (Hirschman, 1980, p. 1058) que, en base a supuestos económicos universales, pueden ser adaptados a cualquier tiempo y espacio geográfico (Sztulwark, 2005, p. 21).

Sin embargo, en el contexto de posguerra, la situación era diferente. La preocupación por el desarrollo de las zonas consideradas atrasadas y el discurso del subdesarrollo se correspondía con un contexto histórico específico que aparece asociado al imperativo de dar respuesta a las necesidades de los países subdesarrollados, en un escenario de disputas políticas e ideológicas donde las estrategias viables se presentaban de manera binaria y excluyente entre capitalismo o comunismo (Sztulwark, 2005, p. 19). Esta situación política generó un clima propicio para el desarrollo académico (Mallorquín, 2019), precisamente en un momento en el que se creaban instituciones para materializar esas ideas, sobre todo en el marco de las Naciones Unidas (Bracarense, 2012; A. Escobar, 2007; Ikonicoff, 1985; Sztulwark, 2005).

De acuerdo con Hirschman (1980), el nacimiento de la economía del desarrollo se caracterizó por dos cuestiones importantes: por su rechazo a la tesis monoeconómica, y por aceptar solo parcialmente la tesis del supuesto beneficio mutuo. En relación con la primera, el punto de partida de la economía del desarrollo es el reconocimiento de que los países subdesarrollados, periféricos o del Tercer Mundo tienen características que son propias, diferentes a las economías industrializadas o desarrolladas. En especial, estas economías se caracterizan por contar con una importante cantidad de subempleo, falta de ahorro y mercados internos pequeños, elementos estos que condicionan su desarrollo. Al resaltar las diferencias entre distintos países, la economía del desarrollo reconoce que no todos los países se desarrollan de acuerdo a los mismos patrones estructurales, por ello no puede existir un supuesto universal aplicable a todo tiempo y lugar.

En relación con la segunda, la economía del desarrollo rechazaba parcialmente uno de los teoremas centrales del pensamiento ortodoxo: el que refiere a la afirmación del beneficio mutuo en el comercio internacional. Desde esta perspectiva, se cuestionaba la armonía de intereses entre los países desarrollados y subdesarrollados, y se afirmaba que, bajo ciertas circunstancias asociadas a la intervención estatal, se podía lograr un cierto espacio de beneficio recíproco a través del comercio, las transferencias financieras y la asistencia técnica. No obstante, gran parte del trabajo de la economía del desarrollo se orientó a demostrar la asimétrica distribución de los beneficios del comercio entre los países con distinto grado de desarrollo (Sztulwark, 2005).

Vale destacar que el modo en cómo se conceptualizó la noción de desarrollo no ha sido siempre igual, sino que fue variando y transformándose a lo largo de los años. En especial, durante el contexto de posguerra y de la emergencia de las discusiones de la "nueva economía del desarrollo", el concepto de *desarrollo* solía ser similar al de *crecimiento económico* (Bustelo, 1999; Mallorquín, 1999). Es decir, las discusiones sobre el desarrollo estaban orientadas, en gran medida, a analizar las posibilidades del incremento sostenido de la renta real total o per cápita de los países con menores tasas de crecimiento económico (Bustelo, 1992). Sin embargo, el elemento distintivo del nuevo contexto aparecía asociado, por un lado, al reconocimiento de las fallas del mercado para impulsar los procesos de desarrollo de todos los países; y, por otro lado, a la posibilidad de inducir políticamente las transformaciones necesarias. De esta forma, el rechazo a la tesis monoeconómica, la crítica a la afirmación del beneficio mutuo y, de manera más general, el escepticismo respecto de la eficiencia de los mecanismos de mercado y la necesidad de intervención estatal, se constituían en conjunto en una crítica al fundamento de los enfoques clásicos y neoclásicos[48] (Arndt, 1985, p. 153).

De acuerdo con Bustelo (1992, pp. 111–113), si bien es importante considerar la importancia de las contribuciones keynesianas para el nacimiento de la economía del desarrollo, principalmente aquellas asociadas a las críticas a la economía neoclásica y

[48] La referencia a autores clásicos o neoclásicos se retoma tal como la señalan los autores citados. Al respecto, suele mencionarse que, al igual que Keynes, Prebisch se refiere a la teoría dominante de la época como "clásica" u "ortodoxa" y no hace distinción entre los autores de la vieja economía política o el abordaje del excedente (como Smith, Ricardo y, en menor medida, Marx) (Pérez Caldentey & Vernengo, 2012, p. 159).

la defensa de la intervención estatal, también es importante considerar las diferencias entre ambos enfoques. El desempleo de los países desarrollados no era equiparable al subempleo existente en los países subdesarrollados; y, mientras que en los primeros la estabilización a corto plazo era suficiente para generar un crecimiento sostenido, en los segundos se requería la planificación estatal y la ayuda extranjera para promover la industrialización. El problema principal en los países ricos, según Keynes, era el desempleo de los recursos existente, por la insuficiencia de la demanda efectiva. Por el contrario, en los países pobres, el obstáculo más importante era la falta de capital.

En definitiva, la posibilidad de pensar en distintas realidades económicas y el reconocimiento de la importancia de generar contribuciones propias para el estudio de los países no desarrollados dieron lugar a la generación de nuevos –y diversos- aportes por parte de autores que se denominaron como los "pioneros del desarrollo"[49] (Bustelo, 1992; Meier & Seers, 1984). Ante el reconocimiento de las especificidades que eran propias de las economías periféricas o subdesarrolladas (o, al menos, no desarrolladas), el desafío para el desarrollo de las mismas pasaba por llevar adelante un cambio estructural, basado principalmente en el estímulo a la industrialización. En ese marco de problematización, el Estado asumía un rol central para la promoción del desarrollo. El reconocimiento de su importancia se manifestaba tanto en términos políticos como teóricos. En términos políticos, porque el Estado era considerado como el promotor y coordinador de la ISI que se estaba implementando en diversos países en el escenario de posguerra. Y en términos teóricos-académicos, porque los autores reconocidos en la tradición de la economía del desarrollo destacaban la importancia del Estado en el estímulo a la industrialización y la promoción del cambio estructural, lo que, en base a un argumento teórico –y no sólo pragmático-, habilitaría el desarrollo de estas economías (Bustelo, 1992; Ikonicoff, 1985; Sztulwark, 2005).

Precisamente en este marco de discusión teórica particular surgió el pensamiento estructuralista latinoamericano. En efecto, Prebisch suele ser reconocido como uno de los "pioneros del desarrollo", cuyas contribuciones aparecen enmarcadas en la nueva economía del desarrollo recién señalada.

4. La creación de la CEPAL[50]

La CEPAL se creó en el año 1948 en el seno de la Naciones Unidas.[51] En relación con lo analizado, se trata de un contexto histórico particular, caracterizado principalmente por el comienzo de la Guerra Fría y la emergencia de las discusiones sobre las

[49] En referencia a autores como: Lord Bauer, Colin Clark, Albert Hirschman, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Paul Rosenstein-Rodan, Walt Rostow, Hans Singer, Ragner Nurkse y Jan Tinbergen. Las contribuciones de algunos de esos autores, como Hirschman, Myrdal y Rostow, se explican en el próximo capítulo.

[50] Una versión similar de este punto se encuentra en Ormaechea (2018).

[51] Se creó inicialmente con el nombre: Comisión Económica para América Latina. En el año 1984, durante el Vigésimo Período de Sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó ampliar el nombre al de "Comisión Económica para América Latina y el Caribe", mediante la resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984. Información disponible en: https://www.cepal.org/es/acerca [última fecha de consulta: 30/06/2022].

posibilidades de desarrollo de los países con menores tasas de crecimiento económico, enmarcados en gran medida en el nacimiento de la mencionada economía del desarrollo. Ambos procesos se sitúan, asimismo, en un nuevo cambio en el sistema geopolítico-interestatal, signado por la emergencia y posterior consolidación de la hegemonía norteamericana, y el despliegue de un conjunto de estrategias por parte del nuevo Estado hegemónico para consolidar sus áreas de influencia en aquellos territorios donde el conflicto con el bloque soviético era potencialmente más intenso. La problemática del desarrollo adquirió en este contexto una connotación particular, dado los numerosos esfuerzos promovidos desde los Estados Unidos para reafirmar y legitimar el sistema de acumulación capitalista, garantizar sus áreas de influencia y consolidar su posición hegemónica (Bracarense, 2012).

Aunque lejos de los focos conflictivos internacionales más intensos, la creación de la CEPAL no fue ajena a este proceso. Precisamente, debe ser analizada en el marco del reclamo por parte de las delegaciones latinoamericanas ante la creación, en 1947, de otras dos organizaciones dentro de las Naciones Unidas para la promoción del desarrollo: la CEPE y la CEPALO. Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, la creación de la CEPE y la CEPALO tenía por fin la reconstrucción de las economías devastadas por la Segunda Guerra Mundial. Pero en el marco de los debates que se llevaban a cabo en el Consejo Económico y Social para tal fin, los delegados latinoamericanos[52] inmediatamente se interesaron por la posibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrecía el sistema de Naciones Unidas y plantearon su interés de crear una Comisión propia para América Latina.

Hernán Santa Cruz, representante chileno, fue quien presentó formalmente el pedido ante los demás miembros del Consejo Económico y Social. Su argumento sostenía que América Latina, a pesar de situarse lejos de los focos conflictivos internacionales y de no haber sufrido directamente los bombardeos de la guerra, contaba con gran parte de su población viviendo en una situación de necesidad comparable a la de los sectores más afectados por la catástrofe mundial. Además, y a diferencia de la coyuntura bélica, el destino de la población latinoamericana no parecía tener indicios de mejorar. Por ello, consideraba que era un error aislar los problemas de reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra de aquellos problemas del desarrollo propios de las vastas regiones económicamente atrasadas. En otras palabras, Santa Cruz entendía que las Naciones Unidas estaban obligadas, de acuerdo con su Carta Constitutiva, a encarar el problema del desarrollo económico de las regiones económicamente más atrasadas, que comprendían, aproximadamente, dos tercios de la población mundial, y entre las cuales se encontraba, por su puesto, América Latina (Santa Cruz, 1995).

El planteo de Santa Cruz (y de la delegación latinoamericana en general) encontró resistencias por parte de los grandes poderes, principalmente de Estados Unidos y Canadá. Los argumentos en contra de la creación de la nueva Comisión se relacionaban tanto con el costo financiero que ello podría implicarle a Estados Unidos, como con la

[52] Los países latinoamericanos que componían en ese entonces el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas eran: Chile, Cuba, Perú y Venezuela. El representante chileno era Hernán Santa Cruz; el de Cuba, Guillermo Belt; el de Perú, Alberto Arca Parró; y el de Venezuela, Carlos Eduardo Stolk (Santa Cruz, 1995).

preocupación de que esta nueva institución duplique las tareas que ya venía realizando la OEA, recientemente creada (Pollock, 1978). Aunque inicialmente parecía imposible que se apruebe la petición, la propuesta contó sorpresivamente con el aval de Mendès-France, representante de Francia, quien aseguró a Santa Cruz que podría contar con el apoyo de todos los países europeos para el establecimiento de la Comisión latinoamericana (Furtado, 1985a; Santa Cruz, 1995).

A partir de ello, se creó una Comisión *ad hoc* para analizar la petición, integrada por Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú, el Reino Unido y Venezuela. La misma concluyó que se reconocían los efectos secundarios derivados de la guerra mundial en la región latinoamericana y "recomendaba" la creación de una comisión económica regional que sirviese para facilitar el desarrollo latinoamericano, en consonancia con el planteo sostenido por los países de la región (Pollock, 1978). A pesar de su descontento inicial, Estados Unidos finalmente "tuvo que aceptar" la creación de la institución (Pollock et al., 2001, p. 13), aunque la propuesta inicial fue por un período de prueba de tres años. No fue sino hasta el año 1951 en que la CEPAL adquirió su carácter permanente, aunque ello no eliminó las relaciones de tensión con el principal centro hegemónico en el marco del conflicto por la Guerra Fría.

De esta manera, la CEPAL inició sus actividades en el año 1948 con la participación de 25 miembros responsables: 17 repúblicas independientes de América Latina, 3 caribeñas, y 5 países extra-regionales que tenían claros intereses en la región, ya sea a través de la relación con sus ex colonias, o bien, por sus intereses económicos contextuales: Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido y los Países Bajos[53] (Palazuelos, 2014). De manera formal, los objetivos asignados a la institución se asociaban a: i) resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra y elevar el nivel de la actividad económica en América Latina y el Caribe; ii) realizar investigaciones pertinentes sobre los problemas económicos y técnicos, y sobre la evolución económica y tecnológica de los países de la región; y iii) emprender la compilación, evaluación y difusión de información económica, técnica y estadísticas. Como rasgo distintivo, se promovía la dedicación al "estudio y la búsqueda de soluciones para los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina y el Caribe, y para los problemas relacionados con la economía mundial, a fin de obtener la cooperación de los países latinoamericanos y del Caribe en el esfuerzo común para lograr la recuperación y la estabilidad económica en todo el mundo" (CEPAL, 1999, p. 7).

Desde el momento de la creación de la CEPAL, se le ofreció al economista Raúl Prebisch que tome a su cargo la Secretaría Ejecutiva. Como él mismo indicó años más tarde, al principio la oferta no le llamó la atención, pues "consideraba una pérdida de tiempo trabajar en materias económicas en las Naciones Unidas" (Prebisch, 1963b, p. VIII). De acuerdo con su experiencia, esas organizaciones conservaban una concepción

[53] La lista de países miembros de la CEPAL en 1949 se encuentra disponible en: CEPAL (1999), Anexo, pág. 13.

ortodoxa y anglosajona de los problemas económicos del mundo, con poco interés en los países periféricos y su situación en la economía mundial (Prebisch, 1973, p. 1).[54]

De todas maneras, y a pesar de su rechazo inicial, desde la CEPAL volvieron a contactar a Prebisch para invitarlo a escribir la introducción del primer Estudio Económico que presentaría la institución a los gobiernos miembros. Ello coincidió contextualmente con una resolución de la Universidad de Buenos Aires donde se le informaba a Prebisch la decisión de separarlo de su cargo como profesor universitario, motivo que lo incentivó a aceptar la propuesta y a viajar a Santiago para llevar adelante ese trabajo. El "notable impacto" que tuvo este documento (Pollock et al., 2001, p. 11), sumado a la situación personal que atravesaba Prebisch en lo laboral, lo estimularon finalmente a aceptar el desafío de incorporarse a la CEPAL.

Luego de un breve mandato ejercido por Gustavo Martínez Cabaña, Prebisch asumió la Secretaría Ejecutiva de la organización en el año 1949. Como se analizará, gran parte de lo que se constituyó como la propuesta *cepalina* o la escuela *estructuralista* para el desarrollo de América Latina se deriva de sus aportes abordados en dos trabajos iniciales: "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas" (Prebisch, 1949), presentado en la Segunda Sesión de la CEPAL celebrada en la Habana en 1949; y el texto "Estudio Económico de América Latina" (CEPAL, 1951), también escrito en el año 1949 y publicado en 1951. Además de las contribuciones y el liderazgo de Prebisch, en la elaboración de este último trabajo participaron también otros investigadores que ya se desempeñaban en la CEPAL, entre los que se encontraba especialmente Celso Furtado, quien dirigió la División de Desarrollo Económico de la institución desde su creación (Furtado, 1985a).

Tal como supo señalar el mismo Furtado, desde su creación, y particularmente a partir del rol central que jugó Raúl Prebisch, la CEPAL representó mucho más que un simple órgano situado dentro de las Naciones Unidas: casi como una excepcionalidad, en ella se articuló el primer y único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico latinoamericano sobre los principales problemas que aquejaban a la región (Furtado, 1999). De esta forma, "si bien es cierto que la estructura y la agenda de las Naciones Unidas estuvieron (y están) profundamente influenciadas por los intereses hegemónicos y las ideas de las grandes potencias, también es cierto que aquella organización desempeñó un papel central como "hogar institucional" donde se elaboraron y difundieron ideas heterodoxas sobre teoría y política económica" (Rivarola Puntigliano & Appelqvist, 2011, p. 30). En relación con ello, años más tarde, Hirschman afirmó que: "ahora contamos con una literatura voluminosa que trata exclusivamente sobre los problemas económicos de América Latina. Con toda probabilidad, el cuerpo central de esta literatura está representada por los escritos de la CEPAL" (Hirschman, 1971, p. 280).

De todas formas, el rasgo distintivo de la CEPAL era el hecho de que no estaba solamente orientada a comprender la realidad latinoamericana, sino principalmente a

[54] Esta cuestión se retoma en el punto 5.1. del presente capítulo.

transformarla (Pollock et al., 2001). Al respecto, durante sus primeros años como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Prebisch supo señalar que:

> [C]oncluir (…) que la organización permanente de la CEPAL es un instrumento de análisis teórico, sería grave un grave error. (…) La organización de la CEPAL no es un instrumento teórico, no es un cuerpo de investigación científica, sino que está inspirada por propósitos eminentemente prácticos (Prebisch, 1952a, pp. 68–69).

Además de los aportes para comprender las formas periféricas que adoptaba el capitalismo en América Latina y de los sustentos teóricos para el estímulo a la ISI, las contribuciones de la CEPAL alcanzaron también otras áreas inicialmente menos visibles, como los numerosos y detallados estudios sectoriales y de países, en gran parte relativos a la productividad, que elevaron notablemente la comprensión empírica en aquel entonces de las economías latinoamericanas (Thorp, 2000). Justamente, a partir de la creación de la CEPAL y del esfuerzo organizativo de Prebisch se logró generar una minuciosa base de datos estadísticos a escala regional en su conjunto, y de las economías a nivel individual, complementando la ausencia de trabajos existentes hasta ese momento acerca de la situación económica de los diversos países.[55]

De hecho, "antes de la CEPAL no existían realmente los medios para que los ciudadanos, formuladores de política o incluso académicos latinoamericanos estuvieran informados sobre sus vecinos o estimulados por el conocimiento de similitudes o diferencias, por no mencionar un sentido de la solidaridad regional" (Thorp, 2000, p. 25). Fueron precisamente sus informes, la cooperación técnica establecida con los gobiernos del área y sus desarrollos teóricos los que facilitaron la emergencia de un sentido de regionalismo, con una estimulante serie de ideas sobre temas como la dependencia externa y la inestabilidad de los productos básicos en el plano internacional. En otros términos, su labor tuvo un considerable impacto en el desarrollo y consolidación de una identidad regional compartida (H. D. Ramos, 2020).

Como se mencionó, luego del período de prueba de tres años, la CEPAL adquirió su carácter permanente en 1951. Pero ello no se logró sin conflictos. Así lo señaló Prebisch, al destacar que:

> La CEPAL fue creada experimentalmente por tres años, y en 1951, al avecinarse el cumplimiento de este plazo, sobrevinieron fuerzas muy poderosas enderezadas a su eliminación del campo latinoamericano (…) La batalla definitiva se libró en México, a mediados de 1951. Estuvo a punto de convertirse en una derrota. Chile, que había luchado con entusiasmo por la creación de la CEPAL estaba casi aislada. Dos hechos fueron decisivos en ese momento: a) la posición de Brasil, que tras ciertas vacilaciones iniciales tomó vigorosamente la defensa de la CEPAL, después que su delegación recibió un cable personal del presidente Vargas, y b) la actitud resuelta de México. Junto con Chile, esos dos países organizaron la resistencia hasta provocar un cambio total (Prebisch, 1963b, p. X).

[55] Al respecto, señaló Santa Cruz: "Al preparar nuestra proposición [para la creación de la CEPAL ante las Naciones Unidas] tropecé con un obstáculo inesperado: no existía en las Naciones Unidas ningún estudio, informe o análisis de la economía latinoamericana, ni de la situación individual de los países" (Santa Cruz, 1995, p. 26).

No obstante, a pesar de lograr perdurar en el tiempo, la relación de controversia y conflicto entre la CEPAL y Estados Unidos no desapareció.[56] Al respecto, Sunkel (2000, p. 37) señaló que: "la institución sobrevivió milagrosamente a una tentativa de eliminarla en 1951 y a un violento ataque por el Secretario del Tesoro [de Estados Unidos] en la Conferencia de Quitandinha, en 1954, cuando la CEPAL y Prebisch fueron calificados de *comunistas*". Además de ello, varios pensadores de la CEPAL fueron percibidos como "peligrosos" en ciertos círculos poderosos de los países centrales, especialmente de Estados Unidos (Sonntag, 1988, p. 21). Finalmente, también se señala que, en el marco de la Guerra Fría, el conflicto ideológico entre Estados Unidos y la URSS muchas veces condicionó y puso en peligro las actividades de la CEPAL (Bracarense, 2012, p. 383).[57]

En definitiva, de acuerdo con Prebisch:

> La CEPAL fue combatida con ahínco porque significaba un pensamiento independiente, aunque siempre responsable. La CEPAL ha contribuido a abrir nuevos rumbos gracias a que ha podido gozar de esa independencia cuya primera manifestación fue la de abordar con sentido crítico las teorías económicas formuladas en los grandes centros industriales. Cada pensamiento y cada idea que nos venga de éstos, por brillante que sea, debe ser tamizado y sometido al análisis para cerciorarse si está de acuerdo con las condiciones latinoamericanas (Prebisch, 1963b, p. XII).

5. Las contribuciones del estructuralismo latinoamericano

En ese contexto geoeconómico, geopolítico y de emergencia de la economía del desarrollo surgió el pensamiento estructuralista latinoamericano. El punto de partida más importante de esta perspectiva fueron las contribuciones de Raúl Prebisch, que fueron posteriormente complementadas por los trabajos y aportes de otros reconocidos autores latinoamericanos. En lo que refiere a este primer período de análisis, centrado entre la creación de la CEPAL y mediados de los años cincuenta, los análisis de las contribuciones de la emergencia del estructuralismo se focalizan en los aportes de Raúl Prebisch y Celso Furtado, así como en algunos documentos institucionales que se publicaron durante ese mismo período en la CEPAL.

El objetivo de este apartado es analizar las principales contribuciones del estructuralismo latinoamericano, tanto del análisis diagnóstico acerca de los problemas de las economías latinoamericanas, como de la estrategia propositiva para superarlos. Sin embargo, al considerar que las ideas sobre el desarrollo no nacen del vacío, sino

[56] En el próximo capítulo se mencionan también las relaciones de tensión entre la CEPAL y otros países, además de los Estados Unidos.

[57] Este punto de vista puede no ser compartido por algunos funcionarios de la misma CEPAL. Por ejemplo, en el marco del Seminario Conmemorativo por los 50 años de la CEPAL, Reynaldo Bajraj, Secretario Adjunto de la institución, señaló que: "Ni aún en los momentos peores de la Guerra Fría se obstaculizó la pluralidad del pensamiento ni se dejó de alentar la diversidad" (Bajraj, 2000, p. 15).

que está insertas en un contexto histórico en particular, antes de avanzar en ello se examinan en primer lugar algunos antecedentes que, en el marco de este contexto geoeconómico y geopolítico específico, otorgaron insumos para la elaboración del reconocido enfoque cepalino. En segundo lugar, se describe la metodología de análisis definida como "estructuralista-latinoamericana". En tercer lugar, se examina el argumento que presentan los estructuralistas para definir a las economías periféricas y los problemas para su desarrollo. En cuarto lugar, se describe la propuesta de ISI como estrategia para el desarrollo de América Latina.

5.1. La emergencia del estructuralismo latinoamericano: algunas influencias y la "originalidad de la copia"[58]

Uno de los elementos más importantes que suelen destacarse de las contribuciones del pensamiento estructuralista es su carácter crítico y original. En términos generales, ello tiene que ver con el reconocimiento de que dicha escuela de pensamiento se constituyó en el primer intento por crear un conjunto de herramientas conceptuales que permitan comprender los problemas de las economías periféricas para su desarrollo desde una perspectiva propiamente latinoamericana, evitando el implante acrítico de otras contribuciones generadas en el norte (Furtado, 1999; Prebisch, 1984, 1951). Es decir, el elemento original y crítico radicaba en ofrecer insumos que permitan comprender la especificidad de las estructuras productivas latinoamericanas para, a partir de ello, diseñar una estrategia de transformación estructural que permita su desarrollo.

No obstante, dicho carácter crítico y original se encuentra enmarcado en un contexto histórico y de discusión teórico particular. Ambas dimensiones son importantes para entender cómo se construyó el argumento estructuralista desde una perspectiva crítica a los procesos históricos que eran comandados por los países centrales, y desde los cuales también se generaban las principales ideas de desarrollo económico que en los distintos momentos se volvían dominantes.

Como se mencionó, la emergencia del estructuralismo latinoamericano se sitúa en un contexto histórico particular asociado al nacimiento de la nueva economía del desarrollo y la hegemonía de las ideas desarrollistas (Bértola & Ocampo, 2010; Bustelo, 1999; Forcinito, 2020). Ello refiere a un contexto particular de importante producción teórica orientada a atender y dar respuestas a las necesidades de los países que se consideraban más atrasados en términos relativos (Ikonicoff, 1985; Nahón et al., 2006). En ese sentido, y en el marco de las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas predominantes, la discusión sobre el cambio estructural, la industrialización y el rol del Estado se presentaba como un camino necesario –y como la estrategia dominante- para el desarrollo y para elevar la calidad de vida de la población (A. Escobar, 2007; Fiori, 2018; Forcinito, 2020). De esta forma, luego de las transformaciones posteriores a la crisis de 1930, de los conflictos bélicos internacionales, y de los impactos que esos procesos tuvieron en América Latina:

[58] Se utiliza la expresión "la originalidad de la copia" en relación al conocido texto de Fernando Henrique Cardoso (1977).

> se pasaba, así, tanto en la práctica como en la teoría, de una fase en que la industrialización se concebía como un recurso complementario en un proceso de desarrollo –basado en la exportación de productos primarios- y, además, como una especie de alternativa forzosa para los períodos de contracción del mercado internacional, a una formulación teórica y a un conjunto de expectativas apoyadas en la convicción de que el industrialismo sucedería a la expansión de las exportaciones, complementando así un ciclo de crecimiento e inaugurando una fase de desarrollo autosustentado (Cardoso & Faletto, 1969, pp. 3–4).

En este marco de discusión particular, el carácter original del estructuralismo se asocia a la propuesta de utilizar contribuciones provenientes de diversas teorías para problematizar el desarrollo económico de la periferia y convertir esa interpretación en un conjunto de políticas orientadas a promover y sustentar teóricamente los procesos de industrialización (Cardoso, 1977). En ese sentido, tanto en su punto de partida como en su evolución a lo largo de los años, desde el estructuralismo latinoamericano se revisarán, se retomarán contribuciones y se discutirá con las principales teorías de desarrollo económico, como ser la schumpeteriana, la keynesiana, la neoclásica, la marxista y, en menor medida, la institucionalista.[59]

Así, por ejemplo, se ha señalado que, consideradas en su mayor nivel de abstracción, las ideas sobre desarrollo económico de los autores estructuralistas coinciden con las contenidas en las teorías de crecimiento de origen neoclásico y keynesiano, que lo conciben como un proceso de acumulación de capital estrechamente ligado al progreso tecnológico, mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital, el aumento de la productividad del trabajo y el nivel medio de vida. Sin embargo, el estructuralismo latinoamericano se diferencia de ambas teorías en un elemento central: no procura captar el proceso de acumulación y avance técnico en una economía capitalista tipo, considerada aisladamente, sino dilucidar qué características asume ese proceso al propagarse las técnicas de producción capitalistas en el ámbito de un sistema mundial compuesto por centros y periferias (O. Rodríguez, 2001a, p. 105). En ese sentido, el estructuralismo se centró en prestar atención a las características estructurales de las economías latinoamericanas, que son históricas, específicas y diferentes de las economías industrializadas, y que, por ello, merecen una interpretación y análisis propio.

Desde esta perspectiva, son conocidas las críticas del estructuralismo latinoamericano a la teoría clásica y neoclásica. El punto central de la crítica estructuralista por parte de Prebisch tiene que ver con su incapacidad para explicar el funcionamiento real del capitalismo y, en especial, del capitalismo periférico. En ese sentido, de acuerdo con el autor, la teoría neoclásica sostiene que:

> [S]i se deja actuar libremente a las leyes del mercado, sin interferencia alguna del Estado, el sistema tiende a un equilibrio en que la distribución del ingreso correspondería a la aportación de cada cual al proceso productivo. Nada más ajeno al funcionamiento del capitalismo periférico. Las teorías neoclásicas invocan al

[59] Al respecto, se pueden consultar los trabajos de Cardoso (1977), Di Filippo (2017b), Forcinito (2020), Furtado (1954b, 1965b, 1965a, 1968, 2000), Macario (1952a, 1952b, 1952c), Mallorquín (2001), Ormaechea (2020), Prebisch (1981a), Sunkel (1989), Sztulwark (2005), entre otros.

> mercado como mecanismo espontáneo de asignación de capital y demás recursos productivos, en función de la demanda y siempre que la competencia funcione correctamente. Pero esa demanda proviene de una cierta distribución del ingreso que dimana, a su vez, de una determinada estructura social y de las relaciones de poder que derivan de ella y de sus mutaciones (Prebisch, 1981a, pp. 15–16).

Del mismo modo, Furtado, al explicar su interés por el estudio del subdesarrollo, argumentaba que:

> [L]a ciencia económica enseñada en las universidades, tanto en Europa como en los Estados Unidos, difícilmente ofrecía punto de partida alguno para abordar la materia. La teoría de los precios, cuerpo central de la ciencia económica, estructurada dentro del marco de concepción del equilibrio general, excluía toda actitud mental dirigida a los problemas de la dinámica social (Furtado, 1965a, p. 5).

Se argumentaba, así, que estos enfoques ignoraban la estructura social y la diversidad de elementos que se conjugan en los procesos de desarrollo, más allá de los económicos. Entonces, mientras que las contribuciones de la teoría neoclásica podrían ser útiles para proponer una "disciplina metodológica" (Furtado, 1965a, p. 7) para el estudio del desarrollo y explicar la realidad de los países desarrollados, no se correspondía con la de los países periféricos. En efecto, la crítica estructuralista al enfoque neoclásico no se constituyó en un cuestionamiento a la teoría en sí misma, que se había originado para explicar otras sociedades, sino al intento de utilizar esas mismas herramientas conceptuales para abordar la realidad latinoamericana (Furtado, 1956a, p. 440). Ello implicaba que entre "el marco teórico neoclásico y [entre] los que colocan en el primer plano a las especificidades estructurales del subdesarrollo existe una brecha epistemológica que impide toda fertilización mutua" (Furtado, 1971b). En cualquier caso, lo importante de este posicionamiento teórico y metodológico fueron las implicancias que tuvo en la generación de un conjunto de contribuciones originales y críticas para analizar los problemas del subdesarrollo y ofrecer un conjunto de estrategias que permitan superarlo.

Por su parte, también se ha señalado que los estructuralistas han tomado algunas contribuciones de la tradición de pensamiento marxista, sobre todo en la medida en que destacaron la importancia de las estructuras sociales para comprender el comportamiento de los agentes económicos (Furtado, 2013). Prebisch (1981a) también señaló la importancia de las contribuciones marxistas para explicar las contradicciones del capitalismo en los países centrales, aunque destacó la incapacidad de dicha teoría para predecir las contradicciones del capitalismo periférico. En ese sentido, Prebisch reconoce que Marx se interesó por los fenómenos de la evolución de la técnica productiva y su influencia dominante sobre las relaciones de producción y la superestructura política-social, pero no se orientó a comprender los fenómenos de penetración de la técnica en la periferia y las contradicciones que acompañan ese proceso (probablemente, reflexiona Prebisch, por el momento histórico en el que vivió). Sin embargo, destaca que el método marxista podría contribuir a esclarecer esos procesos y las consecuencias de los cambios que la penetración de la técnica trae consigo en la estructura económica y en la superestructura social y política (Prebisch, 1981a, p. 20). De acuerdo con Di Filippo (2017b, p. 4), el estructuralismo

latinoamericano también rescató parcialmente del marxismo la filosofía de la historia que privilegia el desarrollo de las fuerzas productivas (que, en el lenguaje del estructuralismo, se define como “progreso técnico”) como el gran mecanismo transformador de las sociedades.

Otras de las contribuciones que se le reconocen al marxismo es su aporte al pensamiento crítico, cuestión que aparece de manera positiva para el estudio del desarrollo en los países subdesarrollados, tendientes a importar instituciones, ideas y formas de pensar de otras regiones. Sin embargo, a pesar de ello, se advierte que el marxismo dificultaba el libre desarrollo del trabajo científico en el campo de la economía, ya que sus postulados filosóficos, aceptados como dogma, revestían al análisis económico de un carácter teleológico (Furtado, 1965a, p. 6). En efecto, de acuerdo con Furtado, al no ofrecer soluciones constructivas fuera de sus posiciones dogmáticas, el marxismo limitaba extremadamente la perspectiva del esfuerzo intelectual creador.

De esa forma, a pesar de las contribuciones del marxismo al pensamiento estructuralista, existe un elemento que marca una clara diferencia en términos propositivos, que tiene que ver con el fin último de la estrategia de desarrollo y la identificación del sujeto de cambio (Lustig, 1988; Sunkel & Paz, 1979). El marxismo aboga por una estrategia de superación del capitalismo centrado en el actor principal del cambio social que son las clases sociales –particularmente el proletariado-. La estrategia de acción se orienta a poner fin a las dinámicas de explotación centradas en las relaciones de clases, de manera que lo que se promueve es la superación de dicho sistema. En cambio, en el estructuralismo se proponen estrategias tendientes a modificar las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista en un sentido más inclusivo, por lo cual la estrategia de desarrollo se sitúa *dentro* del sistema, y el sujeto histórico del cambio social es el Estado. En ese sentido, el estructuralismo ha develado y estudiado una pugna distributiva estructuralmente más compleja y heterogénea, poniendo sus esperanzas y expectativas en un proceso que favorezca a largo plazo la democratización social (Prebisch, 1981, citado en Di Filippo, 2017b, p. 4).

Por otro lado, algunos trabajos han destacado la mutua influencia y los (posibles) diálogos entre el estructuralismo latinoamericano y el institucionalismo norteamericano (Macario, 1952a; Mallorquín, 2001; Ormaechea, 2020; Street & James, 1982; Sunkel, 1989). Entre las principales influencias de esta escuela, se ha señalado que los estructuralistas rescatan la noción de instituciones y la integran con la noción de estructuras. Si bien se indica que el uso del término “institución” no es tan frecuente en el análisis del estructuralismo, el mismo aparece implícitamente en la noción de estructura social que es de naturaleza multidimensional, en el sentido de que no abarca solo procesos y dimensiones económicas, sino también políticas y culturales (Di Filippo, 2017b). La noción de estructura social utilizada por el estructuralismo puede definirse como “un conjunto de relaciones sociales estructuradas por un trasfondo institucional que otorga previsibilidad y continuidad a los procesos sociales, y un aspecto central de este trasfondo está constituido por el cambio técnico en la esfera de los procesos económicos” (Di Filippo, 2017a, p. 145). Así, la noción de estructura utilizada por el estructuralismo es multidimensional e históricamente dinámica, e incorpora en su abordaje las relaciones de poder y dominación.

Por otra parte, además de coincidir en una crítica a la economía neoclásica para el estudio del capitalismo, entre las principales coincidencias de estas escuelas se puede mencionar que ambas destacan el rol central de la tecnología como fuerza propulsora del desarrollo y como causa de la diferenciación entre economías centrales y periféricas (o entre economías avanzadas y menos desarrolladas, según los institucionalistas); la relevancia del rol que juegan los actores y las instituciones locales para explicar las diferentes performances económicas; y la importancia del rol del Estado en los procesos económicos, no solo para corregir las fallas del mercado, sino para orientar el proceso económico hacia el interés colectivo o de la sociedad (Ormaechea, 2020).

De todas formas, a pesar de estas similitudes, también existen diferencias entre ambas teorías. Más allá de señalar un abordaje epistémico diferente del funcionamiento del capitalismo, el institucionalismo estudió el cambio tecnológico como una expresión propia de la dinámica de la estructura social estadounidense, mientras que el estructuralismo se focaliza en el análisis del impacto que tiene el cambio técnico generado en el centro sobre la estructura productiva latinoamericana. En efecto, a partir de ese impacto se estudia la heterogeneidad estructural que caracteriza a las sociedades latinoamericanas como un problema para su desarrollo (Di Filippo, 2017a).

Por otra parte, dentro de las influencias más reconocidas del enfoque estructuralista, y particularmente de los trabajos de Prebisch, suelen mencionarse las contribuciones keynesianas (Bracarense, 2012; Caravaca, 2012; Gurrieri, 2001; J. López, 2020; Pérez Caldentey & Vernengo, 2012; Settimi & Audino, 2008). De acuerdo con Caravaca (2012, p. 121), Prebisch entró en contacto con los trabajos de Keynes en el año 1933, cuando viajó a Europa en calidad de funcionario argentino integrante de una comisión especial que asistió a dos eventos internacionales: a la Comisión Preparatoria de la Primera Conferencia Económica Mundial, que se realizó en Ginebra, y luego a la Primera Conferencia Económica Mundial, que se realizó en Londres ese mismo año. Pocos días antes de la celebración de este segundo evento internacional, Keynes había publicado una serie de artículos titulados “Los medios para la prosperidad” en el periódico *Times* que habían tenido gran repercusión. En general, el análisis y el nuevo planteo que ofrecía Keynes acerca del capitalismo, asociados al reconocimiento de la necesidad de estimular la demanda y la mayor intervención estatal para reactivar la economía, coincidían con los problemas que experimentaba Prebisch como funcionario argentino para ofrecer alternativas que permitan superar la crisis. Aunque finalmente en la Conferencia Internacional no se discutieron las contribuciones de Keynes, éstas impresionaron a Prebisch y le otorgaron nuevas herramientas que lo llevaron a alejarse de las perspectivas ortodoxas para el manejo de los asuntos económicos en Argentina (González & Pollock, 1991). En ese sentido, los artículos de Keynes habían reafirmado su interés en la planificación económica, reforzando las convicciones que había comenzado a forjar durante su ejercicio como Subsecretario de Hacienda en 1931 (González & Pollock, 1991).

Además, la participación de Prebisch en estos eventos internacionales impactaron enormemente en su percepción acerca de cómo funcionaba el sistema interestatal, que varios años después definió en términos de centro y periferia. En realidad, los resultados de la Conferencia se alejaron mucho de las expectativas de Prebisch:

> Realmente solo las superpotencias discutían. Nosotros éramos invitados a todas las sesiones, pero pronto me di cuenta que yo no tenía nada que hacer en estos temas (González & Pollock, 1991, p. 464).

Incluso, en ese mismo viaje, Prebisch había participado en la negociación del Tratado Roca-Runciman[60], por lo cual adquirió una gran notoriedad política, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, Prebisch fue en gran medida criticado. Aunque él mismo defendió el acuerdo, se lo acusó de estrechar vínculos de dependencia con Gran Bretaña y de establecer un trato preferencial hacia el capital inglés en Argentina. En efecto, aunque del pacto se derivaron escasas ventajas e importantes concesiones (Rodríguez, 2006), Prebisch argumentó posteriormente que, dado el desigual poder de negociación frente a Gran Bretaña, el acuerdo era la única forma de intentar proteger las exportaciones argentinas en un escenario complejo (Caravaca, 2012).

En definitiva, al participar de estos eventos, Prebisch comprendió las desventajas que afrontaban las economías latinoamericanas en los planos de negociación bilateral y multilateral, así como el escaso interés de las economías más avanzadas por el desarrollo de estos países (Caravaca, 2012; González & Pollock, 1991). En ese sentido, se pueden identificar tres ideas que se desprenden de estos eventos que serán retomadas años más tarde en su paso por la CEPAL: la vulnerabilidad externa de los países exportadores de materias primas; la convicción de que la crisis era más amplia y profunda que un descenso cíclico; y la escasa probabilidad que tenía Argentina (y en un sentido más general, los países latinoamericanos) para retornar a su situación anterior a la crisis debido a los cambios que se iban operando en la economía internacional (Gurrieri, 2001).

Ante el reconocimiento de esos problemas, la influencia keynesiana en el planteo analítico y propositivo de Prebisch cobran relevancia. Ello se manifiesta principalmente en torno al reconocimiento de las fallas en las economías de mercado, asociadas a la imposibilidad de procurar el empleo y la arbitraria distribución del ingreso y la riqueza; el cuestionamiento a algunas de las recomendaciones de política económica que emanaban de la teoría neoclásica o más ortodoxa de la época; y el reconocimiento, en consecuencia, de la necesidad de aplicar políticas tendientes a recuperar la actividad económica, o bien, posiblemente, a orientar un nuevo patrón de desarrollo, una vez

[60] Ante la situación de la crisis, el pacto Roca-Runciman tenía como objetivo detener el deterioro de las relaciones económicas entre Gran Bretaña y Argentina. En 1931, Gran Bretaña introdujo restricciones a las importaciones y, producto de los Acuerdos de Ottawa, estableció una preferencia imperial en favor de países competidores de la Argentina, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda. Estas restricciones y preferencias afectaban negativamente a las exportaciones argentinas, sobre todo a las de carne enfriada. Por su parte, Argentina, frente a la fuerte caída en el valor de sus exportaciones, también introdujo restricciones a sus importaciones que afectaban las exportaciones de Gran Bretaña. Como resultado del pacto, Gran Bretaña se comprometía principalmente a no restringir las importaciones de carne enfriada argentina, tomando como referencia las cantidades importadas durante el período desde julio de 1931 a junio de 1932 (de todas formas, las importaciones de este período que se tomó como base habían sido bastante bajas en comparación con la tendencia histórica). Por su parte, Argentina se comprometía a otorgar a Gran Bretaña ventajas en el comercio de bienes, en las remesas de intereses y beneficios, y en el tratamiento interno de la inversión directa (González & Pollock, 1991).

identificadas las vulnerabilidades de las economías primario-exportadoras en las dinámicas de comercio internacional (Gurrieri, 2001; Pérez Caldentey & Vernengo, 2012). Al mismo tiempo, al criticar a la económica neoclásica y la política del *laissez-faire*, tanto Prebisch como Keynes compartían la perspectiva de que el objetivo último de la teoría es poder traducirla en políticas económicas. Por ello era importante centrarse en un análisis del capitalismo más realista que aquel ofrecido por las teorías dominantes antes de 1930, a los fines de poder construir una política económica operacional que sea capaz de actuar sobre el sistema económico (Bresser-Pereira, 1976).

De todas maneras, luego del año 1937 Prebisch se fue "alejando" de las ideas de Keynes (Settimi & Audino, 2008) llegando a elaborar diversas críticas a sus escritos, particularmente por su "falta de consistencia, la similitud con la teoría clásica y el alejamiento de la realidad" (Pérez Caldentey & Vernengo, 2012, p. 159). Años más tarde, Prebisch supo argumentar que: "al poco andar descubrimos también en América Latina que el genio de Keynes no era universal, sino que sus análisis se ceñían a los fenómenos económicos de los grandes centros y no tenían en cuenta los problemas de la periferia" (Prebisch, 1963b, p. XII).

Finalmente, otra de las influencias reconocidas del estructuralismo latinoamericano son los antecedentes de la escuela histórica alemana. Las mismas refieren principalmente a las contribuciones de Friedrich List, considerado como uno de los fundadores de la escuela alemana, y a otros autores como Max Weber y Werner Sombart (Di Filippo, 2017b; Fiori, 2018; Love, 1996). En ese sentido, "todos los autores principales del estructuralismo latinoamericano (Prebisch, Furtado, Pinto) han usado la noción de capitalismo como categoría histórica imprescindible para entender las sociedades occidentales contemporáneas" (Di Filippo, 2017b, p. 4).

De esta forma, más allá de los antecedentes e influencias de otras teorías económicas en el planteo estructuralista, y de las diferencias del estructuralismo con dichas teorías, se reconoce el mérito del estructuralismo de poder adaptarlas para explicar la especificidad y realidad latinoamericana; es decir, a una situación específica dada (Cardoso, 1977, p. 30). De esta forma, teorías y procesos históricos concretos se conjugan para dar especificidad a las contribuciones latinoamericanas sobre los estudios del desarrollo económico (Furtado, 1954b, 1956a). Además del carácter crítico a la teoría por entonces dominante en el ámbito del comercio internacional, la originalidad del planteo se basa en el abordaje epistémico acerca del funcionamiento del capitalismo (en términos centro-periferia), las posibilidades de transformación a través de la política económica y la intervención estatal, y la metodología de análisis histórico-estructural que permite definir y problematizar las características y estrategias de desarrollo de las economías latinoamericanas. Así, el conjunto de las ideas básicas generadas a partir de los conceptos principales y articuladas con las contribuciones de otros autores se constituyeron finalmente en un campo especial de la teoría económica que puede caracterizarse como una "teoría del subdesarrollo", que es el fundamento principal del estructuralismo latinoamericano (O. Rodríguez, 2001b, p. 41).

5.2. La metodología de análisis "estructuralista latinoamericana"

La noción de "estructuralismo latinoamericano" refiere principalmente al empleo de una metodología de análisis que permite identificar "una corriente única, desarrollada y enriquecida a lo largo de más de cincuenta años" (O. Rodríguez, 2006, p. 13) que tiene por fin examinar las tendencias económicas y sociales de mediano y largo plazo de los países latinoamericanos (Bielschowsky, 1998). En general, el esfuerzo de esta perspectiva se centra en poder identificar las características de las economías con menor desarrollo relativo para, a partir de ello, delinear una estrategia política que permita superar los problemas que obstaculizan su desarrollo.

En realidad, el estructuralismo latinoamericano no surgió como una teoría en el sentido estricto del término.[61] Incluso, Prebisch no sólo no utilizó el concepto "estructuralista" para definir la perspectiva de sus trabajos en el sentido que hoy se lo concibe, sino que tampoco le gustaba la idea de que lo clasifiquen como tal (Prebisch, 1986, citado en Mallorquín, 1999, p. 26). Sin embargo, más allá de eso, es ampliamente reconocido que existe una metodología general de análisis que subyace en los trabajos de los principales exponentes estructuralistas que permite otorgarle cierta unicidad al conjunto de las contribuciones (Bielschowsky, 1998; O. Rodríguez, 2006). Así, a pesar de las influencias y perspectivas analíticas de cada autor (Boianovsky, 2015; Brandão, 2013; Love, 1996; Mallorquín, 1999; Rama & Hall, 2019, 2021; Wilson & Bastos, 2011), todos ellos comparten la importancia de considerar las características que asumen las "estructuras" latinoamericanas, ya sean productivas, económicas, sociales, políticas o culturales, para caracterizar y problematizar los desafíos para su desarrollo (O. Rodríguez, 2006, p. 26). Ello implica considerar centralmente el método histórico estructural:

> El método histórico estructural pone de relieve la importancia del contexto histórico para entender el funcionamiento de la economía y la sociedad. En ese marco se plantea que, si bien la ciencia económica y social debe aspirar a establecer leyes generales, también es preciso reconocer que una teoría general encuentra grandes impedimentos para explicar circunstancias históricas en continuo cambio. Por ser la ciencia económica una ciencia social, y tan variables las estructuras económicas y sociales, las posibilidades de idear teorías válidas para todo tiempo y lugar son reducidas. Por otra parte, el método considera un enfoque cercano a los que se podría identificar como la economía política clásica, contexto en que los aspectos sociales y políticos desempeñan un papel determinante en el funcionamiento de la

[61] Dado que la CEPAL nunca fue una institución propiamente académica y que en su auditorio participan responsables de formular políticas (*policy-makers*), durante mucho tiempo, la unidad y el alcance del "sistema de economía política cepalino" permanecieron desconocidos (Bielschowsky, 1998). Uno de los principales esfuerzos por reunir las ideas de Prebisch y de la CEPAL, no siempre claramente interconectadas, la realizó por primera vez Aníbal Pinto en el año 1969, con ocasión de celebrarse el vigésimo aniversario de la Comisión. Posteriormente, en el año 1981 y a pedido del propio Prebisch, Octavio Rodríguez realizó con el mismo objetivo un trabajo mucho más minucioso y completo. Estas contribuciones refieren a los trabajos: CEPAL (1969) *El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, y Rodríguez (1981). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, respectivamente.

> economía, lo que conduce a enfoques que hoy se llaman interdisciplinarios (CEPAL, s/f).[62]

De esta forma, a través del análisis histórico-estructural se procuran delimitar ciertos rasgos que son propios de las estructuras productivas periféricas, y que adquieren su especificidad y posibilidades de transformación en un tiempo y espacio determinado. Dicho método parte de considerar que las economías forman parte de un sistema que tiene jerarquías y asimetrías. Por ello, el lugar que cada economía ocupe dentro del sistema determinará los problemas que son específicos de la misma. Del mismo modo, las soluciones que demanden esos problemas también son particulares y específicas de acuerdo con la situación y trayectoria de cada una de esas economías (Bértola, 2013). Desde esta perspectiva de análisis, la formulación teórica no debe ser apriorística, sino el resultado de la experiencia y de una profunda investigación histórica acerca del comportamiento de los agentes sociales y de las trayectorias de las instituciones (Bielschowsky, 1998; Sunkel, 2013). En definitiva, las formaciones históricas de las distintas sociedades conducen a interpretaciones diferentes, a realidades diferentes y a formulaciones de política económica que son también diferentes (Sunkel, 2013).

En ese sentido, las características y los problemas de las estructuras productivas latinoamericanas se comprenden en clave histórica, considerando la expansión y transformación histórica del capitalismo (Furtado, 1956b) y las formas en que las economías periféricas se insertaron en las redes de comercio internacional, a partir de las cuales se conformaron sus estructuras productivas y de empleo (CEPAL, 1951). Del mismo modo, el estructuralismo estudia cómo esas características y esos problemas se van modificando a lo largo del tiempo, conforme se da el paso del predominio de un modelo primario-exportador hacia otro centrado en mayor medida en la actividad industrial (O. Rodríguez, 2006).

En relación con ello, el núcleo de la concepción de los estructuralistas identifica inicialmente dos componentes de un sistema único: el centro y la periferia. Este esquema (centro-periferia) implica diversas relaciones de desigualdad en lo que refiere al (i) ingreso real medio, que es más alto en el centro que en la periferia; (ii) a las estructuras productivas, homogéneas y diversificadas en el centro, y heterogéneas y especializadas en la periferia; y (iii) a las estructuras de empleo, que son ampliamente desiguales en la periferia por la denominada heterogeneidad estructural. De esta forma, a partir de estas dimensiones de análisis referentes a las estructuras productivas y ocupacionales –que se explicarán en el punto 5.3-, los estructuralistas procuran explicar los problemas para el desarrollo latinoamericano (O. Rodríguez, 2006, pp. 28–29). Ello implica considerar la evolución a largo plazo de las economías periféricas y los patrones de inserción internacional que las acompañan.

Por su parte, una implicación metodológica importante de esta perspectiva es su posicionamiento no-reduccionista, en el sentido de que el análisis de la economía se

[62] CEPAL (s/f) “Prebisch y los desafíos del siglo XXI” Disponible en: https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=637193&p=4459501 [última fecha de consulta: 30/06/2022].

realiza en estrecha conexión con otras dimensiones de las ciencias sociales (O. Rodríguez, 2006). De esa forma, de acuerdo con Furtado (1953, p. 96), sociólogos, antropólogos e historiadores tienen un rol central en el análisis de las particularidades que explican la especificidad periférica y el rol que asumen los actores sociales en ese proceso.

Un primer aspecto de este no-reduccionismo refiere al papel que el estructuralismo deposita en el Estado (O. Rodríguez, 2006). En ese sentido, los autores reconocen que la complejidad que implica el proceso de transformación de las estructuras productivas y ocupacionales excede las capacidades propiamente del mercado, y por eso se requiere de una acción decidida del Estado para promover, articular y racionalizar las políticas de desarrollo. Un segundo aspecto del no-reduccionismo del enfoque estructuralista refiere al rechazo de una percepción mecanicista de lo económico, según la cual los tipos, funciones y comportamientos de los agentes revisten una supuesta racionalidad maximizadora de acuerdo con las dinámicas del mercado. Por el contrario, el análisis de los fenómenos económicos se comprende en un marco más amplio de interacción con los fenómenos sociales y políticos. Finalmente, un tercer elemento del no-reduccionismo refiere a una perspectiva "no-determinista" de los procesos sociales dado que, si el devenir del desarrollo no depende solo de sus bases económicas sino también de la interacción entre las mismas y entre éstas y los complejos fenómenos sociales, políticos y culturales, pueden derivarse diversos desenlaces de esos procesos. De esta forma, el estructuralismo latinoamericano tiende a considerar al Estado y a las relaciones sociopolíticas que lo sustentan como claves en la búsqueda y elección de alternativas. En otras palabras, el hecho de que los procesos de desarrollo sean impulsados por el accionar humano implica la posibilidad de elegir entre distintas opciones, lo que contribuye a que puedan orientar y cumplir con el camino elegido.

5.3. El análisis diagnóstico de la condición periférica[63]

Sobre la base de la metodología señalada, se fueron generando una serie de contribuciones orientadas a caracterizar y comprender las estructuras productivas periféricas y los problemas para su desarrollo. El argumento central de esas contribuciones apareció por primera vez en el documento "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas", escrito por Raúl Prebisch en ocasión de la Segunda Sesión de la CEPAL celebrada en la Habana en 1949. Este documento, junto con *Estudio económico de América Latina*, publicado en el año 1951, reúnen gran parte del argumento inicial de Prebisch y de la CEPAL, que se continuará trabajando y complementando a lo largo de los años, y que sentarán las bases del pensamiento estructuralista latinoamericano.[64]

[63] Una descripción similar de la primera parte de este apartado, centrada en el análisis de los documentos de Raúl Prebisch y CEPAL (1951), se encuentra en Ormaechea (2018).

[64] Años más tarde, los estudiosos de las contribuciones cepalinas referirán a estos trabajos como el "manifiesto latinoamericano", en referencia al primero de ellos, y la "biblia" (Sunkel, 2000, p. 34; Thorp, 2000, p. 19), en referencia al segundo. La expresión "manifiesto" fue acuñada por Albert Hirschman en su trabajo "Ideologías del desarrollo económico" (1971, p. 287), también

El punto de partida del análisis de Prebisch, en el texto de 1949, era una crítica a la teoría económica predominante por entonces en el ámbito del comercio internacional, que adoptaba la premisa fundamental de la teoría ricardiana de las ventajas comparativas y las virtudes del comercio internacional basado en la especialización productiva (Cardoso, 1977; Nahón et al., 2006). Según la teoría de Ricardo, las prácticas del intercambio internacional llevarían a que los distintos países se especialicen en la producción y exportación de aquellos bienes que fabrican con costos de factores relativamente menores, y esa diversificación de funciones permitiría la obtención de beneficios por parte de todos los países. Dado que el fruto del progreso técnico tendería a repartirse parejamente en toda la colectividad, ya sea por la baja de precios o por el alza equivalente en los ingresos, los países de producción primaria (en este caso, los de América Latina) obtendrían su parte de aquel fruto mediante el intercambio internacional, y por eso no necesitarían industrializarse.

Sin embargo, para Prebisch (1949) no había evidencias de que tal proceso y sus consecuentes beneficios se hayan manifestado en la periferia. Para el despliegue de su argumento, propone realizar, en cambio, un análisis "real" del funcionamiento de las economías que fundamentalmente contradecía los supuestos de la teoría ricardiana. En contraposición a este esquema que aseguraba beneficios mutuos para ambas partes, Prebisch sostuvo que las ventajas del progreso técnico no se distribuyeron de modo equitativo en las diferentes economías, sino que, más bien, se produjeron y concentraron en los "centros" industriales sin traspasarse a las "periferias" (Prebisch, 1949). Al mismo tiempo, el autor señala que la dinámica que caracteriza el funcionamiento del capitalismo y las relaciones comerciales establecidas entre ambos grupos de países tiende a reproducir las condiciones de subdesarrollo de la periferia y a aumentar constantemente la distancia entre los países desarrollados y subdesarrollados.

Para explicar la diferenciación entre economías centrales y periféricas, el argumento destacaba la importancia que había tenido la lenta e irregular propagación del progreso tecnológico entre los distintos países (CEPAL, 1951). Según ese análisis, el movimiento de expansión de la técnica moderna se inició en Gran Bretaña (luego de su exponencial desarrollo a partir de la revolución industrial), siguió con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquirió un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarcó finalmente a Japón. Así se fueron formando los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad (CEPAL, 1951). En estas regiones periféricas, la técnica moderna sólo se desarrollaba y diseminaba en aquellas actividades de exportación primaria orientadas a los centros industriales, estimuladas por las necesidades del desarrollo de éstos. En ese sentido, se afirma que:

> El progreso industrial ha sido enorme y se ha agrandado, en consecuencia, la distancia entre los centros altamente desarrollados y los países periféricos, en los

publicado en *Desarrollo económico de América Latina: obstinación por la esperanza* (CEPAL, 1987, p. 28).

> cuales la técnica moderna solo ha penetrado generalmente en las actividades de exportación (CEPAL, 1951, p. 67).

Ahora bien, considerando que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria que en la producción primaria, la baja de los precios (producto del incremento de la productividad) tendría que haber sido menor en la producción primaria que en la industria, de modo que la relación de precios entre ambos bloques económicos tendría que haber mejorado persistentemente en favor de los países periféricos (Prebisch, 1949). Sin embargo, los estructuralistas argumentaban que en la práctica esto no ocurrió; por el contrario, la relación de precios era desfavorable para América Latina. Para explicar este fenómeno, Prebisch utilizó el concepto de "deterioro progresivo en los términos de intercambio" [65] entre la producción de los centros y de la periferia, lo que perjudicaba la posición de esta última. El elemento clave de este fenómeno es que los centros, además de *generar* el progreso técnico, tienen la capacidad de *apropiarse* en gran parte de los frutos del mismo.

El concepto de "deterioro en los términos de intercambio" supone que, de mantenerse estable los volúmenes exportados, la capacidad de importación de la periferia disminuirá progresivamente; básicamente, por el aumento relativo de los precios de los productos manufacturados (elaborados en los centros) en comparación con el precio de los productos primarios (producidos en las periferias). Prebisch advierte que, si bien hubo desarrollo tecnológico en la actividad industrial, y, por ende, un incremento de productividad mayor en los centros, los precios de los productos no descendieron porque, contrariamente a lo que suponía la teoría dominante, aumentaron allí, al mismo tiempo, los ingresos de los empresarios y los factores productivos. Entonces, como los ingresos de los empresarios y factores productivos crecieron, en los centros, más que el aumento de la productividad, y en la periferia, menos que el respectivo aumento de la misma, se desprende del análisis que los centros han logrado retener el fruto del progreso técnico mientras que las periferias le han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico (Prebisch, 1949).

En la explicación de este proceso, Prebisch (1949) advierte la necesidad de considerar el movimiento cíclico de la economía y el modo en cómo se manifiesta en los centros y la periferia. La amplitud de los ciclos económicos de la periferia es mayor que la de los centros, y al haber bonanza económica, los precios de las materias primas aumentan (porque hay mayor demanda) en mayor medida que los productos finales, pero en épocas de menguante descienden más, porque no existen mecanismos institucionales que frenen la caída. De este modo, los precios de los productos finales se apartan progresivamente de los precios primarios a través de los ciclos.

[65] Conocida también como la tesis "Prebisch-Singer". Durante el mismo contexto en que Prebisch desarrolló el concepto de deterioro secular de los términos de intercambio, el inglés Hans Singer arribó a los mismos resultados y desarrolló ideas muy similares. Por su parte, Furtado también refiere a este proceso de manera general, al señalar que: "según sea la elasticidad-precio de la demanda de los productos de exportación y la posición en el mercado internacional del país en cuestión, el fruto del aumento de la productividad física del trabajo en el sector de la exportación se puede transferir totalmente al exterior a través de una baja de precios" (Furtado, 1953, p. 102).

Estos cambios en las relaciones de los precios se explican también por las estructuras de trabajo, que son distintas en el centro y la periferia. En el centro, la fuerza de trabajo está organizada en sindicatos que logran transformar una parte de los beneficios del progreso técnico (obtenidos durante la creciente) en alzas salariales. Esta situación es distinta en la periferia, donde existen estructuras productivas heterogéneas, con pocos enclaves de alta productividad –y generadores de poco empleo-, y trabajadores poco organizados para obtener beneficios semejantes a los trabajadores del centro. Así, cuando en la menguante el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en aumentos salariales en el centro pierde su fluidez, y la presión se desplaza entonces hacia la periferia; lo que explica la tendencia a que los salarios en la periferia se mantengan bajos. Al desplazar la presión cíclica hacia la periferia, estos mecanismos hacen que los ingresos de ésta se compriman más intensamente y permiten explicar por qué los ingresos en los centros suben en mayor medida que en la periferia.

Las principales consecuencias de este esquema de comercio internacional son las asimetrías en las distintas economías que se reflejan, en primer lugar, en sus estructuras productivas: mientras que la estructura de los centros es diversificada y homogénea, la de la periferia se caracteriza por ser especializada y heterogénea. Ello quiere decir que los centros cuentan con diversas actividades y todas ellas (o en la mayoría de ellas) se desempeñan con los mayores niveles de productividad disponibles. Por el contrario, las economías periféricas se especializan en un tipo de actividad, fundamentalmente la actividad primaria exportadora. Sólo esta actividad, concentrada geográficamente, opera con niveles de productividad semejantes a los de los países centrales. Por lo demás, en las economías latinoamericanas predomina un patrón de heterogeneidad estructural[66]; es decir, sólo unos pocos trabajadores son absorbidos en los sectores de alta productividad, mientras que una proporción mayoritaria quedan relegados a sectores de baja productividad (CEPAL, 1951). Ello trae consecuencias negativas en la distribución del ingreso, no sólo por el diferencial de productividad de las diversas actividades sino porque, además, la existencia de una gran cantidad de trabajadores que se desempeñan en sectores con muy baja productividad actúa como un ejército de reserva, pujando hacia la baja de los salarios en la periferia.

Los estructuralistas también señalaron que, producto de las desigualdades en la distribución del ingreso entre centro y periferia y al interior de la misma, el desarrollo de los países periféricos no lograba alcanzar espontáneamente su ritmo óptimo. En ese sentido, los países atrasados tienden a imitar los patrones de consumo de los países desarrollados. Al considerar las estructuras desiguales de la periferia, los estratos superiores, en sus prácticas de consumo imitativo, tienden a destinar parte de los recursos disponibles a consumo suntuoso, lo que tiene consecuencias en la menor propensión al ahorro y en un menor ritmo de crecimiento, acentuando la disparidad entre los ingresos reales de los países ricos y pobres (Furtado, 1953).

[66] En realidad, Prebisch refiere explícitamente a la “lenta propagación del progreso técnico” entre distintas regiones de la periferia. El concepto de “heterogeneidad estructural” como tal fue elaborado por Pinto hacia mediados de la década del sesenta. Este concepto es abordado en el próximo capítulo, específicamente en punto 5.2.

En suma, el análisis de los estructuralistas destacaba que las *condiciones estructurales* de las economías latinoamericanas, tales como las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional, eran un factor explicativo para entender los obstáculos que atravesaban estos países para su desarrollo (Bielschowsky, 2009). En sus características centrales, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia eran distintos de los que ocurrían en los países centrales (Bielschowsky, 1998; Furtado, 1956a). En ese marco, se perpetuaba el esquema de especialización del centro, como generador de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, y de la periferia en su consumo y utilización.

5.4. La ISI como estrategia de desarrollo

La estrategia de industrialización que inicialmente intentó teorizar Prebisch, y que se convirtió luego en la bandera de la CEPAL bajo este primer período de producción estructuralista, tiene sus raíces en la interpretación de las dificultades para el desarrollo de las economías latinoamericanas durante la crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial; contexto en el cual, como se ha mencionado, gran parte de los gobiernos latinoamericanos desplegaron las estrategias de ISI como reacción a la desfavorable coyuntura económica internacional. De esta forma, más que una estrategia consciente dirigida a la promoción de la industrialización, la ISI fue entendida, en un primer momento, como el resultado de la utilización de la capacidad manufacturera instalada en un momento en el que las importaciones disminuyeron, y como una lucha por parte de los gobiernos para mantener el gasto en circunstancias en que caía la recaudación tributaria originada en el comercio (FitzGerald, 1998).

Ahora bien, más allá de esta situación coyuntural, el análisis y argumento de los estructuralistas tenía por fin otorgar un sustento teórico para dar continuidad y profundizar las estrategias de industrialización que ya se venían desplegando en la región (Bielschowsky, 1998). De manera central, la industrialización no aparece como un fin en sí misma, sino que es "el único medio del que disponen éstos [los países latinoamericanos] para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas" (Prebisch, 1949, p. 479). Dicha afirmación está estrechamente relacionada con la concepción que los estructuralistas tienen inicialmente acerca del desarrollo económico:

> El problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo (Prebisch, 1983, p. 774).
>
> El proceso de desarrollo consiste fundamentalmente en una serie de cambios en la forma y en las proporciones en que se combinan los factores de producción (…) Con esos cambios se procura alcanzar combinaciones más racionales de factores, al nivel de la técnica prevaleciente, con el objeto de ir aumentando la productividad del factor trabajo (Furtado, 1953, p. 96).
>
> El desarrollo económico de la América Latina consiste en hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales. Conforme la técnica productiva moderna penetra en estas actividades y aumenta su productividad, se necesita

> proporcionalmente menos gente que antes para atender el crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios, salvo en casos excepcionales. A medida que disminuye la proporción de gente ocupada en la producción primaria tiene que aumentar la de gente en otras ocupaciones, esto es, la industria, el transporte, el comercio y los demás servicios (…) En consecuencia, el problema de la América Latina no consiste en determinar si se ha de industrializar o no a medida que se tecnifican la producción primaria y otras actividades de escasa productividad. La industrialización tiene que cumplirse para absorber potencial humano y contribuir así al aumento del producto total de la colectividad (CEPAL, 1954, p. 64).

Es posible realizar algunas referencias en relación con las ideas citadas. Inicialmente, que la noción de desarrollo en los primeros escritos del estructuralismo aparece estrechamente relacionada con la idea de incrementar el producto de la economía. Es decir, la noción de desarrollo era por entonces similar a la de crecimiento económico.[67] En consecuencia, es manifiesta la asociación entre la necesidad de incrementar el producto y los imperativos por mejorar los niveles de productividad, especialmente del factor trabajo.

Lo que se observa por entonces es que, en América Latina, el progreso técnico sólo se había expandido en exiguos sectores de su gran población, principalmente en aquellas actividades asociadas a la producción de alimentos y exportación de materias primas, por el estímulo de la demanda de los centros industriales (CEPAL, 1951). Por ese motivo, existía una gran cantidad de población que permanecía en actividades artesanales o precapitalistas. Era necesario lograr, entonces, que una proporción cada vez mayor de la población se desempeñe en actividades con mayores niveles de productividad, a los fines de poder incrementar el producto total de la colectividad y mejorar los patrones de redistribución del ingreso. Así:

> El problema económico esencial de América Latina estriba en acrecentar su ingreso real per cápita, merced al aumento de la productividad, pues la elevación del nivel de vida de las masas, mediante la redistribución de ingresos, tiene límites muy estrechos (CEPAL, 1951, p. 8).

> Según dijimos, el desarrollo económico consiste en la introducción de nuevas combinaciones de factores de producción que tienden a aumentar la productividad del trabajo. La técnica moderna es un conjunto de normas cuya aplicación permite aumentar esa productividad. A medida que esta crece (…) aumenta el ingreso real social, es decir, la cantidad de bienes y servicios a disposición de la población. Por otro lado, el aumento de las remuneraciones resultante de la elevación del ingreso real, provoca en los consumidores reacciones tendientes a modificar la estructura de los ingresos (Furtado, 1953, pp. 97–98).

En este marco, la industrialización adquiere relevancia por diversos motivos. Por un lado, porque la actividad industrial permitiría absorber el sobrante de mano de obra que era desplazada de la actividad agropecuaria producto de los incrementos de

[67] Como se ha mencionado, la noción de desarrollo se fue modificando a lo largo de los años. En este contexto, la misma aparece asociada a la de crecimiento económico. Pero, como se analizará en el próximo capítulo, esta forma de entender el desarrollo se fue modificando y complejizando durante las décadas posteriores.

productividad y del desarrollo de técnicas de producción más modernas; al tiempo que permitiría emplear esa mano de obra en actividades con mayores niveles de productividad (CEPAL, 1951). De esta manera, el crecimiento del empleo industrial a una tasa más elevada que el conjunto de la fuerza de trabajo era el medio principal para eliminar la pobreza mediante la absorción de la mano de obra proveniente de sectores de baja productividad, como la agricultura campesina, los talleres artesanales y los servicios menores (FitzGerald, 1998).

Por otro lado, porque dadas las transformaciones que se fueron manifestando en el plano del comercio internacional, ya no era posible viabilizar un esquema de especialización basado exclusivamente en la exportación de productos primarios. Como se mencionó anteriormente, y como analizó Prebisch en su trabajo fundacional en la CEPAL, se reconocía que el anterior predominio del ciclo hegemónico británico había habilitado importantes tasas de crecimiento económico (aunque muy desiguales y concentradas geográficamente) para los países latinoamericanos, por la demanda del centro que actuó como estímulo dinámico para las exportaciones de estas economías. Sin embargo, el relevo por parte de Estados Unidos de la posición hegemónica otrora desempeñada por Gran Bretaña como centro propulsor implicó importantes cambios en las dinámicas de comercio. Estados Unidos era un país mucho más proteccionista y, además, también productor de materias primas (Prebisch, 1949). Por ello, no era de esperar que Estados Unidos “estimule” el crecimiento de América Latina tal como el esquema que predominó antes de la crisis de 1930. El problema fundamental estaba entonces en “adaptarse a esas nuevas condiciones –en la medida en que no pueden transformarse- procurando encontrar nuevas reglas, concordantes con la nueva realidad” (Prebisch, 1949, p. 486).

Es preciso notar entonces que, si bien los gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha la estrategia de ISI ante las dificultades experimentadas durante las Guerras Mundiales y la crisis de 1930, una vez superadas dichas coyunturas ya no era posible volver a un esquema de especialización basado en materias primas. Por un lado, por la relación desfavorable de precios que supo señalar Prebisch a través del concepto de “deterioro de los términos de intercambio”. Por otro, porque dicho esquema de especialización relegaba a la periferia a una posición de constante vulnerabilidad respecto de la demanda y de los ciclos de las economías centrales. Los países primario-exportadores no contaban con un motor de crecimiento endógeno sino que dependían de la demanda de los países centrales, quedando supeditados a las oscilaciones económicas de éstos (Gurrieri, 2001). Existe allí, pues, una diferencia radical entre la actividad industrial y la primario-exportadora, y es que la primera posee un efecto dinámico que el sector primario no posee. Al desarrollarse, el sector industrial estimula el crecimiento de la producción primaria, mientras que el mero desarrollo de ésta no estimula necesariamente a la industria. En ese sentido, mientras que el centro puede influir indirectamente en la cuantía de población periférica ocupada mediante la demanda de productos primarios, la periferia no tiene capacidad para incidir en una mayor demanda del centro de productos primarios (CEPAL, 1951, p. 52). Así:

> Careciendo pues un país periférico de acción dinámica sobre la capacidad de absorción de productos primarios del centro, su propia capacidad para importar

> depende primordialmente de lo que el centro adquiera en el país periférico. Dicho de otro modo, mientras el centro puede generar poder de compra internacional en la periferia, ésta no puede generar este poder de compra en el centro (CEPAL, 1954, p. 67).

Y por último (y principalmente), porque los volúmenes exportados (a partir de la demanda del centro) ya no permitirían hacer frente a las exigencias del desarrollo económico de América Latina. Ello se explica por el siguiente razonamiento. Al aumentar el ingreso per cápita, a partir de los incrementos de productividad, aumentarían también las importaciones (orientadas a conseguir mayores bienes de capital, necesarios para continuar con los incrementos de la productividad; y por el tipo de consumo suntuoso de la periferia –particularmente de los estratos superiores-) (Furtado, 1956a, p. 445; Prebisch, 1949). Pero si las exportaciones no aumentan también de la misma forma, sobrevendrían los desequilibrios en la balanza de pagos.

El problema que observaban era, justamente, la dificultad para incrementar las exportaciones de materia prima. De acuerdo con los análisis de los estructuralistas, existe una baja elasticidad-ingreso en la demanda de bienes de productos primarios por parte del centro, en contraposición a una alta elasticidad-ingreso de la demanda de bienes manufacturados que producen los países centrales y que importan los periféricos (CEPAL, 1951, 1954; Prebisch, 1983). En un plano general, esto quiere decir "que conforme se eleva el ingreso por habitante por encima de ciertos mínimos, la demanda de productos primarios crece con menor intensidad que la de artículos industriales y servicios" (CEPAL, 1954, p. 67). Habría allí, entonces, un desequilibrio entre la demanda efectiva (de materias primas) de los países centrales y lo que los países periféricos deberían poder exportar para cubrir las crecientes importaciones; o bien, en otras palabras, entre la capacidad para importar y la necesidad de importar de los países de América Latina (CEPAL, 1951, p. 10).

Este fenómeno aparece con especial relevancia en el año 1949, cuando Prebisch escribe el "manifiesto". Allí señala que los países latinoamericanos habían aumentado intensamente su actividad económica en comparación con el período anterior a la guerra, y que dicho nivel de ocupación exigía elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo como duraderos, y de materias primas y artículos de capital. Sin embargo, las exportaciones de América Latina resultaban insuficientes para satisfacer aquella demanda creciente. Al analizar este fenómeno, Prebisch señalaba que el nuevo centro cíclico principal, Estados Unidos, ejercía una presión considerable sobre la disponibilidad de divisas que liberaba al resto de los países, principalmente a los latinoamericanos. Estos países necesitaban dólares para realizar las transacciones, pero Estados Unidos había reducido en gran medida su coeficiente de importación, de manera que no liberaba las divisas necesarias para el intercambio comercial de la periferia (Prebisch, 1949).

En consecuencia, para corregir la disparidad ingreso-demanda "no hay otro camino que promover la industrialización en los países periféricos, ya que éstos no pueden obtener todos los bienes industriales que necesitan a cambio de sus exportaciones" (CEPAL, 1954, p. 67).

Sin embargo, los estructuralistas eran conscientes de que el desarrollo de la industrialización no resolvería los desequilibrios de la balanza de pagos, al menos inicialmente. Principalmente, porque para que la industria pueda ir cumpliendo con el fin social de elevar el nivel de vida de las masas era necesario disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos y aprovechar el progreso de la técnica, y ello exigía importar una cantidad considerable de bienes de capital. Frente a esa situación, emergen dos cuestiones importantes. Por un lado, el hecho de que "el desarrollo de la actividad industrial no es incompatible con el desarrollo eficaz de la actividad agropecuaria" (Prebisch, 1949, p. 480). En ese sentido, la estrategia de industrialización revalorizaba el rol de la actividad primario-exportadora como una fuente de recursos estratégica a los fines de contar con las divisas que permitan importar los bienes de capital necesarios (Prebisch, 1949). Y, por otro lado, ante la imposibilidad o dificultad de reducir el consumo para incrementar el ahorro, no se desestimaba la posibilidad de acudir a los capitales extranjeros para financiar la importación de bienes, por lo menos de manera temporal (CEPAL, 1953b).

Finalmente, los estructuralistas también eran conscientes de las dificultades asociadas a una estrategia de industrialización sumamente fraccionada por el tamaño de los mercados de los países latinoamericanos. Al respecto, otro de los argumentos clave de la propuesta de desarrollo estará asociada a la promoción de la integración de los mercados latinoamericanos basada en la cooperación internacional, con el objeto de lograr una mayor interdependencia económica entre los países de la región (Mallorquín, 2008), evitar las limitaciones de la escala de producción que imponía el tamaño de los países (FitzGerald, 1998) y lograr, en el largo plazo, un mercado común (Prebisch, 1983). De esta forma, como institución, la CEPAL adoptó un punto de vista específicamente regional, opuesto al de la industrialización de un solo país (O. Rodríguez, 2006), principalmente porque, más allá de las limitaciones de la ISI, también se reconocía que las ganancias de mercado de un país a expensas de otro no podrían considerarse como un aumento del bienestar desde el punto de vista de la región en su conjunto (FitzGerald, 1998).

6. El rol del Estado para el desarrollo latinoamericano

A partir del análisis diagnóstico realizado por los estructuralistas sobre la condición periférica de América Latina, la propuesta de desarrollo se centraba especialmente en el despliegue de una estrategia de ISI, con la activa participación del Estado en la programación, coordinación e impulso de la misma. Como es ampliamente reconocido, y como se analiza a continuación, durante los primeros años de producción teórica estructuralista el Estado fue abordado como un actor central en la estrategia de desarrollo. Ello implicó considerar las diversas herramientas que dispone el Estado y sus funciones para poder promover y coordinar el proceso de cambio estructural. Se trata de un contexto en el cual prevaleció una posición *optimista* y *normativa* de la intervención estatal a los fines de resolver los obstáculos que limitaban la dinámica de desarrollo latinoamericano, o bien, para promover las transformaciones requeridas en

las dinámicas de producción y distribución predominantes en las economías capitalistas periféricas.

De manera específica, la intervención del Estado en los procesos de desarrollo aparece inicialmente asociada a la posibilidad de coordinar el proceso de industrialización. El sentido de la programación del desarrollo económico se basa en la certeza de que es posible establecer ciertos principios normativos que actúen como guía para la acción práctica (Furtado, 1954a, 1958b, p. 39). Por ello, se plantea la necesidad de elaborar un *programa* de desarrollo económico que defina principalmente el fin que se persigue con la ISI y, a partir de allí, diseñe la estrategia a implementar. De acuerdo con los estructuralistas, la industrialización no era un fin en sí mismo, sino un medio que permitiría transformar las estructuras productivas periféricas y elevar el nivel de vida de las masas. En relación con ello, los análisis se orientaron a establecer cuidadosamente las áreas prioritarias a estimular para garantizar la eficacia del proceso industrializador.

Es durante este período inicial de producción cepalina en que se publicó, en 1952, el documento titulado "Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico"[68] que, como se explicitó posteriormente en una reedición del mismo documento veinte años después[69], "intentó diseñar las bases de la planificación para el desarrollo latinoamericano":

> Un programa es la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo. Y esa política requiere también de principios que la orienten y le den consistencia (Prebisch, 1952b, p. 18).
>
> Para que haya un programa, y no sólo una serie de medidas inconexas y parciales, se requiere un examen general de todas esas medidas para que, sin perjuicio de sus fines especiales, respondan a las metas del desarrollo. Un programa es, pues, un acto de orden, en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que se dispone, las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelaciones, y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas (Prebisch, 1952b, p. 16).

Sin embargo, la centralidad indiscutida que adquiere la noción de *planificación* y/o *programación* no está acompañada, en este trabajo, por la consideración analítica del Estado, actor encargado de "trazar el programa de desarrollo" (Prebisch, 1952b, p. 16). En ese sentido, a pesar de que las actividades que se le asignan al Estado son de notable relevancia para transformar las formas de reproducción del capitalismo en la periferia, las referencias al mismo aparecen, más bien, de manera secundaria.

Lo que se realiza en este documento, y de manera muy minuciosa, es un análisis acerca de los criterios para la asignación de recursos de manera eficiente en los países latinoamericanos para incrementar el ritmo de crecimiento, ocupándose de manera

[68] El documento fue presentado inicialmente el 28 de mayo de 1951, durante el cuarto período de sesiones de la CEPAL celebrado en México. Posteriormente, se publicó impreso el 11 de septiembre de 1952. Este mismo año se puso en marcha el Programa de Entrenamientos en Problemas de Desarrollo Económico de la CEPAL, con el fin de formar especialistas en la técnica de planificación. El programa estuvo a cargo de Jorge Ahumada (Arana, 2017).

[69] Reedición del documento original: Prebisch, R. (1973) *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp. XII.

exhaustiva al estudio (y cálculo) de las inversiones y de aquellos sectores prioritarios a los cuales estimular. Del mismo modo, también se consideran otras cuestiones más generales referentes a los elementos concretos que deben estar presentes en el programa, tales como establecimiento de metas (inmediatas y de largo alcance), plazos, y visión de resultados. Es en este sentido en que se mencionan las medidas a llevar a cabo por parte del Estado, relacionadas en forma directa con la ejecución del programa[70] (Prebisch, 1952b, p. 53).

Esas medidas son asignadas al Estado en tanto se derivan de atributivos específicos concernientes a su *estatidad*: básicamente, se le reconoce cierta especificidad institucional que le permite intervenir, sobre todo de manera indirecta, para estimular (o desalentar) determinados comportamientos de los actores privados. Ello es posible, específicamente, a través de la regulación de la actividad económica mediante la configuración impositiva, la inversión pública, el control de importaciones, la potencial aplicación de gravámenes sobre el gasto y consumo, o bien, la aplicación de controles de cambios o impuestos a aquellas importaciones que sean incompatibles con el ritmo de crecimiento esperado.

> [El Estado] tiene además que considerar las medidas oficiales que sea recomendable tomar para hacer posible la realización del programa, por un lado; y, por otro debe examinar la compatibilidad de las metas del programa y los medios que éste presupone con otros aspectos de la acción gubernativa. Las primeras conciernen principalmente a la actividad económica privada. El Estado puede determinar con precisión las inversiones que está dispuesto a realizar en forma directa, pero en cuanto a la iniciativa privada tiene que limitarse a tomar ciertas medidas para estimularla en determinados sentidos y desalentarla en otros. Estas medidas tienen que guardar estrecha relación con las metas que persigue el programa. De todos modos, la preparación de un programa ofrece la oportunidad de revisar todas aquellas medidas que influyen directamente sobre la actividad económica, eliminar algunas, modificar otras y tomar las medidas adicionales que sea aconsejable. En este sentido deberán examinarse: a) la política aduanera y de cambios y la forma en que ambas afectan el desenvolvimiento de la producción, particularmente de las ramas que el programa considera en forma específica; b) el efecto del sistema impositivo sobre las inversiones; c) las distintas medidas de intervención que influyen directamente sobre la actividad económica, sobre todo en materia de control de precios y regulación directa de la producción (Prebisch, 1952b, pp. 55–56).
>
> En cuanto a otros aspectos de la acción gubernativa, aun cuando no influyen directamente sobre tal o cual rama de la actividad económica, pueden tener considerable influencia sobre la orientación e intensidad del desarrollo (…) quienes lo preparan [al programa de desarrollo] han de tener en cuenta los posibles efectos

[70] El documento cuenta con un capítulo orientado a detallar las actividades necesarias para avanzar en este sentido. Disponible en: Prebisch, R. (1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico.* Capítulo IV: Discusión preliminar acerca de los elementos de un programa de desarrollo económico. Pp.53-90. El capítulo analiza, por un lado, las inversiones públicas y privadas que serían necesarias realizar; y, por otro, las medidas a implementar de forma directa por el Estado para la ejecución del programa. Esas medidas son las que se mencionan a continuación.

> de ciertos actos gubernativos para cerciorarse de si hay compatibilidad entre éstos y las finalidades de aquél (Prebisch, 1952b, p. 56).

A medida que los estructuralistas despliegan su argumento con respecto a las herramientas que posee el Estado para incidir (de manera indirecta) en el comportamiento de los actores privados, emerge inmediatamente una crítica hacia los estratos superiores (o grupos de altos ingresos). Esa crítica se relaciona específicamente con las modalidades de consumo que caracterizan a ese segmento de la población latinoamericana, cuyas demandas no son compatibles con el programa de desarrollo que los autores consideran necesario.

> Se necesita realizar una enorme acumulación de capital. Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aun en ese caso, que no es general, la formación del capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización (Prebisch, 1949, p. 481).

> La escasez típica de ahorro, en gran parte de América Latina, no sólo proviene de aquel estrecho margen [de ahorro], sino también de su impropia utilización, en casos muy frecuentes. El ahorro significa dejar de consumir, y por tanto, es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos (Prebisch, 1949, pp. 492–493).

> Si se lograra, mediante el sistema impositivo, desalentar ciertos consumos y estimular la capitalización, no sería sorprendente que la proporción de inversiones productivas con respecto al ingreso nacional se elevara (Prebisch, 1952b, p. 13).

> No cabe duda de que sería posible aumentar sensiblemente la capitalización aun con el bajo ingreso medio que prevalece en la mayor parte de los países. Los grupos de altos ingresos no ahorran ni invierten en general lo que pudiera esperarse razonablemente de ellos (…) Es indispensable tomar medidas para aumentar y orientar la capitalización a expensas del consumo de estos grupos, y aquí el sistema impositivo está llamado a desempeñar un papel que hasta ahora no ha tenido importancia en América Latina (CEPAL, 1954, p. 6).

> Si se pudiera llegar a ello por la persuasión, o si se requiere fortalecer con este propósito los resortes autoritarios del Estado, con importantes repercusiones políticas y sociales, es materia controvertible. Sea como fuere, el dilema es claro. Para acelerar el ritmo de crecimiento habría que comprimir el consumo o, de lo contrario, sería necesario recurrir a un complemento exterior de capitales (CEPAL, 1954, p. 6).

Se observa entonces que ante la necesidad de incrementar el ahorro, y ante la "impropia" utilización de los recursos disponibles por parte de los grupos con altos ingresos (que emulan los patrones de consumo de las sociedades industriales más avanzadas y destinan recursos de manera improductiva que, de otra manera, podrían ser invertidos en la actividad industrial), los estructuralistas consideran la intervención del Estado, principalmente mediante políticas impositivas, para reorientar el comportamiento de dichos actores. Incluso se menciona la posibilidad de que el Estado

haga uso de sus “resortes autoritarios”, aunque se no ahonda ni se especifica el análisis al respecto (CEPAL, 1954, p. 6).

En relación con la insuficiencia del ahorro, se señala una suerte de “círculo vicioso” en los países latinoamericanos donde “la productividad es muy baja porque falta capital, y donde falta capital, por ser muy estrecho el margen de ahorro, a causa de esa baja productividad” (Prebisch, 1949, p. 492). Pero aun reconociendo el desaprovechamiento de los (escasos) recursos disponibles, los estructuralistas advierten la no conveniencia de deprimir el consumo de las masas que, por lo general, a diferencia de los estratos superiores, es muy bajo. En cambio, consideran la posibilidad de recurrir al capital extranjero como recurso transitorio para el aumento del capital y el ahorro necesario para estimular el desarrollo (CEPAL, 1953b; Prebisch, 1949). Se trata de una medida complementaria y transitoria, que tiene por fin incrementar las inversiones necesarias para alcanzar mayores tasas de crecimiento sin disminuir el consumo presente, pero que se estima ir remplazando con ahorro interno a medida que avanza el proceso de desarrollo (CEPAL, 1953b, pp. 4–5).

También en un sentido crítico en relación con las características que adopta el capitalismo en la periferia, los estructuralistas advirtieron de manera temprana los obstáculos vinculados a la estructura predominante de tenencia de la tierra en América Latina. En la perspectiva analítica de Prebisch, avanzar en una reforma agraria era un punto crucial para lograr un patrón de desarrollo más igualitario, dado que el esquema de tenencia de la tierra causaba un importante desaprovechamiento de los recursos disponibles.

> [H]bría también que explorar la posibilidad de emplear el sistema impositivo para conseguir el mejor aprovechamiento de la tierra en varios países latinoamericanos. Por supuesto que el aumento del rendimiento de la tierra depende fundamentalmente del mejoramiento de la técnica productiva y de la inversión de capitales. Pero hay numerosos casos en que la forma de tenencia es uno de los obstáculos que habrá que remover antes de que esas medidas puedan fructificar. El sistema impositivo podría ser uno de los medios más eficaces para hacerlo, sin dejar de lado las medidas directas de fraccionamiento que las circunstancias aconsejen (Prebisch, 1952b, p. 14).

Inicialmente, Prebisch señala que el Estado dispone de herramientas estratégicas (principalmente, el sistema impositivo) para avanzar en la modificación del régimen de tenencia de la tierra. Sin embargo, a pesar de estas observaciones tempranas, la mayoría de los textos analizados durante este período no abordan la cuestión de manera más detenida, salvo algunas menciones acerca de su conveniencia (CEPAL, 1955). En cambio, la cuestión acerca de la necesidad de avanzar en una reforma agraria y los medios para lograrlo recién aparecerá con mayor fuerza hacia el año 1963.[71]

En el año 1953, durante el quinto período de sesiones de la CEPAL realizado en Río de Janeiro, la Secretaría Ejecutiva a cargo de Prebisch presentó el informe titulado “Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico”, donde se

[71] Dichas referencias se analizarán en el próximo capítulo, especialmente en el punto 5.3.

presenta un mayor tratamiento a la cuestión del Estado en comparación con las publicaciones anteriores. Este documento se reeditó, en una versión revisada, en el año 1955 bajo el título: "Análisis y proyecciones del desarrollo económico". En ambos documentos, el primer párrafo está dedicado a explicar la diferencia entre lo que se concibe como un *programa de desarrollo* y la regimentación rigurosa de la economía por parte del Estado.

> Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el Estado. Es necesario disiparla. Un programa responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país. Es cierto que el Estado puede abarcar en esta forma una esfera de acción muy dilatada y suplantar en gran medida la iniciativa privada. Pero esto no es en modo alguno inherente a un programa de desarrollo (…) El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede, en realidad, ser muy vasto en un programa de desarrollo, lo cual no significa que el Estado haya de limitarse al clásico dejar hacer. Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo (CEPAL, 1953b, p. 7, 1955, p. 7).

En consonancia con las referencias que ya se mencionaban en publicaciones anteriores, se afirma que el *programa* requiere de la participación activa del Estado para aplicar firmemente una política de desarrollo, toda vez que ello no obstaculice ni limite la libertad de los actores privados. Es decir que, si bien la participación activa del Estado es necesaria, ello no debe traducirse en una intervención necesariamente amplia o que sustituya el accionar de los actores privados. De allí la importancia que adquieren los recursos estatales para incidir, más bien de manera indirecta, en el comportamiento de éstos.

> El Estado tiene en su poder eficaces instrumentos para hacerlo: el empleo de la política fiscal y aduanera, la política monetaria y crediticia, y los empréstitos internos y externos, sin perjuicio de su participación directa en aquellas inversiones básicas que, por una razón u otra, no son realizables por la empresa privada (CEPAL, 1953b, p. 1).

Frente a dos posibles mecanismos de acción estatal, uno orientado a la creación de ambientes favorables para el desempeño de la actividad privada con el fin de conducirla hacia la consecución de las metas y los objetivos establecidos, y otro orientado a la prohibición de determinadas acciones, se destaca la conveniencia indudable del primero.

> Hay dos tipos de intervención del Estado: la que se realiza mediante tales instrumentos[72], creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer –o ha de abstenerse de hacer- la iniciativa privada. Un buen programa, lejos de fortalecer o hacer indispensable la continuación de este género de acción reguladora de la conducta individual de los empresarios, podría, por el contrario, crear las circunstancias

[72] En referencia a la cita inmediatamente anterior.

> favorables a su eliminación mediante el crecimiento más ordenado e intenso de la economía (CEPAL, 1953b, p. 2).

De esta manera, el documento publicado en 1953 (y revisado en 1955) presenta de manera explícita esta diferenciación entre dos tipos de intervención estatal que ya estaba presente en las publicaciones de años anteriores:

> Se concibe un programa muy completo, que abarque las más diversas ramas de la economía, y en el cual, sin embargo, la acción del Estado se limite a crear condiciones favorables a la iniciativa privada y ejercer sobre ella los estímulos indispensables para lograr el cumplimiento de las metas propuestas (Prebisch, 1952b, p. 16).

En general, de los diversos textos analizados se desprende claramente que la participación del Estado es "decisiva" y "fundamental" para garantizar la viabilidad del programa de desarrollo económico (CEPAL, 1954, pp. 9–10), en un marco propositivo que indiscutidamente prioriza, al mismo tiempo, el rol que asume la iniciativa privada para tal fin.

> [S]i por un lado, la eficacia de una política de desarrollo depende del empresario privado, por otro es inevitable que el Estado intervenga con medidas de ese tipo[73] (CEPAL, 1954, p. 10).
>
> Una de las condiciones básicas de esa política [de desarrollo] en la situación actual de la América Latina es la necesidad de elevar el coeficiente de ahorro propio a fin de que después de un cierto período de años no sean indispensables –aun cuando sí convenientes- nuevas aportaciones de capital extranjero para mantener una tasa satisfactoria de crecimiento del ingreso. Esta elevación del coeficiente no suele surgir del juego regular de las fuerzas económicas. Tiene que ser, pues, uno de los objetivos de un programa de desarrollo a cuyo logro el Estado puede contribuir notablemente con medidas fiscales que alienten las inversiones y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos niveles de ingreso, aparte de otras medidas. He aquí otro caso en que la intervención estatal no interfiere en la libre decisión de los individuos, si bien crea condiciones que le inducen a actuar en el sentido que se busca (CEPAL, 1954, p. 9).
>
> En consecuencia, el acento que así se pone en la iniciativa privada no significa considerar que la aceleración del desarrollo económico vaya a conseguirse por el libre juego de las fuerzas económicas, como sucedió en los países latinoamericanos en aquella etapa histórica de desarrollo hacia afuera, cuando se tendía casi exclusivamente a satisfacer las necesidades del mercado internacional (CEPAL, 1955, p. 10).

La intervención del Estado, mediante estas herramientas tiene entonces, por fin básico, lograr lo que el funcionamiento del sistema económico no produce espontáneamente.[74]

[73] En referencia "a las medidas fiscales que alienten las inversiones y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos niveles de ingreso…" (CEPAL, 1954, p. 10)

[74] En el caso particular de Raúl Prebisch y Celso Furtado, el reconocimiento de la importancia de la planificación estatal para el desarrollo es anterior a la creación de la CEPAL. Ello tiene que ver con el compromiso de estos autores en los procesos políticos de sus países, Argentina y Brasil respectivamente, en los cuales participaron activamente en calidad de reconocidos economistas y funcionarios (de Almeida, 2011; Ormaechea, 2018).

> Las disparidades o desniveles de ingresos y de productividad que el desarrollo desigual de la técnica productiva y de la forma de distribución de sus frutos traen consigo, plantean problemas que al no poder resolverse de un modo espontáneo y satisfactorio, por el libre juego de las fuerzas económicas, en el respectivo ámbito nacional, han exigido la aplicación de medidas tendientes todas, no obstante su diversidad, a proteger el nivel de ingresos alcanzado por un país y a acrecentarlo (CEPAL, 1951, p. 86).
>
> Esto no significa en modo alguno que el desarrollo económico haya de ser sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas de la economía. Ha de conjugarse en él la iniciativa privada con una firme política del Estado, con un tipo de intervención que se proponga promover el desarrollo creando condiciones que orientan y estimulan en un sentido u otro la acción del empresario sin regular sus decisiones individuales. Para ello el Estado recurre a los resortes de la política monetaria, cambiaria, fiscal y aduanera y a sus inversiones básicas (CEPAL, 1954, p. 7).

La intervención del Estado también se considera adecuada y estratégica para corregir la tendencia a la concentración del ingreso y fomentar los mercados internos. De esta manera, en el planteo de los autores estructuralistas, el desarrollo de la economía periférica no es un fenómeno espontáneo que resulte exclusivamente de la operación de las fuerzas económicas, sino que requiere de la combinación centrada en la iniciativa privada y la acción vigorosa del Estado (Furtado, 1954a). Por ello:

> Es el tipo de acción lo que aquí se discute y no la necesidad de ella; hay motivos fundamentales para la intervención del Estado en el desarrollo económico (CEPAL, 1954, p. 10).

Por otro lado, los estructuralistas analizan que el desarrollo económico de un país periférico obliga por lo general a realizar una continua sustitución de importaciones por producción interna, en la medida en que los mercados exteriores no absorben las exportaciones necesarias para satisfacer toda la demanda de importaciones de los países latinoamericanos. Este proceso de sustitución requiere, normalmente, de medidas de protección y de fomento con el fin de estimular la iniciativa privada y ponerla en condiciones de competir con actividades extranjeras, de mayor productividad por su mayor densidad de capital y más fácil acceso a la técnica moderna (CEPAL, 1954). En este sentido: “la protección en razonable medida es en general indispensable a la industrialización” (CEPAL, 1954, p. 64).

La justificación primordial de la protección está en las diferencias de productividad entre los países menos desarrollados y los más desarrollados; diferencias que se explican fundamentalmente por la gran disparidad en la cuantía del capital por persona ocupada y en las aptitudes técnicas con las que se trabaja. Al respecto, se considera la importancia de la protección arancelaria para el fomento del crecimiento económico y la protección del mercado interno.

> Ante todo, la substitución de importaciones por producción interna requiere generalmente la elevación de los aranceles de aduana, por el mayor costo que suele tener aquélla (Prebisch, 1949, p. 499).
>
> Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se

> mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tales límites (…) la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo, sino que cambia simplemente su composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante (CEPAL, 1954, p. 66).

El mecanismo de protección también se orienta a compatibilizar los recursos disponibles en los países periféricos con las exigencias que demanda el programa de desarrollo. Por ese motivo, se considera como un elemento crucial la administración selectiva de las importaciones, aunque se desaconsejan las restricciones directas sobre las mismas a menos que ello revista un carácter temporal (CEPAL, 1954).

> [N]o cuesta concebir un país en que la propensión muy marcada a importar artículos no esenciales sea incompatible con las elevadas importaciones de bienes de capital requeridas por el desarrollo intenso de la economía. El control de cambios podría ser entonces un eficaz instrumento selectivo (Prebisch, 1949, p. 500).
>
> Un país de periferia, en el mínimo cíclico de exportaciones, sólo puede pagar una cantidad relativamente baja de importaciones. Esta cantidad no permite importar todo lo que se requiere para mantener un grado máximo de ocupación. Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones y, correlativamente la estructura y volumen de la producción interna, para atender las necesidades corrientes de la población, sustentando un máximo de ocupación (Prebisch, 1949, p. 499).
>
> Si un país periférico (…) se propone desarrollarse económicamente e ir atenuando la diferencia de ingreso con los países centrales –o mantenerla por lo menos- tendrá una persistente tendencia al desequilibrio, pues sus importaciones industriales tenderán a crecer más que sus exportaciones primarias (…) No tiene pues otra solución que limitar sus importaciones a lo que le permite su capacidad de pagos exteriores. Ahora bien, si no lo hace mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras, tendrá que verse forzado, por el juego de las fuerzas económicas, a comprimir su ingreso y disminuir su ritmo de crecimiento para corregir el desequilibrio (CEPAL, 1954, p. 64).

La acción del Estado tiene por fin, entonces, fomentar la iniciativa privada, proteger el nivel de ingresos nacional de los efectos de la competencia extranjera[75] y evitar que los recursos disponibles se desvíen de los objetivos perseguidos en el programa. En última instancia, mediante sus diversas prácticas de intervención, el Estado debe procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional, para poder llevar a cabo la importación de los bienes de capital necesarios para profundizar la industrialización local.

[75] En la explicación de este proceso, el estructuralismo destaca el carácter notoriamente proteccionista del centro cíclico principal, Estados Unidos, que marcó una notable diferencia respecto el centro cíclico predecesor, Gran Bretaña. Al respecto, ningún país latinoamericano ha podido escapar a la intervención, así como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización, salvo aquellos que por ser los primeros no tuvieron competidores más avanzados (CEPAL, 1954, p. 11). Incluso, la CEPAL señala que dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera (CEPAL, 1954, p. 65).

> [P]recisamente, cuanto más escaso es el capital disponible, se vuelve tanto más necesario emplearlo en forma que permita el mayor incremento posible en el producto conjunto: no es otro el objetivo fundamental del desarrollo económico (Prebisch, 1952b, pp. 15–16).

En ese sentido, se resalta que el capital del que dispone la periferia es escaso y su necesidad muy grande (Prebisch, 1949), por lo que es preciso definir el objetivo que se persigue mediante la industrialización, y que el diseño del programa contemple objetivamente las contribuciones y los límites de dicha estrategia. Es decir, "hay que determinar lo que se ha de fomentar y la medida en que ello se justifica" (CEPAL, 1954, p. 11).

> Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad (Prebisch, 1949, p. 481).

Otra de las áreas de incumbencia del Estado en el programa de desarrollo debe orientarse a evitar que las perturbaciones en el ciclo económico tengan impactos profundos en las economías de la periferia. Al respecto, se señalan dos medidas que pueden implementarse desde el ámbito nacional para tal fin: por un lado, las medidas de carácter estructural que fortalezcan la economía nacional haciéndola menos sensible a las fluctuaciones y contingencias exteriores; y, por otro, están las medidas propiamente anticíclicas (CEPAL, 1954). En relación con la primera, si la estrategia de sustitución de importaciones lograra avanzar sobre los bienes duraderos de capital y de consumo, sería posible comprimir intensamente las importaciones en las fases de escasez de divisas, lo cual fortalecería notablemente la estructura de la economía frente a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Así, podría asegurarse la continuidad de las importaciones de artículos esenciales e imprescindibles en épocas de adversidad exterior y mientras no se sobrepasen ciertos límites. En relación con la segunda, se trata de atenuar o contrarrestar los efectos de las variaciones de la exportación sobre la actividad interna mediante una política de carácter compensatorio que haga variar las inversiones, principalmente en obras públicas, en sentido contrario al de dichas variaciones.

Finalmente se observa, también, la advertencia de tener en cuenta ciertos recaudos en cuanto a las acciones que pueda emprender el Estado para avanzar en la estrategia de desarrollo, debiendo cuidar que su intervención no se traduzca en mayores incrementos de los gastos fiscales que podrían conservar, en cambio, "la forma de ahorro tan necesario" (Prebisch, 1949, p. 494).

> Tales resortes [de intervención del Estado] pueden también servir para emplear en mayores gastos fiscales lo que pudo ser ahorro, en desmedro del incremento de la productividad nacional (Prebisch, 1949, p. 494).
>
> Y si, en donde la productividad es alta y la acumulación de capital considerable, el crecimiento de la cuota de gastos fiscales es objeto de preocupación, mayor ha de serlo en países en los cuales se requiere destinar al ahorro una parte apreciable

> del ingreso nacional. Pues el ahorro es necesario para conseguir el incremento de productividad sin el cual será ilusorio el propósito de elevar el nivel de vida de las masas (…) Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de América Latina son relativamente estrechos; y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay, pues, que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin de distribuir esos recursos limitados en la forma más conveniente. Y si tal finalidad consiste en acrecentar el bienestar mensurable de la colectividad, el aumento del capital por hombre tiene que ocupar lugar de prelación muy principal (Prebisch, 1949, p. 493).
>
> Es, pues, necesario utilizarlo [el ahorro] en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Una política equivocada podría provocar, sin embargo, el empleo deficiente de este ahorro (Prebisch, 1949, p. 496).

Ahora bien, un aspecto es común a las publicaciones de este período. En cuanto a la toma de decisiones que conciernen al programa de desarrollo económico, existe una clara exigencia de *eficiencia*, asociada a la posibilidad de que los economistas puedan analizar objetivamente las necesidades del desarrollo. De acuerdo con los análisis de Prebisch, Furtado y la CEPAL, el valor del programa de desarrollo y la eficacia de su ejecución dependen en gran medida de la posibilidad de contar con una burocracia técnica y cualificada, dotada de objetividad para poder establecer las consideraciones de orden económico que son necesarias implementar. En ese sentido, se destaca la necesidad de actuar *neutralmente* en la técnica de programación (CEPAL, 1953b, 1955; Furtado, 1954a).

> El papel de la técnica es presentar con objetiva imparcialidad las distintas alternativas, lo que cada una de ellas requiere y sus probables efectos (…) Esta neutralidad de la técnica de programación no sólo es recomendable para deslindar funciones, sino también porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran (CEPAL, 1955, p. 18).

Pero mientras que el análisis de la técnica económica es “objetivo e imparcial”, el aspecto que concierne a la toma de decisión admite diversas opciones basadas en distintos puntos de vista. El análisis económico aparece, entonces, diferenciado de “las consideraciones de carácter social y político, que suscitan diferencias de opinión y difícilmente pueden resolverse sin soluciones transaccionales” (Prebisch, 1952b, p. 74).

> [S]e ha hablado con frecuencia de las soluciones alternativas que el economista encargado de la preparación de un programa deberá plantear con toda objetividad a las autoridades responsables de ese programa y a las cuales corresponde tomar las decisiones finales. En algunos casos, los términos de esas alternativas son de carácter estrictamente económico. En otros intervienen elementos de carácter político y social. Estas decisiones no conciernen a los técnicos en su calidad de tales, si bien la técnica de programación ha de ofrecer claros elementos de juicio para que se tomen con pleno conocimiento de la magnitud de los elementos en juego y de las consecuencias que de dichas decisiones han de esperarse (CEPAL, 1955, p. 18).

De esta manera, se manifiesta una disociación entre el ámbito de análisis y evaluación de las alternativas económicas, necesarias para el proceso de transformación de la estructura productiva, y el ámbito de toma de decisión sobre aquellas alternativas

posibles. Así, se escinde analíticamente la técnica económica de las relaciones sociales y políticas (Furtado, 1954a), y se deposita la responsabilidad de la planificación y ejecución en el saber experto, que se identifica en el relato inicial de los estructuralistas específicamente con la figura del economista (CEPAL, 1953b). En ese sentido, se destaca la importancia de formar expertos en esa área para la generación de un cuerpo de técnicos que puedan especializarse en la temática del desarrollo (Prebisch, 1949, 1952b, 1951); de manera fiel a la percepción prebischiana de que las necesidades latinoamericanas deben pensarse localmente, y de que es necesario evitar el implante acrítico de teorías generadas en los centros (Prebisch, 1951).

Sin embargo, a pesar de las referencias que mencionan una disociación entre la técnica de programación (que, aunque situada en la esfera estatal, está centrada en una perspectiva económica) y el acto de *decisión* política de las acciones a implementar (entendido como espacio disputado y negociable), se observan ciertas advertencias por parte de Prebisch acerca de la necesidad de contar con el concurso del resto de los actores sociales para legitimar el programa de desarrollo.

> [La] neutralidad de la técnica de programación es recomendable (…) porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran. Un programa es un acto de extrema complejidad y requiere el concurso de importantes fuerzas colectivas. La presentación imparcial de las posibles metas y las distintas alternativas que hay para cumplirlas es indispensable para obtener ese concurso. La meta final de todo programa es lograr un incremento sustancial del consumo futuro, y esto requiere ineludiblemente acrecentar las inversiones moderando el crecimiento del consumo. La clara comprensión de esta necesidad (…) sólo podrá conseguirse con el apoyo de vastos sectores de opinión sobre los que habrá de ejercitarse aquel sentido persuasivo: sin este apoyo no podría cumplirse eficazmente un programa de desarrollo, por razonable y bien concertado que fuese (CEPAL, 1955, p. 18).

7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del estructuralismo

A partir del análisis realizado, se observa que el Estado asume una importancia central en la estrategia de desarrollo de los autores estructuralistas latinoamericanos y en el marco propositivo de la CEPAL. En general, dicha importancia se relaciona, en primer lugar, con la necesidad de coordinar la estrategia de ISI, y, en segundo lugar, con los atributos institucionales propios del Estado, que le permiten actuar e intervenir en el sentido que se considera necesario para la estrategia de desarrollo.

La propuesta de llevar adelante una estrategia de ISI se asocia a la necesidad de transformar la estructura productiva latinoamericana, primero por el escenario de coyuntura desfavorable que acompañó el contexto de crisis mundial y los conflictos bélicos internacionales, y luego por el reconocimiento de los problemas asociados a las estructuras productivas periféricas, sobre todo en el marco de los cambios que implicó

la transición de la hegemonía británica a la estadounidense. En ese sentido, la ISI era principalmente una estrategia para resolver las desigualdades internas basadas en la apropiación diferenciada del progreso técnico y en las formas de generación y captura del excedente, y para lograr una mayor autonomía en el plano internacional, especialmente al reducir la dependencia de las economías periféricas de los vaivenes económicos y las decisiones del centro.

En este esquema de análisis, los autores estructuralistas reconocen la existencia de un sistema capitalista conformado por centros y periferias, cuyas dinámicas de producción e intercambio relegan a las segundas a un posicionamiento subordinado y dependiente. Por su parte, las características que asumen las estructuras productivas periféricas no pueden comprenderse simplemente prestando atención a los procesos internos de esas economías, sino que es necesario considerar los factores externos de la dinámica capitalista, que refieren a las modalidades de vinculación de las economías periféricas a las redes de comercio internacional.

La conformación de esa dinámica se comprende en perspectiva histórica, a partir de las modalidades de generación y expansión de la técnica moderna en los procesos productivos, y las formas en que las economías latinoamericanas se incorporaron a las redes de producción y comercialización ya comandadas por los países centrales. Como resultado de ese proceso, las características de las estructuras productivas y de empleo, la distribución del ingreso y las posibilidades de desarrollo eran diferentes en unas y otras economías.

Al plantear la apropiación desigual de los frutos del progreso técnico y las incidencias que ello tenía en la formación de estructuras productivas y de empleo centrales y periféricas, los estructuralistas reconocían que el proceso de acumulación y distribución era esencialmente distinto en unos y otros países. Las economías centrales contaban con la capacidad de ahorro necesaria para impulsar cambios técnicos, incrementar la productividad del trabajo, generar un mayor ingreso per cápita y una mayor capacidad de consumo. Además, esos países se encontraban en mejores condiciones para competir internacionalmente, y las particularidades que asumían sus instituciones les permitían desplazar las contradicciones y los conflictos propios del proceso de acumulación hacia la periferia. Por su parte, en la periferia, la heterogeneidad estructural y el deterioro de los términos de intercambio generaban una propensión a mantener bajos los salarios y a reproducir un esquema de especialización productiva que conllevaba un posicionamiento dependiente en la dinámica de comercio internacional. Al mismo tiempo, las características institucionales propias de estas economías no les permitían retener los incrementos de productividad que lograban generar, aunque en menor medida que el centro.

A partir de estas características generales, tanto Prebisch como Furtado y los documentos de la CEPAL en general, compartían la perspectiva de una visión jerárquica de las relaciones comerciales entre el centro y la periferia de la economía mundial (Fiori, 2018, p. 33). Esa visión jerárquica y desigual, y la periodización a partir de la cual se explica la conformación de economías centrales y periféricas, se basa principalmente en una dimensión de análisis centrada en la innovación y la difusión tecnológica

(CEPAL, 1951). Los países que logran generar progreso técnico y apropiarse de los frutos derivados del mismo (Prebisch, 1949), y que logran ajustar los factores productivos para alcanzar combinaciones más racionales incrementando la productividad del factor trabajo (Furtado, 1953), son los países que se consideran desarrollados. Si bien allí también se reconoce el rol que juegan los diversos actores y las instituciones, como los sindicatos y el Estado, en realidad, la política, el poder y el conflicto pierden relevancia como variable explicativa de por qué determinados países logran avanzar en las transformaciones tecnológicas (el centro) y otros se encuentran en la retaguardia (la periferia). En ese sentido, el reconocimiento de la relación desigual y jerárquica entre centro y periferia aparece de manera explícita, pero sin considerar los procesos más generales de competencia entre Estados y las determinaciones geopolíticas que actuaron favoreciendo la supremacía de determinados Estados sobre otros; en este caso, de Inglaterra primero y de Estados Unidos después (Fiori, 2018, p. 35).

No obstante, la relación de poder y conflicto entre centro y periferia se puede observar en otras dimensiones de análisis. En efecto, el análisis de los estructuralistas se centró inicialmente en destacar que, sobre aquel esquema de reproducción de las relaciones productivas y comerciales, el centro se encontraba en una posición favorable que subordinaba las posibilidades de crecimiento y desarrollo de la periferia. Ello porque en la relación centro-periferia no sólo se ponía en juego una gradación en términos de desarrollo tecnológico-productivo, en la cual la periferia se encontraba menos desarrollada, sino que también existía una relación funcional e interdependiente entre ambos tipos de economías. En ese sentido, cada economía desempeñaba funciones específicas dentro de una misma estructura, que era el mercado mundial, y que históricamente se había conformado en torno a relaciones desiguales de poder y dominación que las primeras efectivamente ejercían sobre las segundas (Gurrieri, 2001, p. 74).

De esa forma, por un lado, al adoptar un rol de especialización en la producción y exportación de recursos naturales en la división internacional del trabajo, la periferia no contaba con un motor de crecimiento endógeno, sino que dependía de la demanda del centro para su crecimiento. Al mismo tiempo, la dinámica económica de los países periféricos también quedaba condicionada por las decisiones que los países centrales o el centro cíclico principal implementaban para administrar los procesos económicos en sus propios países. Las medidas implementadas por el centro cíclico principal tenían una incidencia muy importante en el ritmo de crecimiento del resto del mundo y en las posibilidades de exportar de los distintos países, lo que afectaba especialmente a los países latinoamericanos por su fuerte coeficiente de comercio exterior (Prebisch, 1949, p. 485).

Por otro lado, como se analizó, producto del proceso histórico de generación y apropiación de los frutos derivados del progreso técnico, los países centrales contaban con estructuras productivas desarrolladas, homogéneas y diversificadas. El centro generaba las transformaciones tecnológicas que eran indispensables para incrementar la productividad, que luego se expandían al resto de las regiones, y contaba con el ahorro necesario para dar continuidad a ese proceso. Ello los ubicaba en una posición

ventajosa en las dinámicas de comercio internacional, por cuanto las posibilidades de los países periféricos de competir con el centro en la producción manufacturera eran limitadas. Por ello, en todo caso, se requería de la acción estatal para estimular y proteger inicialmente la producción manufacturera. La periferia, por su patrón de especialización, no solo no generaba progreso técnico, sino que incluso gran parte de los incrementos de productividad que lograban alcanzar se trasladaban al centro a través los precios con los que intercambiaban los productos. Este es un punto importante para explicar las relaciones de poder y conflicto que son propias del sistema capitalista, y que en este caso se expresan al interior de las economías centrales y periféricas, y en las formas en que interaccionan ambos grupos de países.

En efecto, las características que asumían las estructuras productivas centrales junto con las lógicas de sus actores, principalmente los Estados y los sindicatos, expresaban relaciones de *poder* del centro *sobre* la periferia que se relacionaban con la capacidad del primero de "resolver" sus contradicciones internas y desplazarlas hacia la segunda. En ese marco, el conflicto aparece como un elemento central (aunque no explícito, en principio) para explicar la reproducción de los espacios diferenciados de acumulación. Ello puede observarse en, al menos, tres dimensiones de análisis permeadas por la relación contradictoria capital-trabajo: al interior de los países centrales, en la relación centro-periferia, y al interior de los países periféricos (V. R. Fernández & Ormaechea, 2021).

En primer lugar, el análisis cíclico de Prebisch (1949) señalaba que, en épocas de crecimiento económico, una parte de las ganancias obtenidas en el centro se traducía en alzas salariales por la acción organizada de los obreros a través de los sindicatos. El hecho de que una parte de estas ganancias se convierta en alzas salariales y pierda su fluidez tenía consecuencias importantes durante los periodos de menor crecimiento de la economía. Concretamente –y de nuevo, como resultado de la acción organizada de los sindicatos-, los actores empresariales se enfrentaban a una resistencia organizada ante la amenaza de reducir la remuneración de la fuerza de trabajo. El modo en cómo se resolvía este conflicto fundamental, derivado de una contradicción básica de las relaciones sociales capitalistas (capital-trabajo), era desplazándolo hacia la periferia.

Tal desplazamiento da lugar a la segunda dimensión conflictual que se expresa en términos sistémicos. Ante la dificultad de reducir las remuneraciones de los trabajadores del centro, la presión se traslada entonces a la periferia, en particular mediante los precios con los que los países centrales y periféricos intercambian sus productos de exportación. El concepto de "deterioro de los términos de intercambio" no solo explica la capacidad de los países centrales de apropiarse de los beneficios derivados del progreso técnico, sino que da cuenta, implícitamente, de la relación conflictual entre las dimensiones capital-trabajo y centro-periferia, lo cual perpetúa y reproduce la subordinación de las economías periféricas respecto de las centrales.

En tercer lugar, el conflicto capital-trabajo también se expresa en las economías periféricas, aunque con características diferentes al centro. La matriz estructuralmente heterogénea y la existencia de una gran cantidad de trabajadores subempleados o desempleados, que actúa como un ejército de reserva, tiende a mantener bajos los

salarios, sin que se incrementen como en los países centrales. Además, los incrementos de productividad que no son distribuidos a los trabajadores tampoco son retenidos por los empresarios. Una parte del fruto del progreso técnico que se genera en la periferia se transfiere a los centros a través de los precios pagados por los bienes importados. Por su parte, las instituciones de los países periféricos también son diferentes y expresan una mayor desorganización de los trabajadores, al tiempo que una menor capacidad para evitar que los exiguos aumentos de sus remuneraciones no se pierdan en épocas de menguante.

Los mecanismos de apropiación y distribución del excedente son entonces más concentrados, limitados y excluyentes que en los países centrales. En este marco, las modalidades que caracterizan la apropiación (mayormente) desigual del excedente en la periferia se traducen en una dinámica que obtura el proceso de acumulación requerido para su desarrollo. Ello tiene que ver, a su vez, con otra dimensión de poder y dependencia cultural que existe entre países centrales y periféricos. Como se ha mencionado, el problema aparece estrechamente asociado a las modalidades de consumo que caracterizan a los sectores de altos ingresos que, al imitar los patrones de consumo del centro –producto de lo que Prebisch luego denominó como un "capitalismo imitativo" (Prebisch, 1980a)-, desperdician el potencial ahorro requerido para el desarrollo latinoamericano. De esta forma, la acumulación de capital en la periferia aparece asociada a una mayor concentración del ingreso, a modalidades de consumo suntuosas y a una creciente dependencia tecnológica y cultural (Love, 1999).

Finalmente, resta considerar un último plano de poder y dependencia que fue denunciado por el estructuralismo latinoamericano, y particularmente por Prebisch, que tiene que ver con las ideas de desarrollo dominantes que se generaban en los centros y se trasladaban a la periferia, generalmente de manera acrítica. El implante acrítico de teorías generadas en el centro en la periferia implicaba utilizar herramientas teóricas que fueron generadas en otras sociedades para explicar realidades diferentes a la situación de los países latinoamericanos. En ese sentido, Prebisch (1949, p. 482) supo señalar que "una de las fallas más conspicuas de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad". Tal como denunció Prebisch en sus primeros trabajos –y continuó resaltando hasta sus últimas contribuciones- las ideas juegan un rol central en la discusión del desarrollo, porque es a partir de las mismas en que podrían alcanzarse fórmulas eficaces de acción práctica. Por eso, no basta con conocer las teorías y las ideas que se discuten en el norte, sino que es preciso realizar un esfuerzo teórico por comprender la realidad periférica en su especificidad para poder transformarla.

Es sobre este abordaje epistémico acerca del funcionamiento del capitalismo y las consecuencias que ello implica para las economías periféricas en que se reconoce la necesidad de ofrecer una interpretación alternativa sobre los problemas de América Latina y una estrategia para su desarrollo. Dicha estrategia aparece asociada a la necesidad de transformar las estructuras productivas a partir del despliegue de la ISI. El desarrollo de la industria permitiría aumentar la productividad del trabajo, incrementar el producto de la economía, mejorar la distribución del ingreso, y ganar mayor autonomía en el plano internacional. En otras palabras, Prebisch señalaba que en América Latina

no se podía emular el patrón de desarrollo de los grandes centros industriales, que la región tenía características distintas y específicas, y que ello exigía una política consciente y deliberada para actuar sobre las fuerzas del desarrollo.

Allí es donde se incorpora la acción estratégica del Estado. Su intervención es fundamental a los fines de diseñar, coordinar y ejecutar el programa de desarrollo. El Estado que emerge como "solución" para los problemas del desarrollo latinoamericano en la perspectiva estructuralista es un Estado del cual se esperan comportamientos virtuosos y a la vez ambiciosos para orientar aquel proceso. Su intervención "decisiva" y "fundamental" se justifica a partir de la necesidad de *programar* el desarrollo en tanto decisión política, a los fines de definirlo, organizarlo e implementarlo. En ese sentido, el Estado es el actor responsable de diseñar el programa, establecer las metas que se persiguen, analizar los recursos disponibles, la escala de prelaciones y las distintas alternativas posibles (Ormaechea, 2018).

En ese marco, se le reconocen diversas herramientas que le permiten intervenir sobre la dinámica desplegada por los actores de la periferia a los fines de modificar centralmente sus comportamientos y hacerlos compatibles con el programa de desarrollo propuesto. Ello implica considerar el análisis y la implementación de políticas necesarias para tal fin. Se trata de un Estado con capacidad para identificar neutralmente las necesidades de las economías periféricas, y con capacidad para poder intervenir eficientemente en el estímulo y coordinación de las medidas a llevar a cabo. Específicamente, dicha capacidad se deriva de aquellos mecanismos regulatorios que le permiten incidir, de manera directa o indirecta, para estimular o redireccionar los comportamientos de los actores privados.

Entre las acciones directas, se encuentran todas aquellas que puede realizar el Estado por sí mismo, tales como inversiones públicas orientadas al desarrollo tecnológico, de infraestructuras, inversiones sectoriales, reforma agraria y legislación social. Al respecto, aunque la CEPAL reconoce la posibilidad de que el Estado haga uso de sus "resortes autoritarios" para prohibir determinadas prácticas o comportamientos, es un mecanismo de acción cuya implementación se desaconseja (es decir, que no recomienda). En cuanto a las acciones indirectas, el Estado cuenta con un conjunto de instrumentos que puede utilizar a los fines de estimular o desalentar determinados comportamientos, tales como las políticas de importaciones (de protección, arancelarias, aduaneras), aplicaciones de gravámenes sobre gasto/consumo, o control de precios. Es decir, es un Estado que, a través de estos mecanismos, puede estimular indirectamente y conducir, sin por ello restringir o prohibir, los comportamientos de los actores privados. Finalmente, esta importancia depositada en el accionar estatal se manifiesta no sólo en el carácter de fomento y regulación del Estado sobre la actividad económica (a través de inversiones o medidas impositivas), sino en la responsabilidad muy importante que también se le asigna para evitar que los esfuerzos que se implementen logren resultados imprevistos o no deseados.

Sin embargo, la forma en cómo se entiende el rol del Estado aparece de manera desproblematizada. En efecto, predomina un abordaje de tipo propositivo y optimista que resalta de manera central lo que los Estados podrían –o deberían- hacer para llevar

adelante la estrategia de desarrollo, pero sin un análisis orientado a comprender la especificidad de los Estados latinoamericanos y los desafíos que eventualmente deberían afrontar para poder alcanzar tales objetivos. Por un lado, existen algunas escasas referencias, también en términos propositivos y normativos, acerca de la necesidad de formar economistas expertos en la técnica de la planificación, a los fines de poder estudiar y decidir neutral y objetivamente las acciones requeridas para el proceso de desarrollo. El Estado concebido inicialmente es un Estado planificador, construido sobre la base del saber técnico-experto, que no se encuentra permeado ni condicionado por las dinámicas sociales; las que, por su naturaleza, podrían obturar u obstaculizar el desempeño de las medidas requeridas para el desenvolvimiento del programa.

Ello presupone una concepción de Estado tecnocrático, asociada al saber-hacer experto y desprovisto o despojado de toda consideración *política* para llevar adelante las tareas necesarias (más allá del fundamento de su intervención). En efecto, la concepción de neutralidad de la técnica de planificación implica que la política, el poder y los conflictos entre los actores sociales ocupen un lugar secundario en la propuesta de desarrollo. Si bien se reconoce que la consideración de las diversas opciones posibles y los diversos intereses en juego es un asunto eminentemente político, que puede conllevar desacuerdos, esta misma dimensión conflictual es desplazada centralmente de la reflexión inicial sobre la planificación del desarrollo latinoamericano.

De esa forma, no se desarrolla una reflexión en torno a las dinámicas que deberían desplegar los Estados, sus vinculaciones con los diversos actores, o las eventuales reacciones que podrían surgir a partir de la contradicción de intereses entre lo que supone el programa de desarrollo y las lógicas que despliegan los actores que operan en la periferia, sobre las que se supone que el Estado debe intervenir para estimular o reorientar determinados comportamientos. En ese sentido, predomina un abordaje que destaca las virtudes y el *poder* del Estado *para* transformar la estructura productiva latinoamericana, en un escenario donde los conflictos y las relaciones de poder entre los actores que estructuran la dinámica capitalista en la periferia quedan en gran medida ausentes. Es decir, no hay una reflexión acerca de cómo los conflictos entre actores podrían permear o buscar expresión a través de la institucionalidad estatal, ni tampoco acerca de cómo la eventual intervención del Estado podría generar resistencias por parte de los actores cuyas dinámicas e intereses se pretenden modificar.

En realidad, mientras que las relaciones de poder y conflicto constitutivas del capitalismo forman parte del abordaje epistémico que proponen los estructuralistas para analizar la relación externa centro-periferia y, en menor medida, las dinámicas que despliegan algunos actores en la periferia (como, por ejemplo, los actores –o estratos- de mayores ingresos), esas mismas relaciones no son consideradas inicialmente en la reflexión en torno a las dinámicas a desplegar por parte de los Estados latinoamericanos para comandar la estrategia de desarrollo. En ese sentido, hay un reconocimiento explícito de que la relación centro-periferia constituye una relación desigual, de *poder* de la primera *sobre* la segunda, al tiempo que se percibe una perspectiva optimista respecto del *poder* del Estado *para* transformar la estructura productiva latinoamericana y mejorar los mecanismos de inserción internacional.

Por ello, mientras que en la dimensión de análisis externa en términos de centro-periferia predomina un abordaje económico-político que comprende la configuración de las características de las estructuras productivas latinoamericanas y periféricas y los obstáculos para su desarrollo en torno a una relación de poder, jerárquica y desigual, el análisis del Estado y su capacidad de acción se sitúa por fuera de esa lectura conflictual. En el plano interno, no se repara en la posibilidad de los conflictos en torno a la estrategia de desarrollo, porque la misma noción de desarrollo aparece como un proyecto compartido por los distintos actores sociales. Si bien se mencionan determinadas dinámicas o lógicas de los actores que no son compatibles con el programa de desarrollo, la forma en cómo se entiende la intervención del Estado considera la posibilidad de construir cierta autonomía que, sobre la base de una burocracia eficiente, técnica y neutral, le permitiría desprenderse de los conflictos de intereses y actuar de manera objetiva de acuerdo con los requerimientos del programa. El Estado aparece entonces desde una perspectiva exógena y de verticalidad, ajena a las relaciones de poder propias de la sociedad, para inducir y coordinar las acciones requeridas de los actores para la transformación estructural.

De esta forma, si bien el estructuralismo inicialmente desarrolló instrumentos analíticos y operacionales específicos para la planificación económica de los Estados latinoamericanos, ello no estuvo acompañado por una reflexión en torno a las características y capacidades de los mismos para llevar adelante ese ambicioso objetivo. En ese marco, la CEPAL tendió a concebir a los Estados latinoamericanos como si fueran iguales y homogéneos, sin tener en cuenta en la teoría y las propuestas concretas los conflictos de intereses dentro de cada país (Fiori, 2018, p. 18). En otras palabras, aun cuando se consideran las relaciones de poder y conflicto a nivel externo, entre los intereses del centro y la periferia, ello no se incorpora de manera central en el elemento propositivo para superarlo. En realidad, el programa de desarrollo propuesto presuponía centralmente un proyecto nacional de entendimiento entre los distintos actores sociales, partiendo de considerar el desarrollo como un objetivo colectivo y compartido entre los actores de la periferia (Nabuco, 2000).

8. Conclusiones

El estructuralismo latinoamericano surgió a mediados del siglo pasado en un contexto histórico particular, caracterizado por el fin de la Segunda Guerra Mundial, la consolidación de la hegemonía norteamericana, el comienzo de la Guerra Fría y el nacimiento de la economía del desarrollo. Precisamente, en ese contexto se creó la CEPAL, dentro de las Naciones Unidas. El contexto específico da cuenta de que la discusión por el desarrollo de las economías subdesarrolladas o periféricas implica una cuestión de poder, comandada por el país hegemónico y la necesidad de viabilizar un esquema de reproducción sistémica que sea compatible con sus intereses (Bracarense, 2012).

A partir de la llegada de Prebisch a la CEPAL se comenzaron a articular diversas contribuciones que, sobre la base del esquema analítico propuesto por el mismo autor,

dieron lugar a la creación de un cuerpo teórico original para pensar los problemas del desarrollo latinoamericano e intentar solucionarlos. Luego de definir a las economías latinoamericanas como "periféricas" e identificar sus características y modalidades de interacción en la economía mundial, la estrategia de desarrollo pasaba por llevar adelante una ISI dirigida por el Estado, a los fines de transformar las estructuras productivas y mejorar los patrones de inserción internacional.

Las ideas propuestas por la CEPAL se desarrollaron inicialmente en armonía con el clima intelectual predominante por entonces, caracterizado, como se analizó, por la emergencia de economía del desarrollo, la preminencia del keynesianismo en términos teóricos y políticos en los países centrales, y la importancia que se depositaba en la industria y la intervención estatal para garantizar tanto la estabilidad como el desarrollo de las economías (Bértola & Ocampo, 2010; Bustelo, 1999; Forcinito, 2020). No obstante, también se reconoce el carácter crítico y original de las contribuciones estructuralistas, que aparece asociado centralmente a la utilización de un método histórico-estructural, desde el cual se aborda al capitalismo como un sistema jerárquico y desigual, compuesto por economías centrales y periféricas. A partir de definir a las economías latinoamericanas como economías periféricas, el objetivo de los estructuralistas fue argumentar teóricamente la necesidad de transformar las estructuras productivas a los fines de, internamente, incrementar la productividad, reducir la heterogeneidad estructural, aumentar el producto de la economía y mejorar los patrones de distribución del ingreso; al tiempo que, externamente, buscaba redefinir el patrón de inserción internacional y alcanzar mayores espacios de autonomía.

Por ello, la propuesta de desarrollo implicaba llevar adelante una transformación de las estructuras productivas latinoamericanas, lo que suponía poner en marcha una serie de medidas e intervenciones sobre la dinámica que asume el capitalismo en la periferia para transformarlo. Esta necesidad de intervenir sobre la dinámica económica para mejorar su desempeño incorpora una noción de progreso social y una dimensión de análisis centralmente política: la cuestión del desarrollo en las economías periféricas implica principalmente un proceso deliberado de alteración del *status quo* dominante.

En ese marco, el Estado es posicionado como "sujeto histórico" del desarrollo latinoamericano (Gabay, 2008, p. 110). A partir de identificar al capitalismo como un sistema jerárquico y desigual, el rol que asume el Estado para llevar adelante el cambio estructural también se constituye en uno de los elementos más originales de esta escuela de pensamiento (Fiori, 2018, p. 18). Este planteo marca una clara diferencia del pensamiento neoclásico y su concepción sobre la intervención estatal, porque supone que es mediante el rol activo del Estado que las dinámicas de acumulación pueden ser transformadas hacia la construcción de un patrón industrial más inclusivo (V. R. Fernández & Ormaechea, 2020). Al mismo tiempo, incluso cuando en ese punto se comparte la perspectiva de la teoría keynesiana, el estructuralismo se distancia de la misma al destacar que, en la periferia, el rol del Estado no solo está asociado al estímulo de la demanda efectiva o al empleo de los recursos existentes (Bustelo, 1999), sino principalmente a transformar el patrón de crecimiento y las estructuras productivas heterogéneas. En ese sentido, los Estados periféricos tiene un rol mucho más profundo

y complejo que los Estados de los países centrales para la promoción del desarrollo (Gurrieri, 1987).

Ahora bien, en el análisis se argumentó que, a pesar de esta importancia central que asume el Estado, durante los primeros años de producción teórica estructuralista su abordaje se presenta de manera desproblematizada, en el sentido de que no existe una reflexión en torno a las particularidades de los Estados latinoamericanos ni de los desafíos que eventualmente enfrentarían al llevar adelante una tarea tan ambiciosa. Así, aun cuando una de las dimensiones más originales y críticas del estructuralismo fue identificar relaciones de poder y conflicto en las dinámicas de producción y comercialización entre centros y periferias, la dimensión del poder y conflicto propia de los actores en la periferia no fue considerada centralmente al momento de pensar en la estrategia de desarrollo y en las modalidades de estructuración e implicación estatal que acompañarían aquel proceso. En cambio, prevaleció una perspectiva optimista, normativa y técnica de la planificación estatal, que partía de suponer que el desarrollo sería un proyecto nacional compartido por los distintos actores presentes en la periferia.

De todas formas, los procesos que tuvieron lugar en América Latina durante ese mismo contexto y los años posteriores demostraron las limitaciones de pensar al Estado desde una perspectiva predominantemente técnica, optimista y normativa para el desarrollo de la región. Las transformaciones que acompañaron al capitalismo en su dimensión externa y la dinámica propia de América Latina fueron creando un escenario de crecientes tensiones en las que el Estado se implicó activamente pero no necesariamente como una “solución” a los problemas estructurales de la región. En cambio, tal como lo observarán los mismos autores estructuralistas durante los próximos años, las formas que asumió el Estado en sus modalidades de estructuración e intervención terminaron por posicionarlo, también, como un “problema” para el desarrollo latinoamericano (de Almeida, 2011; V. R. Fernández & Ormaechea, 2018; Ormaechea, 2018). Todo ello influirá en los cambios en el abordaje del Estado que se analizan en el próximo capítulo.

Capítulo 3

Estado y desarrollo en el estructuralismo latinoamericano crítico

1. Introducción

Luego de un primer momento de producción teórica estructuralista muy importante en la que se definió la noción de centro-periferia, la importancia de la transformación estructural y el rol central que asumía el Estado como "sujeto histórico" del desarrollo latinoamericano, la CEPAL como institución y la forma de entender los procesos de desarrollo fueron manifestando cambios. El cambio más significativo –a los fines de este trabajo- fue una complejización en el lente analítico con el cual se observaban los desafíos para el desarrollo latinoamericano y el rol que se le asignaba o adoptaba el Estado en ese proceso. Como se intenta demostrar, esos cambios en el terreno de las ideas están relacionados con los procesos históricos que fueron teniendo lugar a escala global y en la región latinoamericana en particular.

En relación con la escala global, la dinámica virtuosa que asumió la expansión del modo de desarrollo fordista-keynesiano fue experimentando diversos obstáculos producto de la incapacidad de aquellas instituciones de contener las contradicciones y los conflictos inherentes al capitalismo. El "agotamiento" de aquel modo de desarrollo en los países centrales fue contextual a la mayor expansión de las empresas multinacionales hacia la periferia, lo que, al mismo tiempo, fue redefiniendo el patrón de relación espacial centro-periferia, y dando lugar a la expresión de viejas y nuevas formas de dominación y dependencia. A su vez, en el marco de la Guerra Fría, Estados Unidos profundizó su estrategia de acción en las distintas regiones del mundo, promoviendo el desarrollo del este asiático, y adoptando una postura más decidida en América Latina a medida que ésta fue atravesando un proceso de mayor activación política y movilización social.

Frente a esos procesos, dos elementos fueron clave a nivel regional para entender la complejización del lente analítico del estructuralismo original: por un lado, el reconocimiento de que la ISI no necesariamente conllevaría el desarrollo de América Latina (Hirschman, 1968); y, por otro lado, que el Estado no necesariamente se constituía en una "solución" para los problemas estructurales de la región (de Almeida, 2011; Ormaechea, 2018). Esas reflexiones dieron lugar a nuevas contribuciones que revalorizaron las dinámicas de poder y conflicto que tenían lugar en el capitalismo periférico como elemento central para comprender los obstáculos para su desarrollo.

En este capítulo se analizan las contribuciones del "estructuralismo crítico" y cómo se aborda el Estado para el desarrollo en este contexto de producción de la CEPAL, a partir de la mayor consideración de las relaciones de poder y conflicto para el estudio del capitalismo. De acuerdo con los objetivos de este trabajo, la propuesta es comprender cómo esta complejización en el estudio del desarrollo y el rol del Estado se pueden

entender a partir de considerar los procesos históricos geoeconómicos y geopolíticos más generales, así como los que tuvieron lugar específicamente en América Latina, y las ideas de desarrollo predominantes que acompañaron aquel contexto.

Para ello, en primer lugar, se describe el contexto geopolítico y geoeconómico a escala global, prestando atención a los procesos que fueron limitando la dinámica fordista-keynesiana en los países centrales, y las estrategias que fue desplegando el Estado hegemónico en distintas regiones, particularmente en Asia y América Latina. Durante este contexto, tal como en el anterior, la disputa ideológica y política con la URSS es importante para comprender las acciones que Estados Unidos puso en marcha para contener la "amenaza comunista" en Asia, y para contener primero y desactivar luego los conflictos sociales y políticos en América Latina.

Además de ese contexto general, en segundo lugar, se analizan las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo en el sentido inicialmente propuesto por los estructuralistas. En efecto, gran parte de la complejización del lente analítico estructuralista durante este período está asociado a la identificación de los problemas que se hicieron presentes al desplegarse la ISI, lo que fue influyendo en la necesidad de considerar otras dimensiones de análisis más allá de las puramente económicas. En tercer lugar, se analizan las teorías de desarrollo que se discutían en aquel contexto. En cuarto lugar, se realiza un análisis acerca de los cambios que atravesó la CEPAL, en especial a partir de la llegada de nuevos intelectuales a la institución y la creación de nuevas áreas para el estudio del desarrollo, como la División Social y el ILPES. Seguidamente, se analizan las principales contribuciones generadas por el estructuralismo crítico en lo que refiere a la interpretación de los desafíos para el desarrollo y el rol que asume el Estado en ese proceso; así como la forma en cómo se conciben las relaciones de poder y conflicto en el entendimiento del rol del Estado. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

2. El contexto geopolítico y geoeconómico de la emergencia del estructuralismo crítico

El período que se sitúa entre mediados de 1950 y principios de 1970 se caracterizó por la consolidación y expansión material de la hegemonía norteamericana. Desde el punto de vista geoeconómico, el modo de desarrollo fordista-keynesiano, impulsado por Estados Unidos como estrategia de desarrollo dominante en los países centrales, atravesó una etapa de consolidación y posterior declive hasta desembocar en la crisis de 1973. Las grandes corporaciones (estadounidenses) se expandieron más allá de sus fronteras nacionales, y las economías centrales, que anteriormente habían quedado devastadas por la guerra –como Europa y Japón-, se recuperaron a partir del proceso descripto en el capítulo anterior, bajo el impulso del Estado hegemónico. Al mismo tiempo, Estados Unidos dio sustento a diversas estrategias de desarrollo en otras regiones del mundo, como en el este asiático y América Latina, aunque de manera diferenciada. Por su parte, América Latina continuó con la estrategia de ISI, pero pronto

se hicieron evidentes los obstáculos de dichas experiencias para lograr el desarrollo de la región.

En ese contexto, Estados Unidos conservó una posición de hegemonía indiscutida en el escenario internacional, aunque sus estrategias variaron en relación con el período anterior. Más allá del estímulo al crecimiento de las economías centrales, las actitudes diferenciadas en cuanto a las estrategias orientadas al este asiático y América Latina también se comprenden en relación con los intereses del Estado hegemónico en cada una de las regiones. Ello, junto con los procesos internos y las particularidades de cada una de esas sociedades, contribuyen a explicar las trayectorias diferenciadas de desarrollo en cada uno de los casos.

Mientras que en el este asiático la estrategia de Estados Unidos fue la de dar soporte a los procesos de industrialización, en el caso de América Latina la actitud fue diferente. Si bien inicialmente América Latina no representaba una amenaza a los intereses estadounidenses, las transformaciones sociales y políticas que se sucedieron en este contexto fueron colocando a la región como una "nueva amenaza comunista". Ante esa situación, Estados Unidos se mostró dispuesto a fomentar su desarrollo, principalmente a través de la Alianza para el Progreso, entendida como una estrategia para contener los movimientos sociales y eventualmente revolucionarios. Sin embargo, las crecientes tensiones políticas derivaron finalmente en el apoyo de Estados Unidos a los procesos de inestabilidad democrática y a diversos Golpes de Estado.

2.1. Transformaciones en el escenario internacional[76]

Como se analizó en el capítulo anterior, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, el modo de desarrollo fordista-keynesiano otorgó la institucionalidad adecuada para garantizar la recuperación económica y la estabilidad en los países centrales. En torno a dicho arreglo espacio-temporal se configuraron los años dorados del capitalismo, en los cuales se combinaron altas tasas de crecimiento económico con una mayor redistribución del ingreso. Sin embargo, las mismas características que asumieron las formas institucionales, que en un determinado contexto habilitaron la conformación de este "círculo virtuoso" (Harvey, 1998), fueron generando nuevas contradicciones y conflictos que finalmente desembocaron en la crisis de este modo de desarrollo a principios de 1970.

Al retomar la diferenciación analítica en torno a los tres actores principales que configuraron la dinámica virtuosa del fordismo, se observa que, por un lado, se fueron presentando diversas dificultades en torno al capital. En ese sentido, ante la progresiva caída de la tasa de ganancia del capital y la falta de rentabilidad esperada, las inversiones que sostenían los constantes incrementos de productividad comenzaron a disminuir, limitando uno de los pilares constitutivos del régimen de acumulación intensivo[77] (Lipietz, 1987, p. 42). También se presentaban indicios del agotamiento de

[76] Algunas ideas en torno al análisis de la crisis del modo de desarrollo fordista-keynesiano se retoman de Ormaechea, Sidler y Almada (2020). Por su parte, el análisis de la noción de Estados y sociedades civiles fuertes/débiles se retoma de Fernández y Ormaechea (2019).

[77] La caída de la productividad era evidente a mediados de 1960 y afectó a todas las ramas industriales, incluyendo la industria automotriz, símbolo del fordismo (Lipietz, 1987, p. 42).

las reservas de productividad basadas en la reorganización del trabajo taylorista y fordista (Hirsch, 1992), sobre la base de mercados internos saturados por la producción en masa. Al mismo tiempo, los mercados de Europa y Japón también estaban saturados, lo que imposibilitaba exportar los excedentes de producción en esos países (Gordon et al., 1987; Harvey, 1998). Durante la posguerra, el crecimiento de las empresas multinacionales y la extensión de los métodos fordistas habían permitido que las empresas de estos países llevaran adelante un proceso de *catch up* respecto de las técnicas de producción estadounidenses, cuyos niveles de inversión seguían siendo más altos que en Estados Unidos (Lipietz, 1987, p. 44).

En conjunto, los análisis que se focalizan en la pérdida de dinamismo del capital corporativo para sostener su rol en el compromiso fordista suelen señalar los problemas asociados a la rigidez de la producción ante la inestabilidad e internacionalización de la demanda; los crecientes costos derivados de los reconocimientos a la fuerza de trabajo; y los aumentos en la composición orgánica del capital (V. R. Fernández, 2017, p. 166). En todo caso, la crisis en la que derivó el régimen de acumulación intensivo fue una crisis de *rentabilidad* (Lipietz, 1987, p. 43) –cursivas en original-.

Por otro lado, los conflictos sociales también se fueron intensificando. En efecto, fueron aumentando las tensiones entre aquellos trabajadores que efectivamente quedaban insertos en el sector monopólico y que podían acceder a mayores beneficios económicos y sociales, y el resto de la fuerza de trabajo. Como se analizó, en este proceso de formación de sociedades de consumo de masas, bajo el amparo y protección de los Estados de Bienestar, no todos estaban incluidos por igual en los beneficios (Harvey, 1998). La negociación salarial sólo abarcaba a los trabajadores sindicalizados, en países y sectores donde el crecimiento de la demanda se correspondía con las inversiones a gran escala requeridas para garantizar los incrementos de productividad. En ese sentido, otros sectores de la economía, como el competitivo y el residual, no participaban de los altos salarios ni de las garantías de seguridad laboral (J. O'Connor, 1973). Estas desigualdades, sumadas a la exclusión de género y étnicas, dieron lugar a crecientes tensiones sociales que terminaron por posicionar a los sindicatos como nuevos actores problemáticos.

Las críticas provenían tanto desde la derecha, que los veían como un obstáculo a los intereses del capital, como desde la izquierda, que denunciaban su política de compromiso con el capital y el abandono de las preocupaciones del socialismo más radical. En ese marco, los sindicatos fueron criticados por la actitud colaboracionista frente al capital ante la exclusión de trabajadores y la discriminación de las mujeres y los más pobres. No obstante, si bien los sindicatos no lograron evitar el descenso de los salarios ni el crecimiento del desempleo, en general, lograron oponerse a reducciones salariales mayores en los sectores industriales clave y al desmantelamiento desmesurado del sistema de seguridad social (Hirsch, 1992).

Por su parte, el Estado debía soportar el creciente descontento producto de los conflictos de intereses y las dificultades cada vez más apremiantes por resolver los problemas fiscales. La legitimidad del Estado dependía de su capacidad de proporcionar bienes colectivos, lo que, a su vez, dependía de la continua aceleración de la

productividad del sector monopólico-corporativo en un contexto en el que, por la disminución de utilidades del capital, se iban desacelerando los niveles de inversión. En la medida en que la tasa de actividad económica, la productividad y los niveles de inversión caían, la disponibilidad fiscal del Estado disminuía, lo que complicaba las posibilidades de mantener un nivel de gasto público que asegurara un mínimo de bienes colectivos. En definitiva, en ese contexto, era cada vez más difícil sostener las desigualdades frente a las expectativas crecientes alimentadas por el artificio aplicado a la creación de necesidades y a la producción de un nuevo tipo de sociedad consumista (Harvey, 1998). Estos hechos se combinaron con los movimientos políticos-culturales de la década de 1960 que pusieron en cuestión a la sociedad de consumo, incluso durante su aparente apogeo.

En relación con lo señalado, el análisis de Harvey (1998, pp. 167–168) resume los problemas del fordismo en torno a estas tres dimensiones referentes al capital corporativo, la fuerza de trabajo y el Estado con la noción de *rigidez*. Había problemas de rigidez en las inversiones de largo plazo y en gran escala de capital fijo, orientadas a los sistemas de producción y de consumo en masa, que no contaban con una gran flexibilidad de diseño y daban por supuesto el crecimiento estable de mercados invariantes de consumo. También había problemas de rigidez en los mercados de la fuerza de trabajo, en la distribución de los trabajadores y en los contratos laborales, especialmente en el sector monopólico, ya que todo intento por superar esas rigideces chocaba con el poder organizado de la fuerza de trabajo. Finalmente, las rigideces también alcanzaban los compromisos estatales, que debían sostener los acuerdos sociales en un marco de creciente crisis fiscal producto de las rigideces en el proceso productivo. En definitiva, entre los años 1965 y 1973 fue quedando en evidencia la incapacidad del fordismo y de la política económica keynesiana (o del modo de desarrollo intensivo-monopólico) de armonizar las fuerzas contradictorias y conflictuales inherentes al capitalismo, lo que fue dando lugar al fin de los “años dorados”.

Mientras que este proceso de consolidación y posterior declive del modo de desarrollo fordista-keynesiano tenía lugar en los países centrales, Estados Unidos, en tanto Estado hegemónico, fue llevando adelante una serie de estrategias en otras regiones del mundo, promoviendo o desalentando determinados procesos de desarrollo en relación con sus intereses inmediatos. Se trata, de todas formas, de un contexto complicado para Estados Unidos, no sólo por los conflictos internos (asociados a los reclamos redistributivos y las críticas al Estado) sino también en la dimensión externa, por cuanto su hegemonía fue –por lo menos- cuestionada por los países del llamado “Tercer Mundo”, sobre todo luego de su fracaso en Bahía de Cochinos y la Guerra de Vietnam (Gordon et al., 1987; Serrano, 2004). En ambos casos, se puso en cuestión la capacidad de Estados Unidos “para mantener seguro al mundo” (Gordon et al., 1987, p. 49), y estos acontecimientos, junto con otros ocurridos en ambas regiones, tuvieron implicancias en relación con las acciones que el Estado hegemónico puso en marcha en cada una de ellas.

Como se analizó en el capítulo anterior, más allá de las acciones bélicas o las intervenciones militares, la principal acción del Estado hegemónico para liderar al sistema interestatal en un sentido compatible con sus intereses fue la promoción del

desarrollo económico. En el caso de este asiático, Estados Unidos dio soporte a los procesos de industrialización que comenzaron a llevarse a cabo primero en Japón, como una estrategia de "desarrollo por invitación" (Medeiros & Serrano, 1999, p. 134), y luego en Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur[78] (Castells, 1992), con el objetivo de construir una economía regional dinámica en torno a Japón. Las estrategias desplegadas en este contexto permitieron que los países lograran avanzar en un proceso de desarrollo a partir del cual transformaron sus estructuras productivas, redujeron las desigualdades y mejoraron sus patrones de inserción internacional (V. R. Fernández, 2017). En general, entre las principales acciones implementadas por Estados Unidos para estimular el desarrollo del este asiático se pueden mencionar la ayuda económica, la asistencia de capital, los subsidios a los precios de las materias primas, y la apertura del mercado estadounidense para los productos manufacturados allí elaborados. Se trata, entonces, de un contexto y una estrategia en la cual "los intereses geopolíticos del hegemón predominaron sobre sus intereses geoeconómicos inmediatos" (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019, pp. 129–130).

Las particularidades de este proceso fueron analizadas por autores como Chalmers Johnson (1982), Alice Amsden (1989), Bruce Cumings (Cumings, 1984), Chung H. Lee y Seiji Naya (1988), Robert Wade (1990), Stephen Haggard (1990), Meredith Jung-en Woo-Cumings (1991), Manuel Castells (1992) y Peter Evans (1995), entre muchos otros. En general, lo que estos trabajos destacan es que el éxito del desarrollo asiático se comprende a partir de considerar el proceso de industrialización de la región y el rol central que jugó el Estado en su direccionamiento.[79] Dicha estrategia estuvo orientada, primero, a la promoción de procesos de ISI (en consonancia con el contexto y la noción

[78] Más tarde, las estrategias de desarrollo del este asiático también alcanzaron a los países del sudeste asiático y especialmente a China (Beeson, 2014, p. 133) –cuestión que se abordará en el capítulo 5-.

[79] Naturalmente, la interpretación de este proceso es disputada y se puede realizar desde diversas perspectivas de análisis. Por ejemplo, en el año 1993, el BM publicó un informe titulado: *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, en el cual se argumenta que el éxito del "milagro asiático" se explica por la aplicación de políticas neoclásicas orientadas al mercado. El libro destaca que los países del este asiático lograron mantener la estabilidad macroeconómica y garantizar tres funciones del crecimiento económico: acumulación, asignación eficiente de recursos y un rápido *catch up* tecnológico. Aunque el BM reconoce que la intervención del Estado (o bien, las políticas implementadas) fueron un factor importante para lograr esos resultados, argumenta igualmente que no es posible explicar *causalmente* el éxito de esas economías como resultado de la intervención estatal, dado que en muchos otros países en desarrollo también hubo intervención estatal pero los resultados fueron muy diferentes. Además, afirma que, en realidad, las estrategias implementadas combinaron políticas de libre mercado con otras dirigidas por el Estado (World Bank, 1993b). Por otro lado, el trabajo de Grinberg y Starosta (2009) sostiene que el éxito del desarrollo del este asiático no se puede explicar simplemente por la acción del Estado, sino por las dinámicas globales de acumulación del capital y las formas que la misma adoptó específicamente en Asia. Por su parte, Alice Amsden criticó el trabajo del BM, y la misma perspectiva analítica de Amsden fue cuestionada por los teóricos asociados a los análisis del sistema-mundo, para quienes la industrialización no es sinónimo de desarrollo. Según esta perspectiva, la presencia o ausencia de actividades monopólicas son el elemento central para explicar el lugar de cada país en la jerarquía mundial de riquezas (Korzeniewicz & Payne, 2020), y la industrialización es considerada como una opción dentro de múltiples alternativas que podrían permitir el desarrollo en diferentes contextos (V. R. Fernández et al., 2020). En relación con ello, a principios de siglo XXI, Amsden y algunos autores de los análisis de sistema-mundo protagonizaron un debate que fue publicados en *Studies in Comparative International Development* (Amsden, 2003; Arrighi et al., 2003).

de desarrollo predominante durante la posguerra) (Medeiros, 2011) y al estímulo de una estructura productiva competitiva internacionalmente en bienes de escaso valor agregado, aprovechando la abundante oferta de mano de obra barata. Luego, la estrategia apuntó a un proceso de aprendizaje e innovación que permitió sofisticar el nivel de su producción en vistas al mercado internacional, principalmente a Estados Unidos (Amsen, 2001, 2003, citado en V. R. Fernández, 2017, p. 58). En ese sentido, la posibilidad de que los países del este asiático puedan ingresar a esos mercados requería ciertos estándares de calidad, lo que exigía que los actores capitalistas evitaran cualquier actividad de tipo especulativa, y que la fuerza laboral alcanzara un alto nivel de educación. Ese proceso fue sostenido por el Estado, preservando al mismo tiempo los bajos costos de la fuerza laboral como condición de su competitividad (Castells, 1992; Deyo, 1989; V. R. Fernández, 2017).

De acuerdo con el análisis realizado por Fernández y Ormaechea (2019), siguiendo las contribuciones de Joel Migdal (1988) sobre la diferenciación entre *Estados* y *sociedades civiles fuertes* y *débiles*, la estrategia de desarrollo del este asiático se dio sobre la base de Estados relativamente fuertes y sociedades civiles relativamente débiles. La fortaleza relativa de los Estados del este asiático se explica por la acción geopolítica de conformar "baluartes defensivos" para la lucha anticomunista (Cumings, 1984). Se trataba de Estados externamente "vasallos"[80] (Castells, 1992, p. 52), subordinados a una dinámica geopolítica trasnacional (Glassman, 1999), pero con capacidades internas para direccionar el comportamiento de los actores capitalistas y el trabajo hacia formas que priorizaban la inversión del excedente en los incrementos de productividad (Stubbs, 2009). Por su parte, los actores de la sociedad civil se encontraban en una posición de relativa debilidad, fragmentados y altamente condicionados, producto de diversos factores, entre los que se pueden mencionar: un escenario posbélico que había diezmado el aparato económico y las redes políticas e institucionales (Stubbs, 2009); la presencia de amenazas externas que atentaban contra su propia existencia (Doner et al., 2005); la puesta en marcha de reformas agrarias que fueron soportadas por el propio Estado hegemónico (Castells, 1992, p. 53; Kay, 2002); y el control de la fuerza de trabajo, a través del cual estos actores y sus intereses fueron excluidos de las coaliciones y tomas de decisiones que sustentaron la industrialización (Castells, 1992; Deyo, 1989, p. 153).

De esta forma, actores capitalistas fragmentados y fuerzas de trabajo autoritariamente controladas conformaban una sociedad civil relativamente débil, que redujo la presión y las demandas, permitiendo a las élites y burocracias de esos Estados configurar objetivos "autónomos" y alcanzables; objetivos que, no obstante, se presentaban en sintonía con los intereses del capital (Chibber, 2002; Deyo, 1989). Así, y al estar avalados geopolíticamente en lo externo, esos Estados no encontraron resistencias estructurales ni formas de captura desde la sociedad civil para intereses particularistas (Stubbs, 2009). Los Estados fuertes pudieron intervenir directamente sobre el proceso económico, guiando las inversiones hacia sectores industriales prioritarios, controlando

[80] Castells (1992, p. 63) define la noción de "Estados vasallos" como: "un Estado que es en gran medida autónomo en la conducción de sus políticas, una vez que ha cumplido con la contribución específica que tiene que hacer a su 'Estado soberano'".

directamente sectores estratégicos y haciendo uso de su poder en tiempos de crisis económicas para reestructurar la economía (Deyo, 1989, p. 154).

Para concretar esos objetivos, los Estados fuertes contaron con estructuras estatales organizacionalmente cohesivas (Chibber, 2002; Kohli, 2004) y burocráticamente calificadas (Evans, 1995), a partir de las cuales construyeron instancias centralizadoras que operaron como "agencias piloto" (Beeson, 2006; Chibber, 2002; C. Johnson, 1982; Weiss, 2000), desde las cuales se pudo controlar el sistema financiero (Amsden, 1989; Medeiros, 2001, p. 40). Ello les permitió desplegar mecanismos de implicación estratégicamente coherentes y de largo plazo, mediante los cuales se pudo direccionar al capital –incluyendo el capital externo- y al trabajo (V. R. Fernández, 2017). En consecuencia, fue posible modelar la estrategia acumulativa fundada en una industrialización con base endógena y dinámica, combinando un patrón de producción más inclusivo (Deyo, 1989; Gough, 2001) con una inserción dinámica y competitiva en los mercados externos, a través de un control progresivo en las funciones estratégicas de las cadenas globales (V. R. Fernández, 2017).

Ahora bien, el análisis de este proceso no debe omitir las relaciones de conflicto y de poder sobre las cuales se estructuró el exitoso proceso de desarrollo asiático, tanto a nivel externo como interno. En lo que refiere a la dinámica externa, la interpretación de la trayectoria exitosa de desarrollo económico del este asiático requiere considerar el contexto geopolítico en el cual se insertaron estas experiencias definidas como el "milagro asiático"[81] (Cumings, 1984; V. R. Fernández et al., 2020; V. R. Fernández & Ormaechea, 2019; Glassman, 2018; Medeiros, 2001). De hecho, como se observó en el capítulo anterior, gran parte de la discusión sobre el desarrollo se enmarcaba en el contexto de la Guerra Fría, y la región asiática era por entonces un área de conflicto decisivo en torno a las posibilidades de avanzar en una estrategia socialista. La existencia de la URSS, la Revolución China de 1949, y los posteriores conflictos bélicos en la región –primero la Guerra de Corea (1950-1953) y luego la Guerra de Vietnam (1955-1970)-, posicionaban a Asia como un foco conflictivo importante para los intereses de Estados Unidos. Ello conllevó no solo la participación del Estado hegemónico en los conflictos bélicos mencionados, sino también la promoción del desarrollo de aquella región como estrategia de consolidación del capitalismo y del dominio económico y militar de Estados Unidos. En ese sentido, de acuerdo con Glassman (2018, p. 5), la victoria capitalista de la Guerra Fría se ganó en el Sur Global y precisamente en el

[81] La expresión de "milagros económicos" apareció por primera vez en *The Times*, en el año 1950, para referir a los países que tenían altas tasas de crecimiento económico durante períodos de tiempo prolongados. Luego, esa expresión fue utilizada para caracterizar el crecimiento económico de Alemania, Italia, Japón, Corea y Brasil entre los años 1950-1980. Es decir, durante parte de los "años dorados" del capitalismo y durante el contexto de la Guerra Fría. Con la excepción de Brasil, en los casos de Alemania, Italia, Japón y Corea se trata de países que fueron derrotados y destruidos durante la Segunda Guerra Mundial, y luego convertidos en protectorados de Estados Unidos. Por eso, "con toda certeza", la lógica de la Guerra Fría pesó decisivamente en el origen de los "milagros económicos" y en la transformación de aquellos países en piezas centrales del engranaje económico del poder global de los Estados Unidos, al menos hasta 1970. Por su parte, Brasil también fue aliado de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y se constituyó luego en el pívot central de la estrategia desarrollista norteamericana en América Latina (Fiori, 2015, p. 83).

terreno del desarrollo. En especial, dos de los triunfos más decisivos fueron el rápido desarrollo de Corea del Sur y Taiwán, cuyas transformaciones industriales permitieron poner fin rápidamente a las posibilidades de avanzar en un "socialismo realmente existente".

Por su parte, a nivel interno, también sobre un marco conflictual, las características que asumieron los actores de los distintos países de la región les permitió avanzar en una capacidad de respuesta exitosa para su desarrollo interno y para mejorar los patrones de inserción internacional (V. R. Fernández, 2017). Lejos de ser un proceso armonioso, la disciplina laboral y el redireccionamiento del comportamiento de los actores requeridos para el proyecto industrializador se logró sobre un patrón de intervención directa del Estado que condicionó las acciones de los actores capitalistas al tiempo que reprimió y desactivó las demandas de los trabajadores (Castells, 1992, pp. 53–54; Deyo, 1989).

En ese sentido, más allá de la mayor o menor convergencia entre los intereses del capital y el proyecto de desarrollo (Chibber, 1999), desde el Estado se implementaron medidas y políticas tendientes a orientar las inversiones en sectores productivos estratégicos, controlando al capital extranjero, y logrando generar una mayor capacidad de los actores capitalistas para adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía mundial, a partir del desarrollo tecnológico, la mejora de la competitividad, la expansión de los mercados y la diversificación económica (Castells, 1992, p. 54). Ello permitió llevar adelante un proceso de cambio estructural, reorientar exitosamente las actividades económicas y desarrollar la actividad industrial en miras a la exportación. Al mismo tiempo, mediante la combinación de procesos de represión estatal, mejoras económicas, y la construcción de redes sociales de protección y control, se logró avanzar en una mayor cualificación y control de la fuerza de trabajo, lo que dio sustento a la competitividad y permitió adaptar los procesos productivos a las exigencias del mercado mundial. También es importante considerar que, en aquel marco de permisividad geopolítica, el Estado llevó a cabo reformas agrarias (en Corea del Sur y Taiwán) que destruyeron a las clases terratenientes, logrando debilitar, desorganizar y subordinar a las clases dominantes a los proyectos definidos por los Estados desarrollistas y condicionados por el contexto histórico particular –con la excepción parcial de Hong Kong- (Castells, 1992).

En definitiva, frente a un escenario externo particular, los Estados desarrollistas del este asiático lograron construir una capacidad de respuesta (V. R. Fernández, 2017) a partir de la cual fue posible no sólo orientar los comportamientos en un sentido compatible con el proyecto de desarrollo interno y el reposicionamiento externo, sino también internalizar dicha lógica en los actores de la sociedad civil (Castells, 1992, p. 64).

Ahora bien, en el caso de América Latina, tanto la actitud de Estados Unidos como las características del proceso interno desplegado por los actores locales fueron diferentes. Al considerar el posicionamiento diferenciado de América Latina en términos geopolíticos, la actitud que adoptó Estados Unidos, y el modo en cómo se expresaron las dinámicas conflictuales entre los distintos actores al interior de la región, es posible comprender las trayectorias diferenciadas de desarrollo del este asiático y América

Latina, y las dificultades de esta última para avanzar en un proceso de transformación de sus estructuras productivas.

Entonces, mientras que Europa y Asia eran regiones estratégicas para el interés estadounidense en su lucha anti-comunista, América Latina inicialmente no representaba mayores amenazas a los intereses inmediatos del Estado hegemónico (Spykman, 1942, p. 342). De esa forma, si bien Estados Unidos tenía claros intereses en la región (Spykman, 1942 especialmente pp. 255, 307 y 340), su estrategia no se orientó a la formación de centros potentes que actúen como plataformas de equilibrios geopolíticos, como sí lo hizo en Europa y en Asia durante la posguerra (J. I. López, 2012). En consecuencia, en el caso de América Latina, y a diferencia del este asiático, Estados Unidos no promovió la construcción de Estados fuertes que lideren un exitoso proceso de desarrollo económico basado en la industrialización con miras al mercado internacional. Ello hubiera demandado una concesión geo-económica para el "apuntalamiento de otros", lo que implicaba nuevamente abrir sus mercados a una producción industrial que ni el centro incentivaba (Prebisch, 1963b, p. 85), ni las clases dominantes latinoamericanas estaban dispuestas a desarrollar (Graciarena, 1963).

Sin embargo, si bien la cuestión del desarrollo de América Latina se planteaba en un escenario geoeconómico que se mostraba hostil o no permisivo para dicha estrategia, el contexto geopolítico fue demostrando la necesidad de estimular algún proceso de transformación económico y social, aunque de manera controlada. Ello se puso en evidencia mayormente a lo largo de 1950 y 1960, cuando América Latina fue escenario de importantes manifestaciones y movimientos políticos y sociales, que encontraron su culmen en la Revolución Cubana de 1959, y que llevaron a que el Estado hegemónico cambie su actitud inicial por un compromiso más decidido en la región (Bértola & Ocampo, 2010; Dosman, 2010; Krause, 1963).

Al respecto, uno de los acontecimientos más relevantes que por aquel entonces pusieron en tensión las relaciones entre Estados Unidos y América Latina tuvo lugar en el año 1958, en el marco de una visita del vicepresidente de Estados Unidos Robert Nixon a diversos países de la región, como Perú, Uruguay y Venezuela. Si bien en todos los países hubo manifestaciones de descontento ante la presencia del funcionario estadounidense, en Caracas se produjeron los hechos "más peligrosos", por cuanto una turba de manifestantes atacó el automóvil del vicepresidente, rompió sus vidrios y agredió a Nixon y sus guardias de seguridad. Ante los hechos, el presidente Eisenhower envió efectivos a la zona del Caribe con instrucciones de actuar para rescatar a Nixon en caso que fuese necesario (Franco, 2013, pp. 74–75).

En ese contexto, el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, aprovechó la oportunidad para enviar una carta a Eisenhower donde le proponía a Estados Unidos reorientar las relaciones con América Latina. La propuesta fue bien aceptada, y el Secretario de Estado, John Foster Dulles, visitó oficialmente Brasil. Allí se firmó una declaración de entendimiento, y Kubitschek formalizó sus ideas en un *aide-mémoire* dirigido a los gobiernos americanos, donde se proponía un programa de desarrollo económico para el continente, que fue luego conocido como "Operación Panamericana". En dicho programa se proponía centralmente la unidad del continente y se planteaba la cuestión

del subdesarrollo como un problema de interés común. En efecto, se consideraba que el mejoramiento económico de la región en su conjunto promovería la estabilidad y la democracia en el hemisferio occidental. La libertad, el respeto a la propiedad privada y la empresa permitirían mejorar la defensa no militar de la región y evitar la influencia soviética (Franco, 2013, pp. 75–76).

Como resultado de estas iniciativas, en el año 1959 se creó el Comité de los 21, integrado por un representante de cada país miembro de la OEA; se avanzó en la creación de organizaciones de integración, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCC), en 1960; se creó en Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959, y se firmó el Acta de Bogotá, que, como se verá, representa uno de los antecedentes más importantes de la Alianza para el Progreso (Dosman, 2010, pp. 387–390).

Ahora bien, luego de la Revolución Cubana en 1959, y del fracaso de la ofensiva estadounidense en la Bahía de Cochinos –o playa Girón- en el año 1961[82], el desarrollo de América Latina pasó a ser considerado como un antídoto decisivo contra una posible revolución popular y, por lo tanto, como una manera de asegurar la permanencia del orden social vigente, las relaciones de dominación predominantes (asociadas al poder de la oligarquía o cuasi-oligarquía), y la orientación internacional favorable a la política de los Estados Unidos (Graciarena, 1963, p. 122). En consecuencia, Estados Unidos adoptó con mayor énfasis una postura de fomento, apoyo o permisividad al despliegue de la industrialización, pero "se opuso terminantemente y bloqueó cualquier intento de transformar el desarrollismo en un proyecto estratégico que tuviese una política internacional autónoma" (Fiori, 2015, p. 48).

En palabras de John Kenneth Galbraith, quien fuera asesor de Kennedy: "durante los 50 ya era ampliamente aceptado que, si los países pobres no eran rescatados de la pobreza, los comunistas tomarían el control" (Galbraith, 1979, pp. 31–32). El aparente éxito del Plan Marshall en Europa occidental convenció a los funcionarios estadounidenses de que podría ser beneficioso implementar un programa de ayuda económica similar en los países subdesarrollados. En definitiva, el consenso para aumentar la ayuda económica a estos países no sólo provino de los sectores anti-comunistas, sino también de aquellos que procuraban crear nuevos mercados donde colocar la producción estadounidense (Haefele, 2003, p. 84).

En ese marco, en abril de 1961, Estados Unidos propuso un plan de desarrollo "instrumental"[83] para América Latina que se conoció como "Alianza para el Progreso". El mismo se presentó en Punta del Este en agosto de ese mismo año, y contó con el apoyo de todos los países participantes menos Cuba. En cierta medida, como se mencionó, la Alianza para el Progreso representó la instrumentación práctica del Acta

[82] De acuerdo con Fidel Castro, antes del conflicto en Playa Girón no se había proclamado el carácter socialista de la Revolución Cubana, ni tampoco se había proclamado abiertamente la doctrina marxista-leninista. Lo que ocurrió en Playa Girón aceleró el proceso revolucionario (Ramonet, 2010, p. 279).

[83] La noción "instrumental" refiere al hecho de que, precisamente, la propuesta de desarrollo se constituyó como un medio para lograr estabilidad política y para neutralizar las presiones disruptivas que se estaban manifestando a lo largo del continente (Graciarena, 1963, p. 124).

de Bogotá, que se había firmado el 12 de septiembre de 1960 y que había contado con el apoyo de 19 Estados americanos, también con la excepción de Cuba (y de República Dominicana que no asistió a la reunión). En ella se adoptaban medidas para mejorar las condiciones de vida rural y el uso de la tierra, de la vivienda y los servicios comunales, y de los servicios educativos y de la salud pública, al tiempo que se preveían medidas para el desarrollo económico mediante sistemas de préstamos y la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo. De esta forma, la Conferencia de Punta del Este de 1961 se convocó con el fin de "realizar los propósitos propuestos en el Acta de Bogotá" (Ramella, 1962, p. 192).

El objetivo central de la Conferencia de Punta del Este era poder articular un plan de desarrollo para América Latina desde la perspectiva estadounidense. En palabras de Kennedy, ello implicaba considerar:

> una planificación nacional cuidadosa de parte de los países latinoamericanos, la expansión de los mercados de exportación, una integración económica más íntima, una mayor estabilidad de los mercados y mayores recursos para el fomento económico (Diario La Prensa, Buenos Aires, 6 de agosto de 1961, citado en Ramella, 1962, p. 193).

En definitiva, en el documento aprobado el 17 de agosto de 1961, se señalaba principalmente que el objetivo del acuerdo era obtener un progreso económico más acelerado y una *justicia social* –cursivas en original- más amplia para los pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política. Se resaltaba la necesidad de lograr una distribución del ingreso más equitativa, entendido esto como uno de los pilares de una buena política económica. También se proponían acciones tendientes a diversificar las estructuras productivas nacionales y acelerar los procesos de industrialización, con el fin de evitar las concentraciones industriales en zonas reducidas, y mejorar las condiciones de los mercados internos. Al mismo tiempo, se alertaba sobre la necesidad de mejorar la remuneración de trabajadores, incluyendo la fuerza de trabajo parcial o totalmente desempleada. Por su parte, uno de los puntos más importantes y llamativos fue la discusión sobre la posibilidad de llevar adelante una reforma agraria integral, con el fin de transformar las estructuras de tenencia y explotación de la tierra, e instaurar un sistema justo de propiedad que permita que quienes la trabajen puedan beneficiarse de la misma. Finalmente, se consideró centralmente la importancia del Estado para programar la economía; esto es, para llevar adelante todas las acciones requeridas en materias de políticas para acercarse a estos resultados (Ramella, 1962, pp. 195–197). En relación con todos estos objetivos, el programa estimaba asistencia técnica estadounidense e importantes inversiones en la región a realizar en un plazo de diez años a los fines de avanzar en su desarrollo económico y social (Krause, 1963; Pollock, 1978).

Según varios autores[84], gran parte de los ejes que incorporaba la propuesta de la Alianza para el Progreso recuperaba las preocupaciones y contribuciones centrales de la

[84] Al respecto, Pollock (1978, p. 73) cita los trabajos de Schlesinger Arthur Jr. (1974), "The Alliance for Progress: A Retrospective", en: R. Hellman y H. J, Rosenbaum (ed.), *Latin America: The Search for a New International Role*, Halstead Press, p. 163; Rodríguez, L. A. (1970) "Experience in International Cooperation and Development", *Growth and Change*, Universidad

tradición cepalina, principalmente aquellos discutidos en 1954 en la Conferencia de Quitandinha.[85] De acuerdo con Pollock:

> Esto resultaba particularmente cierto en lo referente al andamiaje teórico de planificación nacional para el desarrollo: afluencia de capital para el cumplimiento de determinadas metas, acelerada industrialización interna, convenios internacionales sobre productos, y gran prioridad para las reformas sociales. Todo ello reproducía en forma casi exacta las recomendaciones formuladas por la CEPAL en el informe de Quitandinha, recomendaciones que, como se dijo antes, habían brillado por su ausencia en las deliberaciones anteriores entre los Estados Unidos y América Latina. En esta ocasión, por primera vez, los Estados Unidos y la CEPAL se unieron en función de la meta común: el avance del desarrollo latinoamericano. Y también por primera vez desde su creación, un Presidente de los Estados Unidos y otros funcionarios gubernamentales del más alto nivel mencionaban a la CEPAL por su nombre y daban apoyo a su labor (Pollock, 1978, p. 73).

Sin embargo, más allá de este primer impulso de Estados Unidos para contener la mayor activación política en la región latinoamericana e intentar encauzarla por la opción "democrática" y "desarrollista", la Alianza para el Progreso tampoco logró concretarse, al menos en la escala o con la intensidad que esperaban sus promotores (Boron, 2008, p. 22). En ese marco, diversos acontecimientos influyeron en un nuevo cambio de postura por parte de Estados Unidos hacia la región, lo que implicó que el Estado hegemónico finalmente adopte una actitud más agresiva (Dosman, 2010). Entre ellos, se distingue el ingreso activo de América Latina –aunque como actor secundario- en la Guerra Fría, producto del conflicto conocido como "la crisis de los misiles" de 1962; y la emergencia de la propia doctrina revolucionaria cubana, enunciada por Ernesto Che Guevara y complementada por el francés Regis Debray[86] (Buitrago, 2002). Todos estos acontecimientos influyeron en un contexto de creciente activación política e ideológica, en la que se cuestionaba principalmente la presencia y el rol de Estados Unidos en la región, y que en muchos casos se tradujo en movimientos revolucionarios o "guerrilleros"[87] (Cardoso & Faletto, 1977, p. 288; Sader, 2008, pp. 8–9).

---

de Kentucky, abril; Levinson, J. y Onís, J. (1970), *The Alliance that Lost its Way*, Twentieth Century Fund, p.63. Un análisis similar puede encontrarse en Dosman (2010), especialmente en el capítulo 16: "La ofensiva de Kennedy", pp. 383-411. En el mismo sentido, Cardoso afirma que "La reunión de la OEA que tuvo lugar en Punta del Este en 1961 representa el punto culminante del celo reformista político-social de los Estados Unidos en su encuentro con la crítica de la CEPAL. Se validaron temas que antes se consideraban peligrosos, tales como la reforma agraria, la reforma tributaria y a planificación" (Cardoso, 1977, pp. 30–31)

[85] Paradójicamente, como se mencionó en el punto 4 del capítulo anterior, durante ese misma Conferencia Prebisch y la CEPAL fueron calificados como "comunistas" (Sunkel, 2000, p. 37).

[86] En referencia a los trabajos: Ernesto "Che" Guevara (1977) "La guerra de guerrillas", en Ernesto Che Guevara, *Escritos y discursos*, tomo I, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, y Regis Debray (1968), *Revolución en la revolución*. Cali, Editorial Pacífico. Citado en: Buitrago (2002, p. 9).

[87] Luego de la Revolución Cubana, se inició un período de "auge" para la izquierda latinoamericana. El movimiento guerrillero rural se expandió a Venezuela, Guatemala y Perú, emulando a los de Colombia y Nicaragua. También hubo movilizaciones masivas en varios países, como el caso de Brasil durante el gobierno de Goulart (1961-1964) y, luego, una amplia resistencia a la dictadura que comenzó en 1964. Sin embargo, este auge se vio truncado por el asesinato del Che Guevara en Bolivia, en 1967. A partir de entonces, se manifestó un declive de los movimientos guerrilleros rurales. Al mismo tiempo, surgieron nuevas guerrillas urbanas en

En conjunto, producto de aquel clima "revolucionario" de América Latina, la región pasó a ser concebida como una "amenaza comunista", y las crecientes demandas políticas y sociales fueron abordadas como manifestaciones subversivas, proceso ante el cual Estados Unidos finalmente promovió la implementación de la doctrina de Seguridad Nacional en la región. En consecuencia, se ignoraron las necesidades básicas del desarrollo y las aspiraciones de autonomía de los países, al tiempo que se frenaron muchas políticas reformistas, se atentó contra los regímenes considerados de izquierda y se dio soporte a los grupos internos desestabilizadores asociados a los regímenes militares y represivos. Con base en dicha doctrina, tuvieron lugar diversos Golpes de Estado, se manifestó una creciente inestabilidad democrática, y una mayor presencia de militares en las instituciones estatales (Buitrago, 2002, pp. 8–9; Cardoso & Faletto, 1977, p. 284).

A diferencia del este asiático, la actitud diferenciada de Estados Unidos en términos geopolíticos y los procesos internos que tuvieron lugar en América Latina terminaron por conformar Estados relativamente débiles y sociedades civiles relativamente fuertes; aspectos que, en su conjunto, permiten comprender las trayectorias diferenciadas de desarrollo. En su dimensión externa, si bien Estados Unidos se mostró permisivo de las estrategias de industrialización en términos de proyectos "instrumentales" de desarrollo, no apuntaló la conformación de Estados fuertes que permitan direccionar ese proceso, al tiempo que se mostró decidido a impedir la construcción por parte de América Latina de mayores espacios de autonomía política y regional.

En efecto, la industrialización latinoamericana hubiera requerido un soporte geopolítico efectivo a la fragmentación del poder de las clases dominantes (oligarquías y burguesías) a los fines de modificar sus formas de acumulación y los mecanismos de cooptación o condicionamiento estatal que les permitía recrear sus lógicas rentistas tradicionales. Si bien ello en algún momento se puso en discusión –en particular, durante el debate en torno a la Alianza para el Progreso (Graciarena, 1963)-, en realidad, la acción del Estado hegemónico no se dirigió estrictamente al debilitamiento de las oligarquías que preservaron su poder bajo la industrialización, sino que se mantuvo en razonable armonía con éstas, operando en forma creciente sobre los Estados latinoamericanos. Primero, montando sus acciones sobre un creciente proceso de fragmentación estatal configurado para atender "desde arriba" a los reclamos contradictorios, tanto de los actores "activados" como de las oligarquías (O'Donnell, 1972); y, luego, dirimiendo dichas tensiones en favor de estas últimas, a través del soporte a la intervención autoritaria y la desactivación de los actores subalternos (Fiori, 2015, p. 83; O'Donnell, 1982).

Para una mejor comprensión de ello, a continuación, se analiza el proceso que tuvo lugar en América Latina durante ese mismo contexto. El mismo se caracterizó por las restricciones económicas de la ISI para avanzar en una estrategia de desarrollo, y por la activación de diversos actores que se posicionaron con gran relevancia en el

Uruguay, Brasil y Argentina; Allende fue elegido presidente en Chile (1970-1973), Juan José Torres en Bolivia (1971), y también hubo gobiernos nacionalistas en Perú, con Juan Velasco Alvarado (1967), y en Panamá, con Omar Torrijos (1968) (Sader, 2008, pp. 8–9).

escenario político, configurando una sociedad civil fuerte en términos relativos y que influyeron, junto con las dinámicas externas, a conformar la debilidad del Estado latinoamericano para la promoción del desarrollo.

2.2. Restricciones de la ISI para el desarrollo de América Latina y un contexto de mayor activación política[88]

Durante este mismo contexto de análisis, las estrategias de ISI que se pusieron en marcha en América Latina comenzaron a dar cuenta de diversas restricciones para lograr efectivamente el desarrollo de la región (Hirschman, 1968). Las dinámicas virtuosas que inicialmente demostró la etapa fácil de la ISI se fueron desdibujando, sobre todo a medida que se fue desplegando la etapa "difícil" (Pinto, 1976b, p. 122, 1980, p. 50). Esta etapa sólo comenzó a desarrollarse hacia mediados y fines de los años cincuenta en los países de mayor desarrollo relativo, principalmente Brasil, México y Argentina.

Aunque se esperaba que esta segunda etapa permitiera dar un salto cualitativo en la producción local de bienes intermedios y bienes de capital, los principales resultados demostraron avances en la producción de bienes intermedios (siderurgia, química y petroquímica) y de consumo durable (electrodoméstico, automóviles), al tiempo que un menor éxito en la producción de bienes de capital (A. Guillén Romo, 2008). Como resultado de ello, fueron emergiendo diversos obstáculos relacionados con el hecho de que, ante la imposibilidad de avanzar en la sustitución de bienes de capital, y ante el aumento del coeficiente de las importaciones de dichos bienes, se fueron presentando numerosas crisis en la balanza comercial, con impactos cada vez más agudos (Kerner, 2003). Como resultado de ello, la estrategia de ISI fue generando problemas asociados al estrangulamiento externo (Diamand, 1983) y la insuficiencia de inversión (Pinto, 1980).

Bajo esta nueva etapa de la ISI, el papel de la inversión extranjera directa y de las empresas transnacionales se reinterpretó. La convocatoria activa al capital extranjero se entendió como la única solución frente a los persistentes problemas de desequilibrio externo, con el fin de poder atraer inversiones directas que se dirijan tanto a aprovechar los mercados existentes como a controlar su ulterior crecimiento (Romero & Rofman, 1974).

El principal esfuerzo de inversión provino de empresas transnacionales, sobre todo de las de origen estadounidense (Kerner, 2003). Pero estas grandes empresas, que lograron posicionarse en el mercado interno y apoderarse de las ramas y actividades más dinámicas de la industria, no se caracterizaron por el estímulo al desarrollo local de tecnologías ni por la búsqueda de competitividad vía innovaciones orientadas al mercado mundial. Más bien, se caracterizaron por la importación de tecnologías obsoletas desde los centros industriales (por lo general, sus casas matrices), que, aunque caducas en los países centrales, eran de todos modos tecnologías

[88] Parte de la descripción de este apartado se retoma de Ormaechea (2018).

relativamente avanzadas para los patrones tecnológicos de la periferia. Bajo un mercado ampliamente protegido, estas empresas procuraron consolidar posiciones monopólicas sin necesidad de mejorar su competitividad.

En consecuencia, la presencia de filiales de empresas multinacionales que producían y vendían en el mercado interno latinoamericano se incrementó notablemente. Estas filiales tendieron a crecer más rápido que las empresas locales (incluso, que las empresas latinoamericanas más dinámicas), abrieron nuevas actividades, absorbieron una proporción importante de las empresas locales más rentables ya existentes y, producto de su orientación hacia el mercado interno, lograron generar numerosos eslabonamientos "hacia atrás" y "hacia adelante" de su propia actividad. Ello fue la base de "verdaderos sistemas económicos" (O'Donnell, 1975, pp. 23–24) que tenían en su centro a filiales de empresas multinacionales, y en su periferia a empresas locales que dependían de aquellas para buena parte de sus ventas, capitalización y tecnología (O'Donnell, 1975; Romero & Rofman, 1974).

Independientemente de las restricciones de la ISI para avanzar en un proceso de desarrollo[89], el periodo de industrialización dio lugar a importantes transformaciones económicas y sociales, a partir de las cuales América Latina atravesó un proceso de mayor activación política (O'Donnell, 1972), que también terminó actuando restrictivamente sobre las condiciones requeridas para el proceso de desarrollo. Las décadas de 1950 y 1960 estuvieron acompañadas de un rápido proceso de urbanización y transformación social (Almandoz, 2008), en el que las estructuras de poder se redefinieron, dando lugar a la emergencia de nuevos actores y nuevas relaciones conflictuales que desafiaban la distribución de riqueza y los limitados mecanismos de participación institucional (Graciarena, 1972). Por su parte, el Estado también atravesó un proceso de importantes transformaciones en sus dinámicas de estructuración e intervención. Sin embargo, las características que asumió esa estatidad terminaron por convertirlo en un actor débil para llevar adelante las políticas necesarias que requería el proceso de cambio estructural, principalmente ante las tensiones y las relaciones de poder y conflicto de una sociedad civil fuerte con capacidad para imponer sus demandas (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018; Ormaechea, 2018).

Por un lado, como ya se ha mencionado, es preciso considerar que, a diferencia de las experiencias en el este asiático, el proceso de industrialización en América Latina tuvo lugar sobre un escenario geopolítico y geoeconómico diferente, en el cual la actitud de Estados Unidos no se caracterizó por estimular el desarrollo de la región, sino por promover determinadas estrategias instrumentales de transformación social controladas. En consecuencia, la postura del Estado hegemónico se presentó de manera conservadora respecto del *status quo,* tanto desde la perspectiva geopolítica como también a nivel interno.

Lejos de los conflictos bélicos internacionales, y ante la ausencia de un contexto general de amenazas externas que legitimara la reconstrucción de los actores desde el control estatal-autoritario –como sí sucedió en el este asiático- (V. R. Fernández & Ormaechea,

[89] En los puntos 5 y 6 de este capítulo se realiza un análisis más exhaustivo sobre las restricciones de la ISI desde la perspectiva de los autores estructuralistas.

2019), la complejización de la sociedad civil latinoamericana estuvo acompañada de una mayor organización social y política de la fuerza de trabajo, y del desarrollo creciente de los estratos medios (Graciarena, 1972). De esta forma, la multiplicación de las demandas de esos actores coexistía de manera tensionada con la preservación del poder de las oligarquías locales, que se vieron favorecidas por la ausencia de reformas agrarias que restrinjan su poder condicionante (Kay, 2002), y con las "grandes burguesías urbanas" que, no obstante haber emergido también bajo la ISI, se encontraban emparentadas a las oligarquías locales y el capital transnacional (O'Donnell, 1977a). Entonces, mientras que, por un lado, los actores activados reclamaban políticas de inclusión y distribución, los tradicionales actores dominantes exigían, por otro, la permanencia del *status quo*, obturando en esencia los procesos de acumulación y acotando las herramientas transformadoras del proceso de industrialización.

La matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1991) predominante durante la posguerra se caracterizó por una mayor presencia del Estado en comparación con los años anteriores a la guerra, tanto en relación con la economía como con la sociedad civil. En ambos casos se evidenciaron transformaciones importantes: la economía se diversificó bajo la ISI y la sociedad civil se expandió mediante la presencia de nuevos actores, tales como el pequeño capital productivo y comercial, el fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores, la burocracia profesional, el surgimiento de movimientos sociales y el reconocimiento de los sectores más marginales (como los pobres urbanos y, en menor medida, los campesinos) (Cavarozzi, 1999). Estos procesos modificaron el esquema de poder político y sentaron las bases para la aparición de grandes coaliciones que algunos autores denominaron como populistas (Di Tella, 1965; Malloy, 1977), al tiempo que la creciente sindicalización les otorgó a los sectores populares urbanos las primeras posibilidades de tener un peso efectivo en la política nacional. Estos nuevos actores, ahora "activados"[90] (O'Donnell, 1972), comenzaron a pelear por sus intereses, principalmente en defensa de una mayor participación en el excedente, en el marco de las políticas redistributivas características de la ISI (Cavarozzi, 1999).

Sin embargo, la emergencia e incorporación política de los nuevos y diversos actores activados fue paralela, por un lado, a la preservación de una estructura de poder concentrada. Es decir, que el mayor reconocimiento que adquirieron estos nuevos actores bajo el despliegue de la ISI convivió con la pervivencia del poder de aquellos actores asociados al modelo agroexportador, que dominaban el escenario latinoamericano con anterioridad al predominio de la matriz estado-céntrica. En ese sentido, el despliegue de la ISI como proyecto político no avanzó, por ejemplo, sobre transformaciones en el régimen de tenencia de la tierra que modifiquen y debiliten estructuralmente el poder de las antiguas oligarquías nativas (Kay, 2002). Por el contrario, parte de esa oligarquía se diversificó tempranamente hacia sectores financieros e inmobiliarios, consolidando un patrón de comportamiento dominantemente rentista y escasamente innovador; y conservando, al mismo tiempo, su rol de clase

[90] Como se definió en el capítulo 1, la referencia a "actores activados" supone el poder de estos (nuevos) actores de transformar sus preferencias en "demandas políticas" (O'Donnell, 1972, p. 48).

exportadora proveedora de las principales fuentes de divisas en la región (O'Donnell, 1972).

El hecho de controlar los medios de producción agropecuaria, así como los recursos necesarios para darle continuidad a la estrategia industrializadora (divisas) y poder viabilizar el esquema de redistribución, le permitió a este sector conservar un poder económico y político muy importante. En ese sentido, y más allá de haber perdido su antigua hegemonía (Kaplan, 2015; O'Donnell, 1972), en realidad, los intereses políticos de estos actores económicos fueron protegidos como condición necesaria del pacto industrializador[91] (Fiori, 1992).

Por otro lado, a la preservación del poder de las oligarquías (rentistas) debe sumarse la ausencia de una burguesía industrial orientada a desarrollar mecanismos no rentistas necesarios para el éxito de la ISI (Hirschman, 1968), tales como el despliegue inversiones y de procesos de aprendizajes intensivos[92] (Ocampo, 2008). Ambas cuestiones tienen una incidencia muy significativa en relación con la insuficiencia del ahorro (acumulación) y de las inversiones necesarias para el impulso y continuidad del desarrollo.[93] Como se analizará, tanto los actores dominantes locales (rentistas) como el capital extranjero que arribó a la región para destrabar los conflictos asociados a la ISI carecieron de los atributos necesarios para el éxito de la misma; es decir, para profundizar el proceso que habilitaría la transformación de la estructura productiva regional, y configurar un patrón de acumulación industrial autosostenido[94] que permita integrar *auténticamente*[95] los reclamos de mayor participación económica de los actores activados.

[91] Al respecto, O'Donnell (1972) argumenta que la vieja oligarquía logró conservar un poder político y económico muy superior a su declinante participación en el producto bruto, particularmente en los casos de Argentina y Brasil. En ese sentido, afirma que, en realidad, el contenido nacionalista de las políticas populistas no fue más allá de ataques verbales a la oligarquía y de la expropiación o compra de los símbolos más visibles de la presencia y dominación extranjera.

[92] Como se menciona en el próximo punto, este es un elemento que diferencia a las estrategias industrializadoras de América Latina de las experiencias europeas de "industrialización tardía" posteriores a la Revolución Industrial, estudiadas por Gerschenkron (como Alemania, Francia y Rusia). La industrialización "tardía-tardía" de América Latina se caracterizó (y diferenció de las europeas) por otorgarle una menor importancia a la innovación tecnológica, lo que influyó en la ausencia de capacidad endógena de creación de conocimiento; y por no contar con ni con una ideología y ni con una burguesía fuertemente industrialista (Ocampo, 2008).

[93] En parte, dada la elevada propensión al consumo de los grupos con mayores ingresos, la potencial capacidad de inversión con la que contaba la mayoría de los países latinoamericanos no era bien aprovechada (Graciarena, 1972)

[94] Que dependa de sus propias exportaciones y de su propia capacidad de capitalización.

[95] La referencia a la incorporación socioeconómica *auténtica* de estos actores supone, tal como lo planteó Prebisch, la posibilidad de desarrollar la actividad industrial como medio que permita emplear una mayor cantidad de trabajadores en actividades con mayores niveles de productividad, a los fines de contribuir al crecimiento del producto, y viabilizar una mejora en el nivel de vida de las masas. El mismo planteo fue retomado por Fajnzylber (1990) años más tarde, y bajo un nuevo escenario –que se analizará en el próximo capítulo-, al señalar la necesidad de desarrollar un patrón industrial competitivo (internacionalmente) que permita cualificar la estructura social a partir del desarrollo tecnológico en las actividades más dinámicas; generar mayor oferta de empleo en estas actividades; y elevar las remuneraciones en función de los incrementos de productividad. En ambos casos, se trata de una incorporación basada en el

Entonces, a la pervivencia de los "viejos" actores y la permanencia de la estructura de poder que representaban, debe agregarse la ausencia de una burguesía industrial "virtuosa" y la contextual emergencia del conjunto de nuevos actores activados, cuyas reivindicaciones sociales y políticas se posicionaron en el centro de la escena (Graciarena, 1990; O'Donnell, 1972). Es decir, que a las dificultades que se manifestaban en el plano de la acumulación para viabilizar un proceso exitoso de industrialización, deberá sumársele la "revolución de las aspiraciones" (Di Tella, 1965, p. 393; Graciarena, 1972, p. 32), entendida como la demanda de mayores niveles de vida por parte de todos los grupos activados; conformando y alimentando, de este modo, un proceso contradictorio, conflictual y no sostenible entre acumulación y redistribución (o bien, entre necesidad de capitalización y demandas de mayor consumo).

El Estado, en este marco, se fue implicando a través de diversos mecanismos, usualmente contradictorios y no coordinados, para atender los distintos intereses que se fueron consolidando con diversos grados de organización y expresión en la escena política (Graciarena, 1984). Posicionado como dispositivo central de la regulación político-económica (Graciarena, 1972), las distintas modalidades de acción e intervención que fue desplegando el Estado bajo este proceso lo fueron situando como el principal agente a través del cual se podían crear y modificar, directa o indirectamente, las oportunidades económicas de los distintos intereses en disputa.

En ese sentido, las posibilidades de hacer negocios y de obtener importantes ganancias dependían del gasto público; esto es, de las políticas empleadas por el Estado y de las decisiones de inversión. El Estado producía, compraba y vendía bienes y servicios; era un inversor directo y sostén de la inversión privada; aseguraba el financiamiento público de la producción y de la rentabilidad de la empresa privada; contribuía al mantenimiento del nivel de ocupación, de ingreso y de consumo de la población, a través del empleo burocrático, de servicios y transferencias sociales; y asumía políticas compensatorias, de prevención y superación de la crisis, a través de políticas anticíclicas y los intentos de planificación (Kaplan, 2015). Así, además de implicarse directamente en el estímulo a la producción, el Estado tenía a su cargo el control de los principales mecanismos de redistribución de ingresos que, directa o indirectamente, canalizaban las ventajas económicas, ya sea a través de transferencias monetarias o a través de servicios públicos que favorecían a determinados sectores de la población (Graciarena, 1972).

Al trasladarse la puja distributiva al seno del Estado, y particularmente al destino del gasto público (Portantiero, 1989), el mismo se vio presionado y penetrado por los principales actores sociales, cuyos intereses eran asimilados por distintos grupos de la élite gubernamental. Sin embargo, el modo en cómo desde el Estado se atendían los diversos intereses y reclamos de los actores sociales implicaba cierta diferenciación, en cuanto se tendía a privilegiar, con cierto orden descendiente, a las élites públicas, a las fracciones más fuertes de la clase dominante, a la clase dominante en su conjunto, a los actores activados de las clases subalternas, y al resto de los sectores medios populares (Kaplan, 2015). Es decir, que, en función de los grados variables de poder e

desarrollo de la actividad industrial, y no de las concesiones o reconocimientos que eventualmente se habiliten desde el Estado.

influencia, los actores que en mayor medida se beneficiaban con este modelo encontraban su expresión en una alianza de dominación entre funcionarios (militares y civiles), tecnócratas, los grandes empresarios privados (nacionales y extranjeros) y los sectores de las nuevas clases medias ligados a éste.

Producto de esta dinámica, las agencias estatales quedaron *colonizadas* (O'Donnell, 1993a; Portantiero, 1989) –o *balcanizadas*, en términos de Fiori (1989, p. 109)- por los intereses de estos principales actores que esperaban poder vincularse al Estado y sus distintas agencias para obtener beneficios económicos particulares en el corto plazo. Al mismo tiempo, pero en menor medida, el Estado también trató de dar respuesta a las presiones sociales provenientes de los nuevos actores activados que, aunque no estaban incluidos en el círculo privilegiado de negociación, pudieron ser partícipes de algunas decisiones del Estado a través de mecanismos más flexibles de incorporación y cooptación política (O'Donnell, 1977a).

Por su parte, el tipo de vínculos que desarrolló el Estado con los actores activados se caracterizó por un fuerte control verticalista (Malloy, 1977) a través de diversos mecanismos que incluían entre ellos a las tradicionales prácticas de control clientelistas. Ello se tradujo en la creación de un tipo de *corporativismo populista*[96] (O'Donnell, 1975), que incorporó política y económicamente a los sectores activados pero de manera *controlada*; es decir, para debilitar la dominación oligárquica pero prevenir, al mismo tiempo, la emergencia de bases, liderazgos y metas autónomas que podrían haber amenazado con llevar su reciente activación política más allá de lo permitido por los actores dominantes.

Dichas prácticas de control clientelares se manifestaron de diversas maneras. En general, la incorporación social y la activación política quedaron condicionadas por restricciones y vinculaciones asociadas a una modalidad sindicalista dependiente y controlada por el Estado (Gilly, 1990). El Estado solía controlar el poder de negociación de los sindicatos, a partir de reservarse la facultad de otorgar o quitar el reconocimiento (legal) de los mismos, de incidir en la selección de sus dirigentes y de adjudicar, en definitiva, el derecho de representación ante el propio Estado y los empleadores[97] (Goldin, 2012). Además, el mayor reconocimiento político de los nuevos actores fue altamente excluyente, en el sentido de que aquellos actores no organizados (o no "activados"), o aquellos situados en la periferia de los centros que se iban modernizando,

[96] Este concepto implica una diferencia con el modelo neocorporativo que se desplegó en los países centrales luego de la Segunda Guerra Mundial. Bajo este modelo, aunque haya una presencia fuerte del Estado, ni el Estado dirige a las asociaciones de interés, ni las agencias estatales son capturadas por los intereses privados. Tanto aquellas como éstos conservan cierto grado de autonomía recíproca (Goldin, 2012). El reconocimiento de la lucha de clases se da a través de la institucionalización de los conflictos entre capital y trabajo, con una negociación y una concertación entre actores independientes del Estado, sobre una base voluntaria. En estos casos, la estructuración de los intereses queda determinada por los procesos de la sociedad civil, mientras que en el caso del corporativismo de Estado (Marques-Pereira, 1999) es justamente el Estado quien los crea, los organiza y los subordina.

[97] Ello no significa que la clase obrera o los sindicatos se constituyeran como meros instrumentos del populismo, mas sí que los marcó tempranamente con un grado de subordinación política, económica e incluso ideológica (O'Donnell, 1975).

no tuvieron un impacto directo en la toma de decisión a nivel político nacional[98] (Filgueira, 2009; O'Donnell, 1972). En otras palabras, ello quiere decir que las preferencias y demandas políticas de estos actores no fueron incorporadas por parte de los actores políticos a los canales de negociación que se fueron configurando durante el período analizado. De esa forma, los mecanismos de implicación del Estado definieron su participación permanente en el vínculo entre el capital y trabajo, controlando las organizaciones sindicales e interviniendo activamente en las relaciones laborales (R. T. dos Santos, 2015; O'Donnell, 1975). Como resultado de ello, dicho patrón de intervención verticalista y clientelar no habilitó la construcción de instituciones representativas sólidas y eficaces (Fiori, 1992) o, al menos, independientes del control del Estado.

En conjunto, a partir del tipo de intervención estatal desplegado en el proceso de ISI se fue configurando un sistema de negociación complejo y segmentado entre actores o bloques de actores a través de canales excluyentes (Cavarozzi, 1991). Las crecientes agencias estatales actuaron de manera no coordinada y tomaron decisiones en favor o en contra de distintos intereses y orientaciones, generando diversos apoyos y oposiciones dependiendo de cómo fueron asignados los respectivos costos y beneficios. Solo de manera ocasional se pudieron crear procedimientos institucionalizados para dilucidar las controversias y los conflictos que emergieron entre los diferentes actores (Cavarozzi, 1991). Por otro lado, a partir de esta misma dinámica segmentada, descoordinada, excluyente y conflictual se fue configurando la creciente debilidad del Estado para generar un patrón de intervención fuerte y coherente en función de los objetivos que se proponía la estrategia de ISI (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018). Es decir que, producto de las profundas diferencias sociales y en el contenido de las demandas, y producto de la debilidad del Estado para atenderlas de manera institucionalizada, se generó un patrón de creciente incapacidad para implementar de manera consistente cualquier política pública (O'Donnell, 1972).

Producto de estas prácticas corporativas y descoordinadas, el Estado, en cuanto a su relación con el capital privado, no tuvo capacidad para dirigir el proceso de industrialización a partir del estímulo (in)directo de sus comportamientos, para que deriven en mayores inversiones y prácticas innovadoras que permitan dar sostenibilidad y auto-reproducción al proceso de ISI (tal como lo suponía el planteo de los estructuralistas). En la práctica, el poder de los actores sectoriales terminó por sedimentar en diversos grupos que se apropiaron de los centros de decisión estatal y procuraron la protección de sus mercados cautivos (Fiori, 1992). La escasa autonomía estatal se manifestó tanto frente a los capitales nacionales como, en mayor medida, frente a los capitales extranjeros que, como se mencionó, desembarcaron en la región con más fuerza hacia fines de los cincuenta, bajo la etapa tardía de la ISI.

En consecuencia, los comportamientos que desplegaron los actores privados bajo este esquema no contribuyeron al éxito del proyecto industrializador. Al hacer uso de las

[98] Incluso, de acuerdo con O'Donnell (1972), producto de la marcada heterogeneidad intranacional existente en la mayoría de los países latinoamericanos, gran parte de la población ubicada en las áreas periféricas no quedaron efectivamente insertas en el escenario político nacional ni en la toma de decisiones.

facilidades y los estímulos que ofrecía la intervención estatal en ese contexto, los capitales procuraron obtener ventajas sin comprometerse con metas claras de productividad y competitividad vía innovaciones tecnológicas y cualificación de la mano de obra. Por el contrario, protegiéndose de la competencia externa a través de las políticas de protección de mercado, procuraron consolidar posiciones monopólicas u oligopólicas orientadas al abastecimiento del mercado interno (Castellani, 2002; Chibber, 2008).

Las grandes empresas (principalmente aquellas que integraban por entonces la cúpula empresarial) lograron coordinar estrategias de vinculación con el Estado para obtener ganancias extraordinarias (Castellani, 2002); ya sea a través de la explotación simple de recursos naturales, o bien, mediante ventajas monopólicas basadas en barreras de ingreso, que eran creadas y mantenidas por las políticas implementadas desde el Estado y no por la innovación (Nochteff, 1994). Entonces, ni los actores privados se orientaron a conformar un patrón de desarrollo sustentable, ni el Estado se orientó a/o pudo modificar de manera directa o indirecta este tipo de comportamientos. Es decir, el Estado no desarrolló un mecanismo de intervención orientado a direccionar a las fracciones del capital hacia la formación de un núcleo productivo industrial en el que los actores locales fueran capaces de alcanzar actividades de mayor complejidad tecnológica, revirtiendo la lógica predominantemente cortoplacista (y rentista) hacia programas de más largo plazo, que posicionen progresivamente a los actores locales en el segmento de los bienes de capital.

En realidad, las estructuras estatales centrales para la decisión y ejecución de la política de desarrollo industrial, cooptadas por intereses particulares, se orientaron a adecuar en torno a cada proyecto suyo los intereses específicos y variables de las empresas de cada segmento del capital (Fiori, 1992). Por eso es posible afirmar que el Estado, a través de sus aparatos y políticas, actuó de manera funcional al mantenimiento de un perfil adaptativo de las empresas, al facilitar dichos mecanismos habilitadores de la obtención de ganancias extraordinarias (Castellani, 2002).

La matriz social resultante de este proceso se expresaba, por un lado, en el escaso interés por parte de los grupos dominantes de transformar la estructura productiva a partir de conformar un núcleo de acumulación industrial; y, por otro lado, en la estrategia de los actores activados que, sustentada por el Estado como mecanismo de legitimación ante las limitaciones experimentadas por la ISI, procuraban capturar rentas más allá del funcionamiento efectivo del patrón acumulativo. En ese sentido, el Estado interventor latinoamericano debía lograr responder a las crecientes demandas de los actores activados sin una fuente sustancial de recursos que deriven del proceso de acumulación endógeno y dinámico local. Así es que, ante la necesidad de atender los reclamos de los activados, y ante la imposibilidad de contar con una fuente sustancial de recursos que deriven del proceso industrializador, los Estados latinoamericanos se veían en la necesidad de aumentar la presión fiscal sobre el sector privado, con efectos muchas veces negativos para su estabilidad política y para el crecimiento de la economía (Graciarena, 1984).

Ahora bien, mientras la industria se expandió "horizontalmente", y mientras los sectores de exportación proveyeron las divisas necesarias para viabilizar el acuerdo redistributivo, prácticamente no se presentaron mayores conflictos para continuar con el esquema sustentado por las coaliciones populistas (O'Donnell, 1972). En ese sentido, la inclusión de los activados se lograba en función de los recursos disponibles para satisfacer las crecientes demandas (Malloy, 1977). Sin embargo, a medida que fueron emergiendo las tensiones e inestabilidades presentes en el esquema de acumulación y negociación, sobre todo en cuanto al "agotamiento" de la ISI (Hirschman, 1968; Romero & Rofman, 1974) y el mayor ingreso del capital extranjero para destrabar los problemas de estrangulamiento externo, fueron disminuyeron los márgenes de libertad del Estado, demostrando su debilidad para impulsar nuevas acciones tendientes a reafirmar el rumbo ante las nuevas dificultades.

Ya bajo la etapa de industrialización "difícil" y frente a los problemas que se manifestaban en el plano de la acumulación, la matriz social con la que interactuaba el Estado quedó progresivamente dominada por un juego de tensiones producto de los requerimientos no convergentes entre los actores que integraban el nuevo bloque de poder, principalmente las oligarquías locales y el capital externo (Romero & Rofman, 1974), y los requerimientos de aquellos actores que, *aún activados*, mantenían y agudizaban sus reclamos por una distribución sostenida del ingreso.[99]

El Estado, en todo este proceso, se vio acosado por una ola de peticiones contradictorias cada vez más difícil de conciliar. En definitiva, desbordado por las demandas, y en una posición de creciente fragilidad para enfrentar a los actores más poderosos (internos y externos) de la sociedad (O'Donnell, 1975), se fue constituyendo en un actor sin capacidad para representar los intereses divergentes (Portantiero, 1989), y sin capacidad para establecer directrices que permitan transformar las dinámicas de acumulación en la periferia sobre un patrón distributivo que sea viable en el largo plazo. En otras palabras, la mayor centralidad estatal, su mayor tamaño en términos de estructuras y su mayor intervención se tradujeron, sin embargo, en una creciente debilidad para actuar de manera direccionadora sobre las dinámicas de acumulación.

La debilidad del Estado quedó manifiesta, entonces, en dos procesos específicos: por un lado, en la imposibilidad de resolver la viabilidad del proceso de acumulación a través de la ISI, particularmente cuando se fueron presentando las dificultades asociadas a la fase de "agotamiento" y de creciente penetración de capital extranjero en la región; y, por otro lado, frente a la imposibilidad de destrabar las tensiones sociales que se generaban a partir de ello.

Respecto al primer elemento, fue imposible avanzar en un proceso de transformación de la estructura productiva sobre el direccionamiento estatal del capital que permita sortear la condición periférica y dependiente de América Latina. Por el contrario, el tipo de industrialización desplegada, el comportamiento de los empresarios locales, y las modalidades que caracterizaron a las empresas trasnacionales y al capital extranjero,

[99] Los reclamos por la redistribución del excedente y las tensiones y conflictos entre clases cobraron mayor fuerza en los países del Cono Sur, en comparación con el resto de América Latina (Filgueira, 2009).

ubicaron al Estado como prisionero de los intereses que pretendía estimular (Chibber, 2008; Fiori, 1992); y terminaron por generar, finalmente, nuevas dinámicas de dependencia con los centros capitalistas, principalmente con Estados Unidos (Cardoso & Faletto, 1969).

Respecto al segundo elemento, los mecanismos de implicación estatal se caracterizaron por hacer concesiones en diversos sentidos para atender las crecientes demandas políticas y nuevas expectativas de consumo, pero bajo un esquema que fue funcional a la *sedimentación de conflictos;* es decir, los conflictos y oposiciones se apilaban unos sobre otros sin que se desarrollaran mecanismos para resolverlos de manera negociada y ordenada (Cavarozzi, 1991). Así, cuando se fueron presentando los crecientes obstáculos para continuar con la política de la ISI y del crecimiento del mercado interno, y ante la declinante capacidad del Estado para mediar las relaciones entre clases (O'Donnell, 1975), los grupos dominantes comenzaron a percibir las demandas de los actores activados como una seria amenaza al orden social existente (en particular, a la estructura de clases y la distribución del poder político) (O'Donnell, 1972), argumentando que la acumulación de capital continuaría siendo insuficiente si esas demandas no eran estrictamente controladas.

El modo en cómo se resolvieron (temporalmente) dichos conflictos colocaron al Estado nuevamente en el centro de la escena, en tanto implicaba la desactivación de los activados, ya sea a través de mecanismos autoritarios (O'Donnell, 1972), o bien, a través de estrategias que combinaban la reducción o desmantelamiento de subsidios y beneficios, con mecanismos devaluatorios (Dornbusch & Edwards, 1991). En definitiva, estos mecanismos degradaban el salario y fortalecían el posicionamiento de los actores dominantes del capital, dejando inalterada la estructura de poder sobre la que se configuraban (y configuraron históricamente) las formas de reproducción del capitalismo en la periferia, que persistían heterogéneas y en gran medida primarizadas.

3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales

Desde fines de la década del cincuenta, se fueron generando diversas contribuciones para el estudio de las diferentes trayectorias de las economías. En parte, la problematización teórica y propositiva del desarrollo en aquel entonces comenzaba a superar la asimilación –casi exclusiva- del concepto de desarrollo al de crecimiento económico.[100] Independientemente de las diferencias en los enfoques o los autores, en general, todas estas discusiones estuvieron enmarcadas en el contexto de la Guerra Fría y la importante presencia de Estados Unidos en el escenario de posguerra, con su rol activo en la reconstrucción de las economías de occidente y en las discusiones del desarrollo.

[100] De acuerdo con Bustelo (1999, p. 129), la desatención de los pioneros del desarrollo a los efectos distributivos y sociales del crecimiento económico no se explica por una supuesta confianza en que los beneficios del crecimiento económico acabarían por filtrarse a los sectores sociales desfavorecidos, sino al hecho de que aumentar el ritmo de crecimiento ya era, de por sí, una tarea suficientemente complicada.

Dentro de las contribuciones de la economía del desarrollo[101], un ejemplo de ello fueron los aportes de Gunnar Myrdal, cuyos trabajos reconocen explícitamente la dimensión política del estudio del desarrollo (Myrdal, 1956, 1959). Al respecto, Myrdal destaca la importancia de las decisiones políticas para promover los cambios deseados en los sistemas sociales, y también de los diversos mecanismos de regulación para evitar las desigualdades. La dimensión política del desarrollo también se observa en términos contextuales, en relación con el creciente interés que mostró la literatura especializada por el estudio de las regiones subdesarrolladas, lo que tuvo lugar en el marco del nuevo orden político interestatal que se volvió dominante luego del fin de la Segunda Guerra Mundial (Myrdal, 1959, pp. 17–18).

El interés de Myrdal es explicar las causas que dan lugar a las desigualdades económicas internacionales y las reproducen a lo largo del tiempo.[102] Para ello, el autor propone el concepto de causación (circular) acumulativa, con el cual pretende explicar tanto el proceso de cambio social, como específicamente la teoría general del subdesarrollo. De manera contraria a la noción de equilibrio, el concepto de causación acumulativa considera la realidad como un ente dinámico, inestable y factible de ser transformado por la interacción de sus propias variables, las que, a su vez, pueden cambiar con la misma realidad (Tomás Carpi, 1978). Los cambios en la realidad pueden ser impulsados, acelerados u obstaculizados a través de las decisiones políticas; y, en ausencia de políticas que contrarresten las desigualdades, estas tenderán a incrementarse tanto a nivel regional como internacional (Myrdal, 1984, p. 152).

Además de las decisiones políticas, Myrdal destaca la existencia de efectos impulsores (*spread*) y retardadores (*backward*) que eventualmente tienen incidencia en los procesos de cambio social y en el desarrollo de los países y las regiones (Myrdal, 1959). Por lo general, los efectos impulsores del desarrollo serán más fuertes en las sociedades más desarrolladas, mientras que los efectos retardadores y obstaculizadores del desarrollo serán más fuertes en las sociedades con menor desarrollo, donde también se observa una mayor desigualdad intrarregional. En un escenario caracterizado por el *laissez-faire*, estas desigualdades tenderían a acentuarse. Por ello, y retomando la experiencia de los países europeos occidentales bajo el contexto de posguerra, Myrdal destaca la importancia del Estado para la promoción del desarrollo y la reducción de las desigualdades (Myrdal, 1959, p. 52). Por su parte, las diferencias en las políticas de intervención estatal, que son distintas en las regiones desarrolladas y subdesarrolladas,

[101] En relación con los autores cuyas contribuciones suelen reconocerse como parte de la economía de desarrollo, a modo de ejemplo, Myrdal se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la CEPE entre 1947 y 1957 (Rivarola Puntigliano & Appelqvist, 2011). Hirschman trabajó en los planes de reconstrucción, cooperación e integración europea –especialmente en Francia e Italia- de la Reserva Federal estadounidense, estrechamente vinculados al Plan Marshall (Hirschman, 1984). Rostow fue funcionario del gobierno de Kennedy y, antes de eso, se había desempeñado como oficial del ejército, funcionario del Departamento de Estado y asistente del secretario ejecutivo de la CEPE. Además, fue consultor de la administración de Eisenhower y de varias agencias gubernamentales durante su tiempo como profesor en el Massachussets Institute of Technology (Haefele, 2003, p. 82).

[102] Para el análisis de las desigualdades internacionales, el autor remite a los trabajos de la CEPAL, CEPE y CEPALO (Myrdal, 1959, p. 13).

también se explica por el mecanismo de causación circular, que tiende a promover efectos predominantemente impulsores en las primeras y retardatorios en las segundas.

Otro ejemplo son las contribuciones de Albert Hirschman. De acuerdo con el autor, el desarrollo no depende tanto de encontrar combinaciones óptimas para recursos y factores de producción dados, sino de reclutar recursos y habilidades que están ocultos, dispersos o mal utilizados (Hirschman, 1958, p. 5). Así, mientras que los países avanzados estaban regidos por los principios tradicionales de maximización y optimización a partir de recursos y factores de producción dados y conocidos, los países subdesarrollados necesitaban "mecanismos de presión" especiales para desarrollar su potencial (Hirschman, 1984, p. 94). Sin embargo, las necesidades de las economías subdesarrolladas requerían poner en marcha políticas que estaban más allá de sus capacidades y recursos. En ese marco, Hirschman propuso una visión del desarrollo como una "secuencia de desequilibrios", en tanto las soluciones a los problemas del desarrollo eran *secuenciales* más que *simultáneas*[103] (Ocampo, 2008, p. 50) –cursivas en original-.

De esa forma, Hirschman destacó la importancia de priorizar las inversiones en aquellas actividades industriales que generen encadenamientos "hacia atrás" y "hacia adelante" (Hirschman, 1958, 1983). Se trata, en ese sentido, de una estrategia de desarrollo "desbalanceado" o en "secuencias" que busca priorizar de manera eficiente los sectores que generarían un mayor impulso al desarrollo e integración de las economías subdesarrolladas, que se caracterizan, por lo general, por una falta de interdependencia y articulación (Hirschman, 1958, pp. 58, 109). Por otra parte, Hirschman también resaltó la importancia de prestar atención a la dimensión política del desarrollo, especialmente a las consecuencias políticas que tenía la implementación de las estrategias de industrialización en América Latina (Hirschman, 1958, 1983, 1984), que derivaron en regímenes autoritarios y "desastres políticos" (Hirschman, 1983, p. 1389).

En general, Hirschman reconoce la influencia de las contribuciones de Gerschenkron en sus propios análisis (Hirschman, 1968, 1984). Como se mencionó, Gerschenkron (1962) analizó las experiencias de "industrialización tardía" en países de Europa, como Alemania, Francia y Rusia, y señaló un conjunto de características que fueron comunes a las mismas, a saber: la mayor probabilidad de que el proceso se diese en forma de un "salto" o de una discontinuidad histórica; el énfasis en el tamaño de las plantas y las empresas y, en ese sentido, la tendencia a acuerdos monopolistas de diferente intensidad; la mayor importancia otorgada a la producción de bienes intermedios y de capital sobre bienes de consumo; y la tendencia a que dicho proceso se diese en forma organizada, ya sea por agentes privados (como los bancos de inversión) o por el Estado, así como el papel dominante de este último cuando los países se encontraban en una situación inicial de mucho atraso. Además, las experiencias de industrialización tardía

[103] Este enfoque se presentaba de manera contraria a la supuesta necesidad, por entonces ampliamente aceptada, de que la industrialización requería de un esfuerzo "equilibrado" o un "gran impulso"; es decir, que la industrialización sólo podría tener éxito si se emprendía como un esfuerzo a gran escala cuidadosamente planificado en muchos frentes simultáneamente (Hirschman, 1984).

se caracterizaban por una importante propensión a la inversión e innovación y una fuerte ideología industrialista (Ocampo, 2008, p. 44).

Sin embargo, de acuerdo con Hirschman, ninguna de estas características estuvo presente en las experiencias de industrialización "tardía-tardía" de América Latina (Hirschman, 1968, 1983). Por el contrario, se trató de un proceso gradual a partir de la etapa clásica de desarrollo exportador, y comenzó en plantas relativamente pequeñas que producían bienes de consumo con tecnologías importadas de los países industrializados, sin contar con una gran promoción estatal. Es decir, el proceso fue más secuencial e involucró menos ruptura con el pasado, pero, por eso mismo, fue menos intensivo en aprendizaje y careció de una fuerte ideología industrialista (Ocampo, 2008, p. 44).

También dentro de la economía del desarrollo, algunos autores han señalado la influencia que tuvieron los trabajos de Walt Whitman Rostow en la política estadounidense.[104] En particular, se señalan las contribuciones de este autor en relación con los intentos de Eisenhower de elaborar una teoría de desarrollo que se corresponda con los intereses de dicho país (Bracarense, 2012, p. 391), así como en relación con los planes de desarrollo que Kennedy promovió en el llamado Tercer Mundo (Haefele, 2003, p. 82) –como se analizó en el punto anterior-.

El trabajo más conocido de Rostow (1960) fue el libro *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no-comunista*. Rostow propuso la expresión de "etapas de crecimiento económico"[105] para dar cuenta de cinco estadios diferenciados por los que atraviesan los países en su camino al desarrollo hasta alcanzar a las sociedades más avanzadas. Esas etapas son: la sociedad tradicional, las precondiciones para el despegue, el despegue, el impulso hacia la madurez tecnológica, y la era del consumo masivo (Rostow, 1960). Esta forma de entender los procesos de desarrollo se inscribe dentro de las llamadas teorías de la modernización, que se basan en distintas etapas siguiendo el arquetipo del desarrollo capitalista estadounidense, y propone diversos programas de ayuda exterior a las antiguas regiones coloniales y de América Latina como respuesta a la creciente movilización política y social de aquel contexto (Bracarense, 2012).

De hecho, tal como el título lo indica, la perspectiva de Rostow acerca del desarrollo pretendía actuar como un "antídoto" contra la revolución comunista. En efecto, la disputa explícita de Rostow (y, en general, de Estados Unidos) con el comunismo se enmarcaba en un contexto histórico en el cual el marxismo también conservaba su presencia en el plano político y teórico, sobre todo luego de la victoria de la URSS en la Segunda Guerra Mundial y la exitosa experiencia de industrialización soviética. Sin embargo, el marxismo atravesaba un complejo proceso de reflexión y transformación, con el que se buscaba

[104] Años más tarde, Rostow se refirió a su vida profesional como "un contrapunto entre el mundo de las ideas y el mundo de las políticas públicas". En relación con ello, cuando se unió al gobierno de Kennedy, la intención de Rostow era convertir sus ideas económicas en acciones políticas (Haefele, 2003, p. 82).

[105] La noción de "etapas de crecimiento económico" se discutió por primera vez en el libro: *The Process of Economic Growth*, publicado en 1952; y fueron luego presentadas en el trabajo ya mencionado: *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, publicado en 1960.

dar respuesta al problema de cómo relacionar la teoría marxista con la política proletaria en occidente; esto es, en las regiones que no quedaban directamente comprendidas por el dominio de la URSS. Las dificultades atravesadas durante el fascismo y los procesos internos de los movimientos socialistas –entre ellos, la estalinización de los partidos comunistas- fueron limitando las posibilidades de generar nuevas contribuciones para comprender el escenario de posguerra; el que, caracterizado por la relativa estabilidad, el crecimiento económico y la democracia parlamentaria, parecía desmentir los postulados básicos marxistas (Anderson, 2012).

No obstante, durante el escenario de posguerra, el marxismo "no se detuvo" (Anderson, 2012, p. 56). Sobre todo durante las décadas del sesenta y setenta, tuvieron lugar importantes reflexiones sobre la nueva dinámica del capitalismo –monopolista- y el Estado[106] (Altvater, 1977; Baran & Sweezy, 1966; Gough, 1979; Hirsch & Viertel, 1977; Holloway, 1977; Miliband, 1969; J. O'Connor, 1973; Offe, 1984; Poulantzas, 1969, 1978), al tiempo que se generaron importantes aportes para discutir la situación de los países subdesarrollados (Baran, 1957), lo que contribuyó a la emergencia de lo que se conoció como Teoría de la Dependencia (Bambirra, 1974; T. dos Santos, 1970a, 1978a; Frank, 1965, 1967; Marini, 1972, 1977).

La discusión de la dependencia adquirió gran relevancia durante los sesenta y setenta, especialmente en América Latina (Palma, 1987, p. 21). Al respecto, el periodo que acompaña todas estas transformaciones sociales y políticas en América Latina, relacionadas en algunos casos al despliegue de la ISI y en otros a los procesos revolucionarios –como el caso de Cuba-, se caracterizó por una rica discusión teórica sobre las posibilidades de desarrollo de la región dentro del sistema capitalista dominante. De todas formas, existe un amplio consenso en afirmar que no existe "una teoría de la dependencia" (Beigel, 2006; Boron, 2008; Palma, 1987; Svampa, 2016), puesto que se trata de diversas contribuciones que parten de distintas perspectivas analíticas, y cuyos análisis sobre la viabilidad o posibilidad del desarrollo de la periferia alcanzan resultados muy distintos.

En un intento por diferenciar estas contribuciones, puede señalarse la existencia de un "ala reformista" y un "ala radical"[107], considerando las influencias teóricas de cada una y su entendimiento sobre la posibilidad de desarrollo de la periferia. En relación con la primera perspectiva, pueden mencionarse las contribuciones de aquellos autores que en este trabajo se asocian al "estructuralismo crítico"[108] y que se analizan en los puntos 5 y 6 de este capítulo. A grandes rasgos, estos aportes complementaban el enfoque estructuralista original, de manera que, aun reconociendo ciertos condicionamientos,

[106] Al respecto, se puede consultar el trabajo de Pablo Míguez (2010): "El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo".

[107] Sobre diversas formas de diferenciar los enfoques, se pueden consultar los trabajos de Fernando H. Cardoso (1974b), Gabriel Palma (1987), Maristella Svampa (2016) y Christobal Kay (1991).

[108] En referencia a Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, Jorge Graciarena, Aníbal Pinto, Maria da Conceição Tavares, Aníbal Quijano. En realidad, Aníbal Quijano suele ser reconocido como un autor más bien enmarcado en los debates de la dependencia. Sin embargo, dado que durante algunos años se vinculó a la CEPAL, y especialmente al ILPES, en este trabajo se consideran algunas de sus contribuciones dentro del "estructuralismo crítico".

consideraban que era posible el desarrollo de la periferia. En relación con la segunda perspectiva, pueden mencionarse autores como André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Mauro Marini y Vânia Bambirra, cuyas influencias teóricas eran en cambio las viejas discusiones inspiradas en las corrientes marxistas y del imperialismo clásico (como Bujarin, Luxemburgo y Lenin). De acuerdo con Svampa, los aportes de estos autores representan la "generación de los fundadores" de la Teoría de la Dependencia[109] (Svampa, 2016, p. 197). Y, a diferencia del estructuralismo crítico, estos trabajos adoptaban una postura mucho más crítica acerca de las posibilidades del "desarrollo del subdesarrollo" bajo el capitalismo (Kay, 1991), por lo que rechazaban tanto la perspectiva de la modernización como el "optimismo" de las propuestas cepalinas (Bambirra, 1974; T. dos Santos, 1973; Marini, 1994).

En relación con este segundo grupo de trabajos, el interés por el estudio de los problemas del desarrollo capitalista en los países y regiones de la periferia desde una perspectiva marxista se asocia inicialmente a la publicación del libro de Paul Baran (1957) *La economía política del crecimiento*. En efecto, algunos autores han reconocido a Baran como el "precursor" o el "padre" de la Teoría de la Dependencia (Bustelo, 1992, p. 44, 1999, p. 205; Palma, 1987, p. 50). El trabajo de Baran concibe el subdesarrollo no como un retraso o una etapa previa al desarrollo, sino como el resultado histórico del desarrollo de los países avanzados (Bustelo, 1992). En ese sentido, continúa la línea de pensamiento marxista que ve de manera contradictoria a las necesidades del imperialismo con las del proceso de industrialización y desarrollo de los países periféricos (Palma, 1987, p. 50). De esta forma, capitalismo central y periférico son fenómenos que no aparecen de manera aislada e independiente, sino que son partes de un mismo proceso histórico.

De acuerdo con Baran, dado que el desarrollo económico de los países subdesarrollados es adverso a los intereses de los países centrales, las naciones industrializadas buscarán alianzas con las élites precapitalistas de los países periféricos, cuyos intereses también se verían afectados con la eventual puesta en marcha de un proceso de industrialización. De esta forma, los países centrales logran un acceso fácil a los recursos de la periferia y logran mantener los sistemas tradicionales de obtención del excedente (Palma, 1987). Por otra parte, para Baran, en los países periféricos no había necesariamente un problema de escasez de capital, sino que el mismo no era bien aprovechado por la ineficiencia de los procesos de producción y las modalidades de gastos de las élites y los Estados. Además, gran parte de los recursos disponibles en la periferia era transferido al exterior mediante la repatriación de beneficios de las empresas extranjeras o el pago de las deudas externas (Bustelo, 1999). Por todo ello, este proceso conduce necesariamente al estancamiento económico, y la única salida consiste en una revolución política que modifique el sistema económico.

Este planteo inicial fue complementado y continuado por distintos autores. Por un lado, André Gunder Frank procuró continuar con la tesis de que la única solución política era

[109] En su definición, la autora incorpora también a Fernando H. Cardoso. Al igual que lo señalado para el caso de Quijano, en este trabajo se considera la producción de Cardoso dentro del estructuralismo crítico.

una revolución de carácter inmediatamente socialista (Palma, 1987). El análisis de Frank propone la noción del "desarrollo del subdesarrollo", con la que analiza cómo las formas de vinculación histórica entre centro y periferia y las transformaciones que se iban manifestando al interior de esta última estaban estrechamente asociadas y condicionadas por las necesidades de desarrollo del centro (Frank, 1967). Desde esta perspectiva, las economías periféricas eran "satélites" que quedaban supeditadas a las grandes "metrópolis" (primero España, luego Inglaterra y finalmente Estados Unidos). La condición de subdesarrollo era, en realidad, el resultado del desarrollo del centro, de manera que para la periferia no existía ninguna posibilidad de desarrollo sostenido dentro del sistema. El enemigo inmediato era la burguesía nacional, y el enemigo principal, el imperialismo. El modelo para llevar adelante la batalla por la liberación era a través de la guerra de guerrillas, ilustrada por el caso cubano y las ideas del Che Guevara (Svampa, 2016, p. 208).

La línea del desarrollo del subdesarrollo fue abordada también por Theotônio dos Santos (1978a). El análisis de dos Santos toma como punto de partida la tesis del imperialismo marxista, pero señala que los referentes de dicha teoría no tomaron en consideración la especificidad de América Latina. Por ello, era necesario avanzar en ese sentido, para comprender la condición "periférica y dependiente" latinoamericana y conceptualizarla (T. dos Santos, 1973, pp. 175–176). De acuerdo con su análisis, el funcionamiento del capitalismo debe comprenderse en perspectiva histórica, de acuerdo con el proceso a partir del cual se fueron formando distintas economías que el autor define como centrales y coloniales o dependientes. En ese marco, los centros combinan el poder de sus Estados y los monopolios empresariales y van conformando la división internacional del trabajo, reservando para sí mismos las actividades de mayor intensidad tecnológica, y destinando las actividades complementarias a las periferias. Producto de ese proceso histórico, dos Santos señala distintas formas de dependencia que estructuran y vinculan la relación centro-periferia, y las define como: la dependencia colonial, la dependencia financiero-industrial y la dependencia tecnológico-industrial, la que se constituye en la "nueva forma de dependencia" característica del período de posguerra (Martins, 2011).

Durante este período, se destaca, por un lado, el rol central que asumieron las empresas multinacionales norteamericanas, y la mayor presencia que desplegó el capital extranjero en la región latinoamericana, a partir de las subsidiarias de estos grandes actores. Las empresas multinacionales eran el resultado de los crecientes procesos de concentración, monopolización e internacionalización del capital y, producto de sus avances científicos-técnicos y su poder financiero, adquirieron un gran peso en las economías latinoamericanas (T. dos Santos, 1978a). Por otro lado, se señala el conjunto de andamiajes institucionales que dieron soporte al poder de Estados Unidos en tanto nueva hegemonía capitalista, como ser la mayor intervención del Estado, la difusión ideológica del keynesianismo y el complejo de instituciones geopolíticas internacionales, como el sistema de Bretton Woods, el FMI, el BM, y otras iniciativas como el Plan Marshall y la Alianza para el Progreso (Martins, 2011).

De acuerdo con las reflexiones del autor, la condición de subdesarrollo de las economías latinoamericanas no refiere a un estado atrasado o anterior al capitalismo, sino que es consecuencia del mismo y una forma particular de su desarrollo: el capitalismo

dependiente. En ese sentido, “no se trata de una cuestión de satelización, como lo plantea Frank, sino de la conformación de un cierto tipo de estructuras internas que están condicionadas por la situación internacional de la dependencia” (T. dos Santos, 1973, p. 180).

Por su parte, la dependencia es definida como una *situación condicionante* (T. dos Santos, 1973, p. 180) –cursivas en original-, ya que un cierto grupo de países tienen su economía condicionada por el desarrollo y la expansión de otra economía. Se trata de una relación de interdependencia, por cuanto algunos países (los dominantes) pueden expandirse y autoimpulsarse, mientras que el desarrollo de otros (los dependientes) queda condicionado a la expansión de los primeros. En general, los países dominantes disponen de un predominio tecnológico, comercial, de capital y sociopolítico sobre los países dependientes (con predominio de algunos de esos aspectos en los distintos momentos históricos), lo que les permite imponerles condiciones de explotación y extraerle parte de los excedentes que son producidos internamente. En efecto, ello es posible dada la articulación entre los intereses de las clases dominantes del centro y los intereses dominantes de las sociedades periféricas. Es decir, la dependencia implica una *relación* que vincula los intereses dominantes de ambas sociedades. Al igual que lo señalado por Frank, dado que el subdesarrollo es producto de la expansión capitalista de los países centrales, no hay posibilidad de desarrollo dentro del sistema. En consecuencia, las alternativas para dos Santos se plantean en términos de socialismo o fascismo (T. dos Santos, 1978b).

Por su parte, las contribuciones de Vânia Bambirra –siguiendo específicamente los aportes de dos Santos (Bambirra, 1974, p. 8)-, abordan el concepto de dependencia no como un *fenómeno* que es impuesto sobre la periferia de manera *externa* y coactiva, sino como un marco analítico-explicativo fundamental para entender la conformación de las sociedades latinoamericanas. Desde allí, define el carácter *condicionante concreto* que tuvieron las relaciones de dependencia entre el centro-hegemónico y los países periféricos en la conformación de determinados tipos de estructuras económicas, políticas y sociales atrasadas y dependientes (Bambirra, 1974) –cursivas en original-. Además, también desde una perspectiva de análisis marxista, considera al igual que dos Santos y Gunder Frank la imposibilidad de desarrollo de la periferia dentro del sistema capitalista (Bambirra, 1974), lo que se explica no sólo por los condicionamientos que eran impuestos desde el centro, sino también por la dinámica que asumían los propios actores de la periferia.

En efecto, el capitalismo periférico se había desarrollado y adquirió sus formas específicas de manera íntimamente vinculada con la dinámica histórica que asumió el capitalismo en los países centrales. No obstante, más allá de identificar esta *situación condicionante básica* –cursivas en original-, coincide con dos Santos en la necesidad de poder avanzar en definir las manifestaciones históricas específicas que asumían las formas de dependencia en los distintos momentos históricos. En ese marco de análisis, las transformaciones que experimentó el capitalismo industrial durante el período de posguerra, asociadas a la monopolización, centralización y concentración de la producción en grandes empresas, conllevaron un conjunto de transformaciones sustanciales en la periferia, asociadas principalmente al sentido que asumió la

industrialización. Lo que destaca la autora es que el proceso de industrialización de la periferia quedó condicionado por los intereses del capital extranjero, actor que fue asumiendo una presencia cada vez mayor en las inversiones industriales a través de las empresas multinacionales (y estadounidenses), dando lugar a una "nueva característica del desarrollo capitalista dependiente"[110] (Bambirra, 1974, p. 3).

De todas formas, el análisis de la dependencia requería considerar también la dinámica que desplegaban los actores de la periferia, por cuanto la dependencia actuaba como un factor condicionante, pero no era absoluto. En ese sentido, la dependencia política acompañaba –y habilitaba- la dependencia económica, y las tomas de decisiones de las clases dominantes de la periferia, en función de intereses políticos "nacionales" internos, eran en realidad dependientes de las relaciones de poder que estructuraban el sistema capitalista. Así, las estructuras políticas, institucionales y legales de la periferia acompañaban los intereses de expansión del centro, con sus especificidades en cada momento. En definitiva, al estar asociados a los intereses de las clases dominantes del centro, los actores de la burguesía local no contaban con una estrategia o proyecto de desarrollo nacional autónomo (Bambirra, 1978, p. 66). Para la autora, la única alternativa para romper con este sistema de dominación era el socialismo, alternativa que "por supuesto y por principio" era descartada por las clases dominantes (Bambirra, 1974, p. 107).

Finalmente, Ruy Mauro Marini también inscribió sus análisis dentro de una vertiente marxista y desde una perspectiva radical que procuraba captar la especificidad de la dependencia latinoamericana (Marini, 1972). Al igual que los autores citados, considera imposible el desarrollo del subdesarrollo, pero se esfuerza por comprender la situación "actual" de dependencia, es decir, bajo la etapa del capitalismo industrial de posguerra y las transformaciones que implicó la industrialización en América Latina. En ese sentido, incorporó dos conceptos a la discusión: el de la *superexplotación* de la fuerza de trabajo y el de *subimperialismo* (Svampa, 2016; Tzeiman, 2018).

En relación con el primero, Marini señala que en América Latina se producía una separación entre dos momentos fundamentales del ciclo del capital: la fase de circulación se separa de la fase de la producción y se sitúa en el mercado externo, producto del rol que asumían las economías latinoamericanas en el mercado mundial. Así, la producción local no se orientaba al mercado interno, sino que se destinaba a satisfacer las necesidades de los países industriales más avanzados. En efecto, América Latina se integraba al mercado mundial produciendo los bienes-salario que requerían los países industriales y ello tenía dos consecuencias importantes: por un lado, los países centrales podían aumentar en su interior el nivel de plusvalía relativa en el proceso de acumulación, mientras que, por otro lado, los países latinoamericanos no sólo contribuían al crecimiento económico de aquellos países, sino que profundizaban los mecanismos de plusvalor absoluto basados en la explotación del trabajo (Marini, 1972).

[110] La expansión del imperialismo estadounidense había alcanzado a todas las regiones del capitalismo dependiente del mundo, pero fue particularmente intenso en América Latina (Bambirra, 1974, p. 88).

Ello se explicaba porque, en la periferia, al separarse la fase de producción de la de consumo, quedaba disociada la realización del plusvalor de la capacidad de consumo generada en el plano interno, de manera que la contradicción propia del capitalismo que opone al capital-trabajador en términos de vendedor y comprador de mercancías aparecía de un modo singular (Tzeiman, 2018, p. 62). En otras palabras, mientras que en los países centrales el trabajador cumple un rol fundamental en la realización de la producción –en la esfera de la circulación-, creando una demanda para las mercancías producidas e instando a las clases dominantes a encauzar el proceso productivo hacia la obtención de plusvalía relativa (es decir, mediante un abaratamiento del costo de las mercancías), en América Latina ello se expresaba de forma diferente a través de la *superexplotación* de la fuerza de trabajo. Este proceso se fue agudizando durante la etapa de industrialización, cuando las burguesías nacionales renunciaron definitivamente al proyecto de desarrollo capitalista autónomo para inclinarse hacia una alianza con el capital extranjero (Tzeiman, 2018).

Por su parte, el concepto de subimperialismo era resultado tanto de la superexplotación propia de América Latina, como de la nueva fase de la dependencia que caracterizaba al capitalismo periférico durante los sesenta. Así, dado que el proceso de acumulación no se realizaba a partir de la ampliación del mercado interno, el incremento en la producción de mercancías a raíz de los adelantos tecnológicos no podía realizarse en el plano local. Ello implicaba “la necesidad de expandirse hacia nuevas áreas, aun cuando eso no signifique, como sí sucede en el caso de los países centrales, un mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población, sino un agravamiento de las mismas” (Tzeiman, 2018, p. 63).

En conjunto, la tesis fundamental de la(s) Teoría(s) de la Dependencia es que la condición de subdesarrollo de las economías latinoamericanas se explica por la expansión del capitalismo central (Svampa, 2016); y el modo en cómo se aborda el análisis es a partir de considerar las estructuras de poder internas y externas, y sus formas de vinculación (Palma, 1987). Particularmente, la noción de “dependencia” surgía del diagnóstico asociado a las nuevas formas de penetración del capital trasnacional en la periferia, producto de las crecientes restricciones que demostraban las experiencias de ISI implementadas en la región (Bambirra, 1974; T. dos Santos, 1978a).

Desde la perspectiva dependentista, los condicionamientos jerárquicos impuestos por la relación centro-periferia sólo daban lugar al subdesarrollo de América Latina. La imposibilidad de llevar adelante una estrategia de desarrollo se explicaba tanto por la dinámica de vinculación externa con el centro, que recreaba diversas relaciones de dependencia en distintos momentos, como por las estructuras de poder internas a las sociedades latinoamericanas (Bambirra, 1974; T. dos Santos, 1978a; Frank, 1965). Luego de las experiencias desarrollistas, los dependentistas cuestionaban incluso la idea de la burguesía nacional como un actor clave para el desarrollo, en tanto sus intereses aparecían estrechamente asociados a los capitales extranjeros.

Entonces, al sostener la existencia de una periferia subordinada a las dinámicas impuestas por el centro y la imposibilidad de construir espacios de autonomía, la

superación del capitalismo era una condición necesaria para revertir la condición periférica (Baran, 1957, p. 293). Dicha superación requería la acción insurgente de los actores de la periferia para modificar las condiciones internas, pero demandaba también un proceso de alteración sistémica que modifique tanto la lógica imperial entre los países, como las relaciones expoliadoras de la fuerza de trabajo al interior de los mismos. Por eso, a diferencia del enfoque cepalino, la acción del Estado como actor central en la construcción de una mayor autonomía a partir de la industrialización y el desarrollo tecnológico no formaba parte de esta lectura.

Aunque indudablemente influenciados por el clima de discusión y militancia política de América Latina –y especialmente Chile- en aquella época (Faletto, 1998), los trabajos que se fueron generando en la CEPAL durante este contexto se distanciaban de las discusiones sobre el desarrollo planteada en estos términos.

Por un lado, de manera más clara, criticaban las perspectivas del desarrollo concebidas en términos de etapas, tal como lo planteaba la teoría de Rostow (Furtado, 1971a, p. 13). Ello implicaba, además, un rechazo general hacia la transferencia "tan acrítica y mecánica" de las teorías importadas, sobre todo desde Estados Unidos o Europa (Faletto, 1996; Morales, 2016). En relación con la forma en cómo se piensa el proceso de desarrollo, se ha criticado su carácter "muy simplista" (Furtado, 1968, p. 121) así como el hecho de que se basa en un enfoque lineal que postula un sendero único de desarrollo que todo país debe transitar para llegar a ser "avanzado" (Sagasti, 1981, pp. 46–47). De esa forma, se concebía que el principal problema del desarrollo era poder ayudar a las economías subdesarrolladas a superar las dificultades iniciales hasta alcanzar un punto de "desarrollo autosuficiente", siendo que, una vez mitigados los problemas anteriores a la etapa de "despegue", dejaría de existir cualquier riesgo de inestabilidad social (Furtado, 1966b, p. 378). Además, al partir el análisis de un modelo (o *benchmark*) asociado a la trayectoria exitosa de un caso nacional, como Estados Unidos, el enfoque ignoraba las particularidades sociales de los países subdesarrollados, que no se correspondían con los supuestos de ese modelo (Bracarense, 2012). Esta cuestión fue una característica peculiar de la perspectiva estructuralista en general que insistió, desde sus orígenes, en la necesidad de estudiar las particularidades de las economías subdesarrolladas o periféricas, lo cual exigía un conocimiento completo de la historia de los países y sus características estructurales.

Por otro lado, las contribuciones del estructuralismo crítico también se diferenciaban de los enfoques de las teorías de la dependencia. Aunque compartían, en general, la noción de un sistema conformado por estructuras de poder diferenciadas (ya sea en términos de centro-periferia o desarrollo-subdesarrollo) y destacaban el rol central que jugaba la noción de dependencia, se distanciaban de aquellas por concebirlas muy abstractas, por no considerar la particularidad de la situación latinoamericana y no especificar concretamente las posibilidades para el desarrollo de la región (Reyna, 2007; Yocelevzky, 2004).

Además, ambas perspectivas también se diferenciaban en torno al abordaje epistémico del Estado y las posibilidades del mismo en los procesos de desarrollo. Para la teoría de la dependencia, el Estado no podía ser entendido como un sujeto de transformación

de las economías periféricas, ya que era abordado exclusivamente como un aparato de dominación que actuaba condicionado por las lógicas capitalistas sistémicas. En ese sentido, los dependentistas no concebía la existencia de actores que puedan liderar el proceso de desarrollo, por la ausencia de una burguesía (nacional) y por la incapacidad de los Estados para llevarlo adelante. Este será, en efecto, una de las diferencias más importantes al momento de considerar las posibilidades de desarrollo de la periferia ya que, para el estructuralismo, a pesar de los condicionamientos externos e internos, el Estado continuó revistiendo un rol de sujeto transformador (Ormaechea & Fernández, 2020b).

Por su parte, en relación con las contribuciones de Myrdal, se destaca como punto en común con las contribuciones de la CEPAL la promoción de un enfoque estructuralista para el estudio del capitalismo y el reconocimiento de la interdependencia entre las regiones y países para comprender las asimetrías internacionales, lo cual suponía, en ambos casos, una crítica a las perspectivas que pregonaban por el equilibrio y las fuerzas de mercado como variables explicativas. Además, tanto los trabajos de Prebisch como los de Myrdal referían a la división desigual de las ganancias entre el centro y la periferia que se derivaban de la división internacional del trabajo[111] (Hirschman, 1971, pp. 306–307). Por otra parte, ambas perspectivas coincidían en destacar el rol de las instituciones y la industrialización como factores explicativos de las trayectorias diferenciadas de desarrollo. Por ello, toda transformación social orientada a reducir las desigualdades requería de una transformación institucional radical (Myrdal, 1984, p. 154), al tiempo que la industrialización se consideraba como una estrategia central para superar los obstáculos estructurales de las economías periféricas o subdesarrolladas, según la denominación en cada caso. Al respecto, los trabajos de Myrdal referían a las economías periféricas como "subdesarrolladas", conservando, en ese sentido, una visión lineal del desarrollo en la que los países industrialmente avanzados se ubicaban en lo más alto de la escala (Rivarola Puntigliano & Appelqvist, 2011, p. 43).[112]

Por su parte, Hirschman estuvo muy atento a la producción de ideas en el escenario latinoamericano, en particular –aunque no exclusivamente- de las contribuciones estructuralistas que se generaron en torno a la CEPAL (Hirschman, 1971, 1983). Incluso, como se mencionó en el capítulo 2, Hirschman se refirió al trabajo fundacional de Prebisch como el "manifiesto" latinoamericano (Hirschman, 1971, p. 287).[113] En relación con estas contribuciones, Hirschman señaló que compartía el enfoque estructuralista de la inflación propuesto por la CEPAL –en contraposición al monetarista- lo que implicaba, en efecto, una interpretación estructuralista de los desequilibrios

[111] De acuerdo con Bustelo, tanto Prebisch como Myrdal adelantaron la idea, luego profundizada por las teorías de la dependencia, de que el enfoque internacional podía ser un mecanismo de propagación y perpetuación de la desigualdad internacional (Bustelo, 1992, p. 126)

[112] Los autores citados refieren a la influencia de los trabajos de Prebisch y los intelectuales de la CEPAL en trabajos de Myrdal, en especial en aquellos en los que reflexiona sobre la economía internacional. También señalan que, incluso cuando Myrdal compartía la visión de la importancia de la industrialización para el desarrollo de las economías, fue crítico de la estrategia "limitada" (*narrow*) promovida por la CEPAL (Rivarola Puntigliano & Appelqvist, 2011, p. 43).

[113] Información también disponible en: https://biblioguias.cepal.org/portalprebisch/TextosEsenciales [última fecha de consulta: 14/06/2022].

macroeconómicos (Hirschman, 1984, p. 102). También destacó como otro aporte importante de la tradición latinoamericana la incorporación de la dimensión política para el estudio del desarrollo, referenciando por ejemplo las contribuciones de Cardoso al respecto (Hirschman, 1983, p. 1331). Sin embargo, Hirschman también elaboró algunas críticas a las ideas propuestas por la CEPAL. Entre ellas, el autor mencionó que la idea de prelación y planificación del desarrollo promovida por la institución era un tanto "utópica" y no se correspondía con la realidad latinoamericana, que se caracterizaba, más bien, por el carácter improvisado, impredecible y cambiante de las políticas que se implementaban (Hirschman, 1971, p. 290). En otros trabajos, Hirschman también se refirió al "desencanto" de los estructuralistas con la estrategia de industrialización que ellos mismos pregonaron (Hirschman, 1968). Respecto de estas contribuciones y de los aportes de la economía del desarrollo en general, Hirschman señalaba, a principio de los ochenta, que:

> El entusiasmo intelectual despertado por el tema del desarrollo económico durante los años cincuenta y principios de los sesenta reflejaba algunos elementos de esperanza auténtica que existían a la sazón en muchos países en desarrollo. Lo que no se percibió correctamente fue la naturaleza precaria y transitoria de esa temprana fase de esperanza (Hirschman, 1983, p. 1333) (…) Veinticinco años después se ha evaporado en gran medida ese optimismo inicial, por varias razones. El crecimiento ha sido considerable pero no ha superado en modo alguno la división del mundo en el "Norte" rico y el "Sur" subdesarrollado. Además, en el propio Sur se han dividido los frutos del crecimiento con mayor desigualdad de lo que se había esperado. Y hay otra razón para el desencanto, a menudo omitida: cada vez se pone más en claro que el esfuerzo por alcanzar el crecimiento, ya tenga éxito o no, trae consigo desastrosos efectos secundarios en el terreno político, desde la pérdida de las libertades democráticas a manos de regímenes autoritarios, represivos, hasta la violación total de los derechos humanos elementales (Hirschman, 1983, p. 1389).

4. Los cambios en la CEPAL

Durante este contexto de importantes transformaciones en el plano geoeconómico, geopolítico y a nivel de las discusiones sobre el desarrollo y las limitaciones que experimentó América Latina con la ISI, la CEPAL atravesó una serie de cambios, en parte como forma de reacción ante esos hechos, y en parte para adaptarse a los mismos. Esos procesos no estuvieron exentos de conflictos y se tradujeron, en última instancia, en el reconocimiento de la necesidad de profundizar la reflexión del desarrollo desde una perspectiva que destaque en mayor medida las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo periférico.

Los cambios al interior de la CEPAL comenzaron a observarse en 1956, cuando Prebisch regresó de Argentina, luego del "fracaso" de su participación en la Revolución Libertadora[114] (Dosman, 2010, p. 352). Por entonces, en la CEPAL predominaba un

[114] La Revolución Libertadora fue el nombre con el cual se autodenominó la dictadura que derrocó a Perón en 1955. Prebisch aceptó la invitación de Lonardi para elaborar los programas de desarrollo para Argentina, lo que representaba un nuevo acercamiento de Prebisch a los grupos más conservadores del país. Algunos autores sostienen que este acercamiento de Prebisch a la

clima de malestar que se explicaba por diversos motivos. Por un lado, se manifestaron algunos conflictos internos en relación con el posicionamiento político de algunos de los funcionarios, incluso por la participación de Prebisch en el gobierno de facto de Argentina a través de lo que se conoció como el "Plan Prebisch".[115] Por otro lado, se expresaba un desgano general producto de la creciente carga de proyectos e informes que se les exigía a los funcionarios de la institución, lo que no les permitía contar con el tiempo necesario para avanzar con sus investigaciones y publicarlas en los espacios académicos.[116] Además de ello, los condicionamientos que recaían sobre la producción intelectual de la CEPAL culminaron con la renuncia de Celso Furtado en el año 1957, cuando Prebisch cedió ante la presión del gobierno mexicano para que no se publicara un trabajo sobre la economía de dicho país que el autor brasilero había estado preparando durante más de dos años junto con Juan Noyola, Oscar Soberón y Osvaldo Sunkel. La renuncia de Furtado fue acompañada luego por la de Alexandre Ganz, Juan

Revolución Libertadora terminó por dificultar las relaciones con el peronismo, porque Prebisch habría rechazado oportunamente una invitación por parte de Perón para elaborar un programa de desarrollo para su gobierno. Sin embargo, años más tarde, Prebisch negó enérgicamente que esa propuesta haya existido, aunque sí reconoció que desde el peronismo le ofrecieron regresar a su puesto como docente de la Universidad de Buenos Aires, ofrecimiento que efectivamente él rechazó (Sikkink, 1988). Luego de la matanza de trabajadores ordenada por Aramburu el 9 de junio de 1956, Prebisch se alejó y dio por finalizado su compromiso con el gobierno de facto de Argentina (Dosman, 2010, p. 353).

[115] Las ideas en torno al "Plan Prebisch" quedaron sintetizadas en tres trabajos: "Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina" (Prebisch, 1956d), el cual forma parte de una contribución que realizó el autor sobre el diagnóstico de la economía nacional a pedido del gobierno de facto argentino, en octubre de 1955. Esta publicación fue complementada posteriormente –unos meses después, en enero de 1956- por los documentos: "Moneda sana o inflación incontenible" y "Plan de restablecimiento", publicados en: "Planes de recuperación económica de la Argentina" (Prebisch, 1956e). Esos documentos fueron el "resultado de la colaboración técnica que el gobierno de ese país [Argentina] solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas" (Prebisch, 1957a, p. 8), en la cual Prebisch participó en tanto Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y tuvieron una notable influencia en el contexto político de aquel momento. En gran medida, Prebisch fue muy criticado por las ideas allí expuestas por la opinión pública argentina en general. Por un lado, se lo acusó de que esas "ideas" representaban una crítica directa al peronismo, en tanto nada tenían que ver con el argumento teórico estructuralista característico de la CEPAL. Por otro lado, se denunció también que el Plan era "anti-industrial", dado que exponía ideas adversas a la industrialización y supuestamente bregaba por el retorno a un país agrícola. Al respecto, en una entrevista que Katryn Sikkink realizó a Prebisch en el año 1985, meses antes de su fallecimiento, él mismo argumentó en su defensa: *"No sé por qué se ha llamado "el plan", porque eran algunas ideas básicas que presenté al gobierno de Lonardi; él me invitó a venir y yo tuve una serie de entrevistas con gente de distintas actividades: empresarios, profesores, economistas, dirigentes sindicales, para escribir mi diagnóstico sobre la Argentina, pero el General Lonardi tenía tal apuro, que me invitó a una reunión del gabinete en donde yo expresaría los lineamientos generales de interpretación y me aceleró, me pidió que lo escribiera cuanto antes y eso es lo que se ha llamado el "plan"; yo creía que el plan necesitaba mucho más elaboración (…) Yo lo llamé "Informe preliminar" para que se discutiera, pero comprobé que desgraciadamente, en nuestro país, no se discutía sino que se afirmaba, sin discusiones"* (Mallorquín, 1998, p. 127).

[116] Producto de ello, Furtado imprimió su libro *A Economía Brasileira* (1954) con su propio dinero, lo que molestó a la sede central de la ONU y provocó el envío de una "severa" carta a Santiago donde se establecían las condiciones que debía seguir el personal de la CEPAL para publicar con sus nombres. Del mismo modo, la aparición del artículo de Arthur Lewis "Development with Unlimitted Supplies of Labor" generó una frustración en Prebisch. Dicho artículo se adelantaba a su propia investigación y, desde la publicación del *Manifiesto* en 1949, Prebisch no había tenido más tiempo para reelaborar su material a los fines de publicarlo en formato académico (Dosman, 2010, p. 352).

Noyola y Regino Boti. Finalmente, Urquidi, quien dirigía la subsede de la CEPAL en México, renunció un año después, luego de publicar un número limitado de copias mimeográficas del mencionado trabajo (Franco, 2013, p. 71).

Con la partida de Furtado, Ganz, Noyola y Boti, se terminó disolviendo la División de Desarrollo Económico de la CEPAL que el mismo Furtado había dirigido desde 1950. En su lugar, asumió el venezolano José Antonio Mayobre con un perfil distinto al de Furtado. Mayobre era una figura regional reconocida dentro de la CEPAL y la ONU, pero "no era un pensador como Furtado; Mayobre perseguiría –y no cuestionaría- la dirección de Prebisch" (Dosman, 2010, p. 363). Luego, cuando Mayobre regresó a Venezuela como Ministro de Finanzas en 1958, su lugar fue ocupado por Jorge Ahumada. De acuerdo con Dosman, el "asunto con Furtado" terminó consolidando un ala más ortodoxa dentro de la Secretaría, al tiempo que enfrió las relaciones entre los mismos funcionarios de la CEPAL (Dosman, 2010, p. 363).

El contexto que continuó a la renuncia de Furtado[117] se caracterizó por un esfuerzo por parte de Prebisch y la CEPAL por ofrecer soluciones prácticas a los gobiernos latinoamericanos. Ello tenía que ver con la percepción de Prebisch de que, por un lado, ya había "finalizado" la etapa de discusión teórica de la institución y era necesario actuar para resolver los problemas; y, por otro lado, con el reconocimiento de que los gobiernos latinoamericanos "estaban cansados" de los estudios académicos y las discusiones teóricas, por cuanto enfrentaban desafíos crecientes asociados principalmente a la ralentización del crecimiento económico. En consecuencia, desde la perspectiva de Prebisch, era necesario recuperar el interés de los gobiernos latinoamericanos, y ello se lograría ocupándose de los problemas económicos inmediatos (Dosman, 2010, p. 354).[118]

En consecuencia, las discusiones sobre la integración regional y la posibilidad de construir un mercado común latinoamericano cobraron especial relevancia, elementos que se posicionaban por entonces como "un problema económico inmediato" para los gobiernos de la región. El interés no era nuevo al interior de la CEPAL, pero la experiencia asociada a la reciente conformación del Mercado Común Europeo representaba un nuevo impulso para la propuesta[119] (Prebisch, 1958b, p. 1, 1959b, p.

[117] De todas formas, a pesar de su renuncia, Furtado continuó vinculado a la CEPAL de distintas formas (por ejemplo, a través de diversas publicaciones y cursos). Además, años más tarde, Furtado, ya siendo una autoridad en Brasil, también dio su apoyo a Prebisch para la creación del ILPES, espacio en el que finalmente se reincorporará y exiliará luego del Golpe de Estado de Brasil en 1964.

[118] De acuerdo con Prebisch: "las deliberaciones de la Comisión han sido sumamente fructíferas (…), y creo que ha llegado el momento de pasar de las deliberaciones a la acción concreta" (Prebisch, 1956c, p. 2). Esta perspectiva era, sin embargo, diferente a la de Furtado, para quien: "la CEPAL necesitaba más que nunca una nueva reflexión para guiar la política de desarrollo" (Dosman, 2010, pp. 361–362).

[119] La noción de mercado común latinoamericano se presenta como una estrategia de integración regional (Prebisch, 1960e, p. 1). De acuerdo con el análisis de Ramos (2020, p. 6), la primera vez que se registra el uso de la categoría "integración regional" por la CEPAL es en 1953, en ocasión de un estudio sobre el comercio intrarregional de la "zona sur" de América Latina (CEPAL, 1953a); a partir de entonces, la noción se difunde y se comienza a emplear de una forma más frecuente. El momento no es casual: si bien la noción de integración económica se introduce en la literatura económica durante la década de los cuarenta, es con la publicación en

19). La iniciativa de Prebisch de construir un mercado común latinoamericano contó inicialmente con gran apoyo por parte de los gobiernos regionales y la ONU, y adquirió pronto una importante visibilidad en los espacios académicos y los medios de comunicación, lo que permitió restaurar la moral al interior de la Secretaría[120] (Dosman, 2010).

Sin embargo, a pesar de un breve impulso y apoyo por parte de Estados Unidos, la relación con el Estado hegemónico se fue volviendo más complicada. La idea de un mercado común latinoamericano era observada con cautela por el FMI, a pesar de manifestar inicialmente su apoyo a la iniciativa. Al mismo tiempo, la creciente presencia de empresas estadounidenses en la región abogaba más bien por un mercado abierto a la inversión extranjera sin restricciones; actitud que contrastaba con la propuesta de Prebisch de contar con un Estado planificador que las oriente. Durante ese mismo contexto tuvieron lugar las manifestaciones de descontento ante la visita del vicepresidente Nixon a América Latina. Sin embargo, a pesar del mayor acercamiento entre América Latina y Estados Unidos a través de la Operación Panamericana, los altos cargos de la administración de Eisenhower se mostraban reacios a Prebisch. En definitiva, luego de un primer período de permisividad, la actitud de Estados Unidos, y luego la de los mismos gobiernos latinoamericanos, se mostraron abiertamente hostil al proyecto prebischiano.[121]

Ante este nuevo fracaso, Prebisch estaba convencido de que América Latina necesitaba contar con una mayor autonomía de la que por entonces tenía la CEPAL. En este contexto encontró una "solución inesperada" a su dilema. En 1960 mantuvo una reunión con Paul Hoffman, un empresario estadounidense que había dirigido el Plan Marshall en Europa (1948-1950), era representante de Estados Unidos ante las Naciones Unidas (desde 1956), y se desempeñaba por entonces como Director del Fondo Especial de dicho organismo, recientemente creado.[122] En ocasión de su visita a Santiago, Hoffman le comentó a Prebisch que el Fondo Especial que él dirigía necesitaba contar con un centro respetable para la elaboración de proyectos. Hoffman había visitado la CEPAL e hizo saber el reconocimiento que tenía por las tareas desempeñadas por el organismo, en especial por los recientes esfuerzos para constituir un mercado común

1950 de la obra de Jacob Viner sobre las uniones aduaneras cuando alcanza verdadera difusión. Paralelamente, en 1951 se firma el Tratado de París que da origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, primer hito de lo que posteriormente se transformaría en la Unión Europea, alentando la discusión sobre las distintas estrategias de integración económica.

[120] La relevancia que asumió el interés por el mercado común latinoamericano se observa en distintas publicaciones de Prebisch y de la CEPAL por aquel entonces. Al respecto, se pueden consultar los trabajos de Prebisch (1956c, 1957a, 1958b, 1958c, 1959b, 1959c, 1960b, 1961b, 1961e) y CEPAL (1959d, 1961b).

[121] A partir de las negociaciones, en 1960 se terminaron conformando la ALALC (integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y el MCC (integrado inicialmente por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). Si bien en cierta medida estos proyectos se inspiraron en las discusiones cepalinas, en efecto, y particularmente para el caso de la ALALC, las políticas adoptadas por los gobiernos de la región se alejaron de los objetivos pactados en los proyectos. Por su parte, a pesar de una década de intenso trabajo, el MCC se estancó y retrocedió durante los setenta (H. D. Ramos, 2020).

[122] Luego, Hoffman también ocupó el cargo de Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico (PNUD), entre los años 1966-1972.

latinoamericano. Manifestó la intención de apoyar la creación de un instituto de planificación, y pidió a Prebisch que diseñe un proyecto. Desde la perspectiva de Hoffman, a Prebisch podría interesarle la posibilidad de crear un nuevo instituto de investigación latinoamericano basado en el trabajo ya efectuado por la CEPAL.

Esta oportunidad especial permitía pensar en la posibilidad de crear un nuevo organismo que, aunque situado "bajo la égida de la CEPAL" (CEPAL, 1961a, p. 52), pueda tener una mayor autonomía intelectual en aquel contexto de numerosas tensiones. Para Prebisch representaba una situación ideal: el nuevo instituto estaría dentro de la CEPAL, pero no formaría parte de ella; al tiempo que compartiría el mismo edificio, pero con una junta directiva y una administración separada que lo liberarían de las presiones y controles externos (Dosman, 2010, p. 380). En definitiva, si bien se afirmó luego que Paul Hoffman "fue el 'inventor' o, por lo menos, el 'generador' de la idea inicial y el que aportó el financiamiento más importante para la creación del instituto" (Franco, 2013, p. 110; Prebisch, 1962b, p. 1), Prebisch también jugó un rol central en la creación del ILPES, dado que se ocupó de diseñar el proyecto y se desempeñó luego como el primer director del mismo entre los años 1962 y 1973 (Franco, 2015).

Además de este impulso inicial, la relevancia que asumió el ILPES se explica también por aquel escenario de "mayor acercamiento" que, aunque tenso, se estableció entre Estados Unidos y América Latina en el marco de la Operación Panamericana y, luego del triunfo de Kennedy, con la promoción de la Alianza para el Progreso (Pollock, 1978). En ese contexto, la planificación adquirió un impulso central, y una de las condiciones para recibir el financiamiento prometido por Estados Unidos a los países latinoamericanos era presentar un plan de desarrollo. Así, la posibilidad de creación del ILPES fue aceptada –aunque no siempre de buena gana- ante la necesidad de los gobiernos de contar con un instituto que los apoyase en la elaboración de los documentos en cuestión (Franco, 2013, p. 110; Sunkel, 2000, p. 37; Thorp, 2000, p. 28). También en este contexto de mayor acercamiento entre Estados Unidos y América Latina, la CEPAL asumía un rol importante en la estructura ideada para la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso, en tanto se constituía como uno de los organismos centrales del Comité Tripartito Institucional, junto con el BID y la OEA, que era la autoridad máxima de la propuesta. Mientras la OEA aportaría el elemento político y el BID administraría el financiamiento, se esperaba que la CEPAL contribuyera también desde el conocimiento, dado que era la única organización con enfoque teórico, investigaciones realizadas e información acumulada sobre lo que sucedía en la región (Franco, 2013, p. 87).

Este nuevo impulso para la reflexión y los análisis del desarrollo económico latinoamericano enmarcados en la promoción de la Alianza para el Progreso y la creación del ILPES entusiasmaron a Prebisch una vez más. Por un lado, porque Prebisch entendía que el proyecto recuperaba las preocupaciones centrales en las cuales la CEPAL había estado trabajando durante los últimos años (Prebisch, 1962c).[123]

[123] En palabras de Prebisch, el mérito de Kennedy no fue ofrecer una fórmula original para acelerar el desarrollo económico de América Latina, sino recuperar y comprender ideas que desde hace tiempo se venían discutiendo en la región, como ser la necesidad de una revolución

Y, por otro lado, porque Prebisch esperaba que con esta nueva oportunidad se pudieran retomar las actividades de investigación que se habían visto perjudicadas luego de la disolución de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL (Prebisch, 1962b, p. 4).

> Para quienes estábamos persuadidos de que el desarrollo económico y su aceleración no es un fin en sí mismo, sino un medio efectivo de mejorar progresivamente la distribución del ingreso en favor de las masas populares; para quienes sosteníamos que una industrialización creciente y masiva era una exigencia imperiosa en la medida en que se iba tecnificando la agricultura; para quienes creíamos que todo este proceso de desarrollo y de mejor distribución del ingreso no era ni podía ser resultado del juego libre de las fuerzas económicas, sino de una acción consciente y deliberada del Estado con claros objetivos para lograr aquella aceleración del desarrollo y aquella mejor distribución, el ver consagradas esas viejas aspiraciones en el documento que salió de Punta del Este ha supuesto un acontecimiento histórico de enorme trascendencia que abre nuevas perspectivas y grandes oportunidades de acción eficaz a los países latinoamericanos. Por eso no vacilamos en responder, no fríamente, sino con entusiasmo y con devoción, al llamamiento a colaborar que se nos hacía [en la Alianza para el Progreso] (Prebisch, 1962b, p. 14).

Si bien en el año 1963 Prebisch dejó el cargo de Secretario Ejecutivo[124], momento en que se trasladó a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), continuó vinculado a la CEPAL a través de la Secretaría General del ILPES y luego como director de la Revista de la CEPAL[125], cuyo primer número se publicó en el primer semestre del año 1976. Por su parte, el rol de Prebisch en el ILPES fue muy importante, no sólo en su creación, sino también en la planificación del instituto y en la promoción de su "libertad intelectual" luego de los conflictos experimentados en la CEPAL durante los años anteriores (Franco, 2013, pp. 118–119). A partir de ello, la institucionalidad ILPES/CEPAL permitió reunir importantes autores cuyas improntas analíticas complementaron y complejizaron el esquema teórico inicialmente abordado por los estructuralistas, como ser Aníbal Pinto[126], José Medina Echavarría[127], Aníbal

tecnológica, la promoción de la industrialización, la tecnificación agrícola y el cambio en el régimen de la tierra (Prebisch, 1962c, p. 1).

[124] Luego de que Prebisch finalizara su mandato como Secretario Ejecutivo, durante el período definido por la CEPAL como "estructuralista", dicho cargo fue ocupado sucesivamente por José Antonio Mayobre (1963-1966), Carlos Quintana (1967-1972), Enrique Iglesias (1972-1985) y Norberto González (1985-1987).

[125] Por invitación de Enrique Iglesias, quien por entonces se desempeñaba como Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Para desempeñar tal tarea, Prebisch contrató a Adolfo Gurrieri para que lo ayude con la tarea de producción, planificación del formato y edición (Dosman, 2010, p. 516).

[126] Aníbal Pinto estudió Derecho y se especializó en Finanzas en la London School of Economics (Inglaterra). Entre 1960 y 1965 desempeñó el cargo de Director de la Subsede de la CEPAL/ILPES en Río de Janeiro; y entre los años 1970-1979 fue Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL en Santiago. Un año más tarde, en 1980, pasó a ser el Consultor Principal de la CEPAL; y, desde 1987, dirigió la Revista de la CEPAL, luego de la muerte de Prebisch. Falleció en el año 1996. Fuente: https://uchile.cl/presentacion/historia/grandes-figuras/premios-nacionales/humanidades/anibal-pinto-santa-cruz [última fecha de consulta: 18/07/2022].

[127] Medina Echavarría era abogado y se incorporó a la CEPAL como editor entre los años 1952-1955. Luego de un breve tiempo en México, se reincorporó a la CEPAL en 1958 para trabajar en la División de Asuntos Sociales de la institución, donde se desempeñó hasta 1963. El 30 de noviembre de ese mismo año asumió la dirección de la nueva División de Planificación Social del

Quijano[128], Enzo Faletto[129], Jorge Graciarena[130] y Maria da Conceição Tavares[131]. Además, luego del Golpe de Estado en Brasil en 1964, el ILPES dio cobijo a Furtado[132], Fernando Henrique Cardoso[133], y Tavares, quienes debieron exiliarse de aquel país.[134]

En definitiva, todos estos acontecimientos, algunos de carácter más estructural y otros coyunturales, fueron confluyendo en la generación de un clima intelectual especial en

ILPES, y desde allí se orientó a formar un grupo de investigación. Enzo Faletto se incorporó como investigador, quien había sido reclutado por Medina para la CEPAL en 1959, una vez terminada su maestría en FLACSO. Junto con Faletto también llegó Luis Ratinoff. Los dos ayudaron y colaboraron con Medina desde 1960 en la elaboración del informe "Desarrollo social en América Latina después de la guerra", que fue presentado finalmente con el título de "El desarrollo social de América Latina en la posguerra" (CEPAL, 1963b) en la conferencia de la CEPAL de Mar del Plata del año 1962 (Morales, 2012). Medina Echavarría se retiró en 1974, pero continuó colaborando con la CEPAL hasta su fallecimiento en el año 1977.

[128] Aníbal Quijano, sociólogo peruano, fue investigador de la División Social de la CEPAL entre 1966 y 1971. Sus trabajos contribuyeron a visibilizar el problema de la marginalidad, pero con una "agenda de investigación independiente y en cierto punto conflictiva con el organismo internacional" (Cortés, 2017, p. 2). En efecto, los trabajos que desarrolló en este período sobre urbanización y marginalidad suelen ser reconocidos como importantes aportes a los debates de la dependencia. Falleció en el año 2018.

[129] Enzo Faletto, historiador, economista y sociólogo chileno, fue profesor de la Universidad de Chile y de FLACSO. Estuvo vinculado a la CEPAL y el ILPES durante toda la década del 60. En ese período, escribió junto con Fernando Henrique Cardoso el libro *Dependencia y desarrollo en América Latina*, trabajo que suele ser destacado como su obra más reconocida. Luego del Golpe de Estado en Chile decidió permanecer en el país, y volvió a trabajar en la CEPAL al ser relevado de la universidad. Falleció en el año 2003 (Yocelevzky, 2004). Fuente: http://www.facso.uchile.cl/noticias/2006/libro_faletto2.html [última fecha de consulta: 15/06/2021].

[130] Jorge Graciarena fue un sociólogo argentino, se doctoró en Economía y Sociología y realizó estudios posdoctorales en la *London School of Economics*. Trabajó con Gino Germani y jugó un rol muy importante en la creación de la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Se sumó a la CEPAL en 1971 y se desempeñó como Director de la División de Desarrollo Social de la institución. Falleció en el año 2014 (Ansaldi & Giordano, 2014; Morales, 2016).

[131] El primer acercamiento de Maria da Conceição Tavares a la CEPAL fue en 1960, cuando fue invitada a hacer el curso de Desarrollo Económico. Al finalizar, en 1961, fue contratada para ser asistente de Aníbal Pinto. Su primer ensayo "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil" (1964) fue discutido en la CEPAL en 1964, y sus reflexiones tuvieron una gran repercusión en los medios académicos y políticos. El mismo ensayo se considera como una de las contribuciones teóricas al pensamiento clásico de la CEPAL y un análisis pionero del despegue de la industrialización nacional. En 1968, pudo viajar y radicarse temporalmente en Santiago, también en el ILPES, escapando de las purgas académicas que se desplegaban en Brasil bajo el Golpe de Estado. Entre 1971 y 1972 se desempeñó como asesora del gobierno de Allende, y en el año 1974 solicitó su retiro de la CEPAL (Pereira de Melo, 2019, pp. 46-49,317).

[132] Luego de su renuncia a la CEPAL en 1957, Furtado fue investigador en Cambridge y director del Banco Nacional de Desarrollo entre 1958 y 1959, desde donde concibió y creó la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) de la cual sería su máxima autoridad. También fue Ministro de Planificación (1962-1963) del gobierno Goulart. Cuando se produjo el Golpe de Estado, Furtado abandonó Brasil y ejerció la docencia en las Universidades de Yale, Cambridge y París. Al mismo tiempo, fue miembro del Consejo Directivo del ILPES entre 1962 y 1965 (Franco, 2013, p. 195).

[133] Fernando Henrique Cardoso es licenciado en Ciencias Sociales, con una especialización y doctorado en Sociología. Cuando tuvo lugar el Golpe de Estado en Brasil era el Director del Centro de Sociología Industrial y del Trabajo. Se exilió en Chile, donde trabajó en el ILPES como Director Adjunto de la División de Programación del Desarrollo Social durante los años 1964-1967 (Franco, 2013, p. 185).

[134] Vale destacar que Medina Echavarría y Jorge Graciarena también debieron exiliarse, el primero de España durante la Guerra Civil, y el segundo de Argentina, poco antes del Golpe de Estado de 1966 (Morales, 2016).

Santiago durante los sesenta, donde se sitúa la contribución del "estructuralismo crítico".[135] En conjunto, la perspectiva analítica de estos autores y el análisis de los hechos recientes influyeron en la generación de nuevos aportes teóricos para interpretar el escenario de importantes transformaciones económicas, políticas y sociales que atravesaba el capitalismo a nivel global y la región latinoamericana en particular. Ello implicaba considerar las restricciones de las estrategias de desarrollo anteriormente pregonadas, basadas principalmente en la industrialización liderada por el Estado; los procesos de mayor activación política y movilización social que tenían lugar en la región; las crecientes tensiones con el Estado hegemónico; y el rol central que comenzaron a desempeñar las empresas multinacionales y el capital extranjero a nivel global y en América Latina, que modificaban las formas de dependencia y subordinación identificadas anteriormente y les otorgaban un nuevo sentido. En definitiva, todos estos procesos requerían de nuevas perspectivas teóricas y conceptuales para entender los desafíos para el desarrollo de la región en aquel contexto.

En esta reformulación de la CEPAL original adquirieron mayor importancia los planteos provenientes de otras ciencias sociales –principalmente desde la historia, la sociología y la ciencia política-, a partir de los cuales se enriqueció la discusión sobre el desarrollo y se contribuyó a imponer paulatinamente una "concepción unitaria e integrada de la ciencia social" (CEPAL, 1969, p. 241 citado en Sonntag, 1988, p. 29). En ese sentido, estos acontecimientos incidieron en la conformación de un nuevo abordaje para el estudio del desarrollo desde la perspectiva cepalina propiamente "estructuralista", superando, en parte, el excesivo economicismo original (Sonntag, 1988, p. 29). De acuerdo con Gabriel Palma, esta propuesta de reformulación teórica es muy importante a los fines de las contribuciones latinoamericanas para el estudio del desarrollo, pues "no es un simple proceso de agregar nuevos elementos políticos y sociales ausentes en los primeros análisis de la CEPAL, sino que es una forma sistemática de superar dicho análisis con una perspectiva cada vez más distinta" (Palma, 1987, p. 49).

Las últimas décadas que forman parte del período reconocido como estructuralista, y que aquí se define como "estructuralismo crítico", fueron marcando el paso de dos fenómenos que aparecen de manera contextual y a la vez contradictoria: por un lado, como se viene mencionando, la complejización del marco analítico cepalino para el estudio del desarrollo latinoamericano; y, por otro lado, el proceso de transición institucional que inició la propia CEPAL y que fue marcando el paso del estructuralismo al neoestructuralismo.

En ese marco, las contribuciones del estructuralismo crítico se caracterizan por situarse en un contexto de importante discusión teórica y tensiones en América Latina, donde las restricciones de la ISI y los procesos políticos y sociales en la región fueron dando lugar al reconocimiento de nuevas dimensiones de análisis para la problematización del

[135] El hecho de que varios intelectuales debieran exiliarse luego del Golpe de Estado en Brasil influyó en que Chile se convierta en un "fenomenal laboratorio político" durante esa época. Además de las discusiones sobre el estructuralismo crítico, Chile también reunió a gran parte de los referentes de la Teoría de la Dependencia, especialmente en torno al centro de Estudios Socio-Económicos (CESO) de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile (Faletto, 1998; Svampa, 2016, pp. 195–196).

desarrollo. En general, muchas de las contribuciones más importantes de los autores vinculados a la CEPAL fueron publicadas por fuera del organismo, lo que se explica, en parte, por el trabajo que se les exigía a los funcionarios de la CEPAL para cumplir con los informes y proyectos, y por los condicionamientos que recaían sobre la CEPAL en tanto organismo dependiente del sistema de Naciones Unidas.

Parte de esos condicionamientos eran impuestos por el mismo Prebisch ante las presiones externas. Como señala Dosman, si bien con la llegada de Furtado y Cardoso se podría haber lazado el estudio pionero sobre las empresas trasnacionales en la región, Prebisch frenó deliberadamente esa área de investigación en 1964, luego de una amenaza por parte de Roberto Campos[136] al instituto (Dosman, 2010, p. 487). Luego del Golpe de Estado comandado por Castelo Branco, Brasil manifestó abiertamente su posicionamiento para quitarle el financiamiento al ILPES, por ser "izquierdistas y partidistas", y por haber dado cobijo a los exiliados de Brasil. Producto de esas tensiones, y tal como le había ocurrido a Furtado en 1957, Prebisch vetó la posibilidad de publicar el trabajo de Cardoso y Faletto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, trabajo que se publicó finalmente a través de Siglo XXI editores.[137] Por su parte, lo mismo le ocurrió a José Nun, quien se encontraba dirigiendo un proyecto sobre marginación en un contexto en el cual los asentamientos proliferaban por toda América Latina. Sin embargo, luego de la invasión de Estados Unidos a la República Dominicana en 1965, este tema pasó a ser polémico desde el punto de vista político, de manera que Prebisch notificó a Nun sobre su decisión de suspender el proyecto y el trabajo de campo. Como resultado de todo ello, y sumado a un clima de creciente activación y conflictividad política, especialmente en Chile[138], las diversas dificultades fueron generando una progresiva deserción por parte de los autores más representativos de la tradición estructuralista (como Furtado y Cardoso), quienes continuarían trabajando con sus reflexiones teóricas, aunque formalmente por fuera de la CEPAL.

Sin embargo, a pesar de esos condicionamientos, y tal vez de manera paradójica, en este último período de producción teórica del estructuralismo crítico de la CEPAL efectivamente se publicaron algunos de los trabajos más significativos en relación con las nuevas perspectivas de análisis que se fueron generando en esta etapa. Ello refiere

[136] Roberto Campos fue uno de los creadores y presidentes del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil. Fue embajador de João Goulart en Washington y luego apoyó el Golpe de Estado de 1964, donde Castelo Branco lo designó Ministro de Planificación.

[137] Una versión preliminar del libro *Dependencia y desarrollo en América Latina* de Cardoso y Faletto (1969) se publicó en el año 1965 como un trabajo "de definición de temas y problemas con vistas a un plan de estudios e investigaciones de la División de Programación de Desarrollo Social", con el título *El proceso de desarrollo de América Latina (Hipótesis para una interpretación sociológica)*, firmado por Cardoso (1965). Por su parte, como señalan los autores, el ensayo publicado en 1969 se escribió entre 1966 y 1967. En la discusión de ese trabajo participaron distintos autores cepalinos, incluso el mismo Prebisch, quien, sin embargo, prefirió promover su publicación por fuera del sistema de Naciones Unidas. Paradójicamente, se trata del libro de ciencias sociales latinoamericano que más traducciones, ediciones y ejemplares ha tenido en la historia (Franco, 2013, p. 185).

[138] Se trata de un contexto histórico complejo. Luego del Golpe de Estado en Chile en el año 1973, los funcionarios cepalinos se vieron amenazados por el régimen político de Pinochet. Al respecto, hubo casos de funcionarios de la CEPAL desaparecidos y asesinados (como se menciona en el próximo capítulo).

a reconocidas contribuciones de Prebisch (1976), como “Crítica al capitalismo periférico”, y parte de la discusión de los estilos del desarrollo elaboradas por autores como Aníbal Pinto (1976c), Jorge Graciarena (1976a) y Marshall Wolfe (1976); trabajos todos que fueron publicados en el primer número de la Revista de la CEPAL. Al mismo tiempo, los trabajos que resumen la última etapa de producción teórica de Prebisch también se publicaron en la CEPAL. Entre los años 1976 y 1980 Prebisch publicó una serie de cuatro trabajos (Prebisch, 1976, 1978c, 1980a) que dan cuenta de su “quinta y última” etapa de producción teórica (Prebisch, 1983, p. 782). Esta última etapa, aunque conserva los elementos esenciales del documento presentado en 1949, aparece complementada con otras dimensiones de análisis en las que se revalorizan y destacan centralmente las dimensiones del poder y conflicto en los procesos de desarrollo.[139] A su vez, tal como el mismo Prebisch lo indicó, esos trabajos sirvieron de base para la publicación de su último libro *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981a), que sí se publicó por fuera del sistema de Naciones Unidas.

En general, de acuerdo con la perspectiva de Juan Jesús Morales (2016, p. 102), ello se corresponde con un contexto histórico en el cual el “compromiso crítico de las ciencias sociales, a pesar de las dificultades, se mantuvo vivo”. Por su parte, de acuerdo con Armando di Filippo, ello también fue posible en un marco de permisividad de la CEPAL a la publicación de las ideas de Prebisch y otros autores, pero en un contexto en el cual sus influencias dentro de la institución eran ya mucho menos relevantes.[140] De hecho, como se pretende analizar en esta tesis, estas últimas perspectivas analíticas más críticas y comprometidas del estructuralismo, que se analizan a continuación, quedaron prácticamente desplazadas en el proceso de reconfiguración del estructuralismo al neoestructuralismo que se analizarán a partir del próximo capítulo.

5. Las contribuciones del estructuralismo crítico

En consonancia con los procesos analizados, la producción teórica estructuralista se fue complejizando. El objetivo de los trabajos elaborados desde mediados de 1950, pero especialmente a lo largo de 1960 y 1970, era reflexionar sobre los obstáculos que habían atravesado las estrategias de ISI para lograr el desarrollo de América Latina y las transformaciones recientes que fue experimentando el capitalismo como sistema a nivel global. En ese sentido, las dinámicas de acumulación que se volvieron dominantes bajo la etapa del capitalismo monopólico y la hegemonía norteamericana fueron dando lugar a la recreación de nuevas formas de dependencia tecnológicas y financieras que volvían más complejo el análisis de la relación centro-periferia y los desafíos para el desarrollo de América Latina.

[139] En esos trabajos, Prebisch reconoce explícitamente las influencias y contribuciones de autores como Jorge Graciarena, Aníbal Pinto, Octavio Rodríguez, Adolfo Gurrieri (Prebisch, 1978a, 1980a).

[140] Estas reflexiones se retoman de una conversación con el profesor Armando Di Filippo que tuvo lugar en la Universidad Nacional del Litoral, en el marco de su visita al Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral en octubre de 2018.

Como elemento central de estos análisis, se destaca la necesidad de complementar el enfoque analítico estructuralista que durante los primeros años de producción cepalina se había focalizado en gran medida en la dimensión económica de los procesos de desarrollo. Ello no quiere decir que otras variables sociales y políticas, como las instituciones y particularmente el Estado, no hayan sido consideradas en los análisis iniciales. No obstante, se advertía la necesidad de realizar un esfuerzo teórico para incorporar centralmente los diversos actores (externos e internos) y sus dinámicas de poder, dominación y conflicto en un esquema interpretativo que permita comprender las restricciones de las estrategias de desarrollo y los desafíos de América Latina de cara al futuro, en un escenario de importantes transformaciones económicas, sociales y políticas tanto a nivel regional como a escala global.

En este aparatado se sintetizan las principales contribuciones del estructuralismo crítico prestando atención a esta dimensión de análisis que adquiere central relevancia en esta nueva etapa de producción teórica. Es decir, a la revalorización de los procesos sociales y políticos, y por ende conflictuales, que se manifiestan entre los diversos actores, a los fines de comprender las restricciones de la ISI y los desafíos para el desarrollo latinoamericano. Las principales dimensiones que se consideran son: los análisis de las restricciones de la ISI, el concepto de heterogeneidad estructural, la dimensión social y política del desarrollo, las viejas y nuevas formas de dependencia, y la discusión de los estilos de desarrollo.

5.1. Análisis de las restricciones de la ISI

Ya desde mediados de los cincuenta, los análisis de los autores estructuralistas comenzaron a dar cuenta de las diversas restricciones que se iban manifestando con la industrialización para avanzar en una estrategia de desarrollo para América Latina. Si bien se reconocían sus importantes contribuciones al crecimiento económico[141], se argumentaba que el resultado de la ISI, en términos generales, podría haber sido mucho mejor (Medina Echavarría, 1976, p. 106; Prebisch, 1963b, p. 83). En relación con ello, se fue evidenciando progresivamente un cambio de actitud por parte de la CEPAL con respecto al rol de la industria para el desarrollo, que desembocó, hacia los sesenta, en una postura mucho más cautelosa (Pinto, 1969, p. 772, 1976b, p. 109).

Por un lado, se observaba que la industria no había cumplido con su papel dinámico para proporcionar los artículos manufacturados y los bienes de capital que eran necesarios para el desarrollo económico (Prebisch, 1956c, 1956b, 1956a, 1961d). En los países con mayor desarrollo relativo de la región, la industria había logrado sustituir en gran medida casi todos los artículos de consumo de la industria liviana, pero seguía dependiendo de manera excesiva de las importaciones de bienes de capital (Prebisch, 1957a, p. 9). Ello, sumado a la orientación de la actividad industrial hacia el mercado interno (CEPAL, 1961b, p. 19; Prebisch, 1961d, p. 3) –y en un contexto de marcado deterioro en los términos de intercambio (Prebisch, 1963b, p. 9; Tavares, 1972, p. 67)-,

[141] "Sin este proceso no habría podido elevarse el ingreso medio por habitante, que es ahora 60 por ciento superior al de 1930 en el conjunto de América Latina" (Prebisch, 1963b, p. 83).

daba cuenta de un persistente desbalance entre exportaciones e importaciones que no se lograba resolver (Prebisch, 1958a, p. 3, 1959c, p. 2, 1963b), lo que conllevó una progresiva tendencia al estrangulamiento externo y endeudamiento (Furtado, 1958a; Medina Echavarría, 1976, p. 126; Pinto, 1969, 1976a, p. 4; Prebisch, 1963b, p. 83; Tavares, 1972, p. 66). Por otro lado, también se hacían evidentes las limitaciones de la industria, por su lento crecimiento, para absorber de manera progresiva a la población subempleada o que iba siendo desplazada de otros sectores (principalmente del sector primario, por el aumento de tecnificación, pero también de las artesanías y otras ocupaciones urbanas de menor productividad) (Pinto, 1969; Prebisch, 1956c, 1958a, 1961a, 1961d, 1961e, 1963b).

Estas reflexiones acerca de las características que asumía la industrialización de América Latina dieron lugar al concepto de "insuficiencia dinámica" del desarrollo latinoamericano. Ante las dificultades para expandir la capacidad de importación de la periferia era necesario avanzar hacia formas técnicamente más complejas de sustitución de importaciones, a los fines de depender "sólo en grado admisible" de las importaciones de productos intermedios, y también para que la industria pueda absorber la mano de obra redundante en las ocupaciones no directamente productoras de bienes (Prebisch, 1957a, p. 10). Sin embargo, se hacían presentes diversos obstáculos para avanzar con esa estrategia.

Uno de los problemas refería a la escasa acumulación de capital para poder acelerar el ritmo de crecimiento de las economías latinoamericanas (Prebisch, 1960e, p. 1). Este elemento será identificado años más tarde como "la clave principal de la insuficiencia del capitalismo periférico", es decir, de su incapacidad para absorber con productividad cada vez mayor el continuo incremento de la fuerza de trabajo, de acrecentar persistentemente los ingresos, y de aminorar las graves disparidades de ingreso vinculadas a la estructura de la sociedad (Prebisch, 1976, p. 12).

Al respecto, se identifican dos grandes obstáculos para aumentar el ritmo de capitalización. Uno refiere a la dimensión externa, es decir, a la restricción de la balanza de pagos, producto del ya mencionado desbalance entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones y las importaciones, lo que dificultaba la posibilidad de aumentar las importaciones de bienes de capital necesarias para dar continuidad a la industrialización. El otro refiere a las modalidades de consumo de algunos sectores de la periferia, principalmente de los estratos y grupos de altos ingresos, cuyas dinámicas limitaban la capacidad de ahorro y capitalización. Respecto el primer elemento, como se mencionó en el capítulo anterior, Prebisch consideraba la posibilidad de salvar dicho obstáculo, en parte, con capital extranjero.[142] Ello se explica porque, aun considerando

[142] El razonamiento de Prebisch respecto de la conveniencia del capital extranjero se resume como sigue: el capital extranjero contribuiría a introducir cambios estructurales que permitan realizar mayores importaciones de bienes de capital –siempre y cuando no puedan producirse localmente-, y a elevar el propio coeficiente de ahorro. A medida que se acelere el crecimiento del ingreso con la contribución de recursos exteriores, sería posible dedicar al ahorro una proporción del incremento de ingreso muy superior a la proporción que se ahorra actualmente. Así, se acrecentaría a la vez el consumo, especialmente de los grupos de bajos ingresos, y la capitalización, pero esto último con más intensidad que lo primero. Al ir subiendo el coeficiente de ahorro del conjunto de la economía, se llegaría al nivel requerido para mantener con recursos

la posibilidad de aumentar la capitalización a expensas del consumo suntuoso, era muy difícil garantizar que el aumento del ahorro se traduzca en la importación de bienes de capital (Prebisch, 1960a, p. 5). No obstante, aunque Prebisch se mostraba a favor de la libre concurrencia de capitales, también advertía sobre los efectos perniciosos que la gran presencia de capital extranjero iba demostrando en la región (Prebisch, 1956b, p. 14), principalmente por la creciente concentración que se iba observando en los mercados locales protegidos y la repatriación de los beneficios al exterior (Prebisch, 1961e, p. 13, 1963b, p. 66).[143] Respecto el segundo elemento, se reconocía que una parte considerable de los recursos disponibles se malgastaban en consumo suntuoso, cuando podrían invertirse en el sector productivo. En relación con ello, lo que se señalaba era no sólo la desproporción del consumo de estos estratos, sino también el hecho de que el ingreso que transferían al exterior para inversiones o atesoramiento limitaba el potencial ahorro que podría utilizarse para elevar intensamente el ritmo del desarrollo de la periferia (Prebisch, 1963a, p. 37).

Por otro lado, las características que asumió la ISI respecto su carácter fragmentado, el tamaño de los mercados, y los compartimentos estancos limitaban los eventuales impulsos y estímulos entre países para avanzar en un proceso de complejización de la actividad industrial (Prebisch, 1958a, 1959b, 1959c, 1960e, 1961b; Tavares, 1972). Los análisis señalaban que cada país desarrolló su actividad industrial de manera aislada, desplegando las mismas industrias sin las ventajas de la especialización y la división del trabajo. Como consecuencia de ello, el capital, ya de por sí escaso, era empleado en formas de productividad relativamente bajas, cuando podría haberse obtenido un producto mayor con ese mismo capital (Prebisch, 1956c, p. 12, 1960b, p. 2).

Si bien este relativo aislamiento entre los países no fue un rasgo evidente durante el despliegue de la etapa "fácil", se volvió un problema al avanzar en la etapa "difícil", es decir, al momento de tener que desarrollar las industrias más complejas de bienes de capital; contexto en el cual las limitaciones del mercado comenzaron a frenar el proceso de desarrollo (Prebisch, 1959b, p. 20). En definitiva, todas estas ideas sustentaban el interés de Prebisch por avanzar en un mercado común latinoamericano (Prebisch, 1956c, 1957a, 1958b, 1958c, 1959b, 1959c, 1960b, 1961b, 1961e), cuyo objeto era

propios una tasa satisfactoria de crecimiento económico. Luego, ya no sería forzoso acudir a nuevas aportaciones de capital extranjero, aunque ellas podrían seguir siendo convenientes (Prebisch, 1960a, p. 5). Por su parte, Tavares será más crítica al respecto, y señalará que: "desde un punto de vista dinámico y a largo plazo, las posibilidades de que el financiamiento externo resuelva el problema de ampliar la capacidad de ahorro de la economía son extremadamente limitadas. Para que eso fuera posible, sería indispensable que la entrada bruta de capital creciera ininterrumpidamente y en progresión geométrica, de suerte que además de crear la capacidad para pagar los servicios de entradas anteriores de capital, quedara un saldo líquido que permita financiar una entrada adicional de bienes y servicios físicos. Esto supone una capacidad de endeudamiento ilimitada (…) condición que solo es concebible teóricamente" (Tavares, 1967, pp. 1–2).

[143] Estas reflexiones cobrarán mayor fuerza hacia fines de la década del sesenta, y especialmente durante los setenta, tanto en la producción teórica de Prebisch como de varios intelectuales estructuralistas. Esta cuestión se analizará en el punto 5.5. "Viejas y nuevas formas de dependencia".

"propender a formas eficientes de expansión industrial de todos los países participantes" (Prebisch, 1956c, p. 16).[144]

Por su parte, los trabajos de Maria da Conceição Tavares analizaron especialmente las restricciones de financiamiento para la promoción de la ISI, elementos que también incidieron en la insuficiencia dinámica de la industrialización latinoamericana. Ello no se explicaba simplemente por "la falta de una política financiera", sino por la forma que asumió el modelo histórico de desarrollo de los países de la región (Tavares, 1967, p. 3). En efecto, la ISI se había puesto en marcha sobre la base de las instituciones financieras heredadas del modelo primario exportador que no fueron modificadas con el despliegue de la industrialización, proceso que en sus primeras etapas tampoco había contado con financiamiento externo. Ello fue generando crecientes tensiones, sobre todo cuando el proceso de industrialización y urbanización adquirió un ritmo más intenso, y las necesidades de financiamiento alcanzaron una magnitud y diversificación difícilmente compatibles con las disponibilidades de "ahorro" que el sistema era capaz de suministrar voluntariamente (Tavares, 1967, p. 4). De esa forma, las economías latinoamericanas fueron aumentando su dependencia de las fuentes de financiamiento externas (Tavares, 1967, p. 11).

5.2. El concepto de heterogeneidad estructural

El concepto de heterogeneidad estructural surgió, como tal, a mediados de la década del sesenta, especialmente a partir de las contribuciones de Aníbal Pinto. En particular, su interés era analizar la tendencia que se observaba a nivel internacional sobre la apropiación diferenciada de los frutos del progreso técnico, pero aplicada al estudio interno de las propias economías periféricas (Pinto, 1965, p. 38, 1976b, p. 104). En ese sentido, aunque el fenómeno que englobaba el concepto de heterogeneidad estructural ya estaba presente de manera general en las reflexiones cepalinas[145], las contribuciones de Pinto –y luego de otros autores- se orientaron a identificar los problemas que se hacían presentes en relación con los nexos entre sectores y unidades que absorbían el progreso técnico con ritmos muy dispares, así como las consecuencias que ello implicaba en términos de las estructuras ocupacionales al interior de cada economía.

Desde una perspectiva similar, entonces, a lo que ya venían señalando las contribuciones cepalinas (CEPAL, 1951, 1961b, pp. 64–65), el análisis histórico de Pinto argumentaba que el modelo primario-exportador había dinamizado aquellos sectores y

[144] Sin embargo, como se mencionó en el punto 4, esta estrategia no prosperó. Al respecto, en el año 1969, Prebisch supo señalar que: "Al regresar a América Latina, después de 6 años de ausencia (…) compruebo con preocupación lo que me parecía ver a la distancia: que se ha debilitado el interés por el mercado común latinoamericano" (Prebisch, 1969c, p. 1). De esta forma, la importancia que supo adquirir la cuestión del mercado común en los escritos y reflexiones de Prebisch desde fines de los cincuenta y a lo largo de toda la década del sesenta se fueron diluyendo progresivamente a partir de los años setenta. De acuerdo con el análisis de Ramos (2020), el fracaso de los proyectos de integración regional simbolizaron el fracaso de las propuestas cepalinas a nivel regional.

[145] Por ejemplo, en el Capítulo 1 del *Estudio económico de América Latina* (1951), se refiere a la lenta propagación del progreso técnico entre distintas regiones y sectores productivos y ocupacionales de las economías periféricas.

actividades ligadas a la exportación de recursos naturales, dejando prácticamente intacto al resto de la economía. Es decir, el progreso técnico se había concentrado en el sector exportador sin irradiarse a otros sectores o actividades, configurando un tipo de "estructura dual" con importantes desigualdades sectoriales, espaciales y sociales (Pinto, 1965, p. 39, 1976b, p. 105) –aunque con diferencias en la situación de cada país-. Ahora bien, aunque la estrategia de ISI estaba orientada a resolver estas desigualdades internas, el examen de la experiencia histórica daba cuenta de que, lejos de superarse las desigualdades estructurales, éstas se habían vuelto más complejas.

En ese sentido, la implementación de la ISI había significado una transformación parcial de las economías latinoamericanas que había modificado aquel cuadro dual entre un sector exportador "moderno" y el "resto" de la economía. El progreso técnico se había expandido en mayor medida al sector industrial y a otras actividades complementarias, y también al sector servicios, pero de manera limitada. Los incrementos de productividad que se evidenciaron en esos sectores permanecieron concentrados en determinadas actividades, sin lograr diseminarse al conjunto del aparato productivo (Pinto, 1969). Como resultado, la anterior estructura dual se transformó en un nuevo cuadro que reflejaba, al menos, tres grandes sectores caracterizados por una "extraordinaria heterogeneidad histórica" (Pinto, 1965, p. 43).

Uno era el "sector moderno", que estaba compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionaban con niveles de productividad semejantes a los promedios de las economías desarrolladas. El otro era el "sector intermedio", que se correspondía con la productividad media del sistema nacional (Pinto, 1976b, p. 106). Finalmente, se identificaba el "sector primitivo", cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante eran semejantes a los que primaban en la economía colonial. A partir de este patrón de heterogeneidad estructural, la tendencia en América Latina daba cuenta de una "triple concentración del progreso técnico" que se manifestaba en términos sectoriales, sociales, y espaciales (Pinto, 1976b, p. 109).

Por un lado, en términos sectoriales, los niveles de productividad eran muy dispares dentro de cada actividad económica. Es decir, al interior de cada sector de la economía existían actividades que operaban con elevados niveles de productividad, pero coexistían con otras actividades que se asociaban a los estratos intermedios o primitivos (Pinto, 1976b; Prebisch, 1970). Ello tenía una implicancia directa en la estructura ocupacional, y en las posibilidades de los distintos trabajadores de participar en mayor o menor medida de los beneficios del progreso técnico.

En efecto, producto de la incapacidad de la ISI para absorber progresivamente una mayor parte de la población en el sector moderno, gran parte de la fuerza laboral se ocupaba en actividades con niveles de productividad y salarios muy bajos (Prebisch, 1978a, p. 207). En ese sentido, durante la ISI, la mayoría de las personas no encontró empleo en las plantas modernas de alto rendimiento y eficiencia, sino en empresas industriales medianas y pequeñas –gran parte de ellas anticuadas-, en la artesanía o industria doméstica en general[146] (CEPAL, 1963b, pp. 65–66; Faletto, 1966, p. 697). A

[146] Respecto el sector industrial, Cardoso y Reyna (1966, p. 21) señalan que: "Con excepción de Venezuela, en los demás países la ocupación fabril en establecimientos de 100 y más obreros

su vez, los servicios crecieron más rápidamente que el sector industrial, dando lugar al fenómeno del sector "terciario recargado" (Cardoso & Reyna, 1966, p. 24). En general, se trataba de actividades que demandaban bajos niveles de calificación, lo que produjo un crecimiento desequilibrado del empleo en dicho sector (CEPAL, 1963b, pp. 69–71). En ese marco, una alta proporción de la población encontró empleo en actividades denominadas "tradicionales" y de baja productividad, como comercio, servicio doméstico y trabajos ocasionales. No obstante, también se manifestaba una tendencia al desequilibrio dentro del sector, de manera que a su interior existía una aguda situación de subempleo muy generalizada, lo que tenía su impacto en el carácter económicamente marginal de estos grupos de la población.

Esta cuestión se vincula directamente con la segunda dimensión que refiere a las desigualdades sociales. En ese sentido, los patrones de distribución del ingreso no se modificaron estructuralmente (Furtado, 1962; Pinto, 1974). Si bien algunos trabajadores lograban acceder a las fuentes de empleo más dinámicas y participaban en mayor medida en la repartición de los frutos del progreso técnico –sobre todo aquellos empleados en las "industrias dinámicas" (Cardoso & Reyna, 1966)-, gran parte de la población quedaba relegada y marginada producto de la incapacidad de aquellos sectores de absorber una mayor proporción de trabajadores (Pinto, 1976b). Así, la emergencia del sector industrial y su complejo moderno se superpuso sobre la estructura tradicional que apenas se modificó[147] (Pinto, 1965).

Por su parte, en términos espaciales, los avances de la productividad en el ámbito interno se habían circunscrito a ciertas áreas metropolitanas o urbanas, a ciertas regiones determinadas y al conjunto de empresas privadas y públicas que componían el llamado "estrato moderno" de estas economías (Pinto, 1974, p. 10). Estos sectores lograron desarrollar ciertos grados de "autonomía interna", en el sentido de que tendían a crecer apoyados en sus propias fuerzas, estableciendo circuitos propios de ahorro, inversión y consumo, y con acceso a los diversos servicios, pero sin integrar al resto de la población que permanecía en los estratos primitivos (CEPAL, 1963b, pp. 25–26; Pinto, 1976b, p. 117). Así, las distintas actividades económicas se desarrollaban en compartimentos estancos, sin ninguna articulación estructural sustantiva entre ellas (Quijano, 1977).

Como resultado de esos procesos, se fue conformando una "periferia interna" de las regiones más avanzadas, sobre todo dentro de los grandes conglomerados urbanos, en la que se desempeñaban los "marginados urbanos" que no lograban insertarse en las estructuras de producción modernas o intermedias. En ese marco, se destacaba la

alcanza la mitad o más del total de personas ocupadas en industrias, lo que robustece las afirmaciones anteriores respecto a la importancia del sector industrial moderno en el conjunto del empleo manufacturero". En ese sentido, los autores afirman que "la masa de personas que se desplazan de las actividades agrícolas hacia las manufactureras no es nada despreciable, a pesar del incremento relativamente pequeño del sector secundario" (Cardoso & Reyna, 1966, p. 19).

[147] Furtado llega a las mismas conclusiones pero plantea las desigualdades en términos de un "agravamiento del dualismo del mercado de trabajo", al ampliarse el abismo entre el sector moderno y la economía precapitalista, fenómeno que se expresa a nivel intrasectorial (Furtado, 1966a, p. 223).

doble naturaleza de los marginados: eran marginados o porque estaban físicamente "fuera" del área modernizada, o bien, porque estaban "adentro" de esas áreas, pero sin poder integrarse en las estructuras de empleo más dinámicas (Pinto, 1976b, p. 113). Así, "la formación de una población marginal, a menudo en los límites de los niveles de subsistencia, fue el precio más notorio que las grandes ciudades latinoamericanas hubieron de pagar para conciliar las altas tasas de incremento de su población con los bajos niveles de productividad de su estructura económica" (CEPAL, 1963b, p. 75).

5.3. La dimensión social y política del desarrollo

El análisis de las restricciones de la ISI daba cuenta de que, a pesar de los intentos de implementar una política sostenida de desarrollo, el ritmo del crecimiento económico y los resultados no se correspondían con las expectativas iniciales (Medina Echavarría, 1955a, p. 1, 1976, p. 107). Diversos documentos fueron señalando que, para fines de los cincuenta, el ritmo de crecimiento de la región se había ido debilitando, al tiempo que se observaba un crecimiento muy pronunciado de la población (CEPAL, 1961b, 1963a; Faletto, 1996; Furtado, 1966a; Prebisch, 1960a, 1960d, 1961c, 1961a).

El hecho de que el crecimiento económico de América Latina sea apenas mayor al incremento de la población conllevaba dos problemas importantes: por un lado, se ampliaba la diferencia de ingresos entre América Latina y los países centrales; y por otro –y de manera central-, se advertía una intensificación de las desigualdades al interior de la región (Furtado, 1962, p. 373; Herrera, 1970; Medina Echavarría, 1976, p. 107; Mora et al., 1961, p. 1). En definitiva, la realidad latinoamericana daba cuenta de su incapacidad para hacer frente a las contradicciones que trajeron consigo los adelantos científicos y tecnológicos, el gran aumento de la población, los procesos migratorios internos y los factores que limitaban la acumulación de capital (Furtado, 1966a, p. 221; Medina Echavarría, 1963, p. 35; Prebisch, 1970, p. 3).

El debilitamiento dinámico de la economía latinoamericana, las desigualdades y el sentido de frustración de vastos sectores de la población fueron configurando un escenario de "creciente efervescencia" (Prebisch, 1960a, p. 1) que, en palabras de Prebisch, estaban "entrando en un verdadero proceso de transformaciones revolucionarias" (Prebisch, 1961a, p. 1). En consonancia con esos procesos, el desarrollo ya no podía ser abordado como un fenómeno exclusivamente económico, sino que requería considerar "su honda significación social y política" (Prebisch, 1963b, p. XVI). Así, las reflexiones de este período fueron dando lugar a la incorporación de nuevas contribuciones provenientes principalmente de la sociología, pero también de la ciencia política, la historia e incluso la filosofía en los análisis de los autores cepalinos[148],

[148] Medina Echavarría lo definirá como "el análisis sociológico del desarrollo, de querer emplear por comodidad un solo término" (Medina Echavarría, 1955a, p. 6). Algunos de los autores más importantes que contribuyeron a esta perspectiva fueron José Medina Echavarría, Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso y Jorge Graciarena. En efecto, años más tarde, Prebisch reconoció la influencia de Medina Echavarría y Graciarena en sus trabajos (Prebisch, 1978a, 1981a). De todas formas, es importante considerar que las perspectivas sociológicas para el estudio del desarrollo latinoamericano no fueron homogéneas, sino que los trabajos de estos autores conservaron distintos enfoques (como el funcionalista, el materialismo histórico y otras

quienes procuraban comprender las restricciones que habían atravesado las estrategias de la ISI y los desafíos que ello implicaba, no sólo a nivel político-estratégico, sino también teórico.

> ¿Dónde están las fallas? Un examen crítico riguroso no permite descubrir errores en las proyecciones y cálculos hechos ni falsedad alguna en los datos manejados (…) ¿No será entonces lícito ir más allá de los "datos manejados" en la búsqueda de otros que no se tuvieron en cuenta o que se dieron simplemente por supuestos? ¿No estará la respuesta en la conducta económica efectiva de los distintos grupos humanos (…) que se supuso iba a reaccionar racionalmente a las nuevas condiciones propuestas? ¿Cuál ha sido esa conducta real y a qué se debe? (…) [La reflexión sobre estas preguntas] apuntan más allá de las fronteras de la preocupación habitual del economista y de sus instrumentos conceptuales (Medina Echavarría, 1955a, pp. 1–2).

> [E]l estudio del desarrollo económico en América Latina toma como punto de partida la integración de las economías nacionales de la región en los mercados mundiales (…) Se ignoran, en cambio, las características de la realidad social y política latinoamericana, y se limita el estudio a un análisis de los factores económicos pertinentes (…) Sin embargo, lo que ocurre es que, si bien las variables económicas pueden ser definidas sobre la base de conceptos derivados de principios generales de economía, el comportamiento de estas variables está condicionado por parámetros institucionales cuyo conocimiento exige un estudio específico de la realidad social (Furtado, 1966a, p. 192).

El análisis de las restricciones del desarrollo latinoamericano requería considerar las dinámicas que efectivamente fueron desplegando los distintos actores en el marco de la estrategia de industrialización, ampliando el campo de estudio y análisis respecto de las preocupaciones más inmediatas de los economistas (Medina Echavarría, 1955a, p. 3).

> Ello no implicaba reemplazar la interpretación "económica" del desarrollo por un análisis "sociológico". Lo que faltaba era un análisis integrado que otorgue elementos para dar respuesta en forma más amplia a los interrogantes generales sobre las posibilidades del desarrollo o estancamiento de los países latinoamericanos y sus condiciones políticas y sociales (Cardoso & Faletto, 1969, p. 10).

En efecto, ello implicaba considerar la estructura socioeconómica e institucional predominante en América Latina, las desigualdades a las que daba lugar, y las dinámicas que desplegaban los diversos actores en relación con sus objetivos que, aparentemente, aparecían de manera no convergente con los requerimientos para el desarrollo. Así, tal como lo observaron oportunamente Cardoso y Faletto:

---

perspectivas weberianas); sin lograr la CEPAL avanzar en una articulación unificada de estas contribuciones. Por su parte, el primer documento de la CEPAL que procuró aportar al estudio del desarrollo desde una perspectiva sociológica fue publicado en 1963 con el título: *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (CEPAL, 1963b). A su vez, en 1959, desde la CEPAL se había solicitado a la UNESCO que organizara en colaboración con la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas un grupo de trabajo de expertos sobre los aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina, iniciativa a partir de la cual se publicó el libro *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina* (1960), editado por Egbert De Vries y José Medina Echavarría.

> [E]l esquema interpretativo y las previsiones que a la luz de factores puramente económicos podían formularse al terminar los años de 1940 no fueron suficientes para explicar el curso posterior de los acontecimientos (…) No es exagerado afirmar que es necesario un esfuerzo de análisis a fin de redefinir el sentido y las funciones que, en el contexto estructural de la situación de subdesarrollo, tienen las clases sociales y las alianzas que ellas establecen para sustentar una estructura de poder y generar la dinámica social y económica (Cardoso & Faletto, 1969, p. 8 y 37).

Desde esta perspectiva, entonces, el reconocimiento de la persistencia de las desigualdades se asociaba a problemas históricos y estructurales de América Latina que la industrialización no había logrado resolver. Por un lado, con la ISI aparecieron nuevas formas de concentración de la riqueza y del ingreso, de manera que prosperaron, en mayor medida, quienes estaban más arriba en la pirámide social. Por otro lado, si bien se ensancharon los estratos intermedios en las ciudades y elevaron su nivel de vida, los frutos del desarrollo apenas llegaron a las masas rezagadas en los estratos inferiores (Pinto, 1965; Prebisch, 1970, p. 4). Se estimaba, entonces, que grandes sectores de la población que habitaban en las principales ciudades de América Latina estaban constituidos por una masa de trabajadores y consumidores marginales y, aun cuando podían acceder a algunas de las ventajas de la ciudad, no participaban realmente de los valores y normas que caracterizaban la cultura urbana (CEPAL, 1963b, p. 152).

En ese sentido, un vasto sector de la población permanecía relegado del desarrollo económico por la insuficiente dinámica industrial y la incapacidad del sector productivo de "absorber" una mayor proporción de trabajadores en actividades con mayores niveles de productividad (centralmente industria y actividades conexas, como comercio y transporte). La fuerza de trabajo que no lograba ser empleada en estas actividades o que emigraba del campo a la ciudad –producto del mismo aumento de población y de la tecnificación del sector- se desplazaba geográficamente engrosando el sector de servicios más allá de los necesario (Prebisch, 1970, p. 3, 1978a, p. 211). Ante ese fenómeno *de creciente urbanización sin industrialización dinámica*[149] (CEPAL, 1963b), fue aumentando la marginalidad en las grandes ciudades[150] y se fueron generando

[149] Lo que señala el estudio de la CEPAL (1963b) es que la mayor urbanización en América Latina no se dio en sí misma por el proceso de industrialización, sino que es un fenómeno que la precede, aunque la industrialización aceleró esa tendencia. En efecto, entre 1945 y 1960 hubo un rápido crecimiento urbano por el aumento de la población y el desplazamiento de la mano de obra del sector primario hacia las ciudades. Pero, al combinarse con la insuficiente dinámica industrial, terminó generando nuevas desigualdades. Al respecto, se puede consultar el capítulo III del estudio: "La situación urbana", pp.63-86. Por su parte, Quijano (1968, pp. 99–101) será crítico de este tipo de interpretaciones, y afirmará que lo que se llama un "proceso de urbanización sin industrialización" no considera un hecho fundamental; que refiere a que, en realidad, las sociedades latinoamericanas fueron coetáneas al desarrollo industrial del centro, pero participaron de ese proceso de manera dependiente, bajo los términos y condiciones de la producción industrial internacional que fue impuesta por el centro. De esa forma, las sociedades subdesarrolladas participan del proceso de industrialización internacional, pero sin producir bienes industriales.

[150] De acuerdo con los análisis de Prebisch, Cardoso y la CEPAL, entre 1945 y 1960 surgieron una gran cantidad de callampas, favelas o "villas miseria", lo que daba cuenta de la existencia de un sector masivo de la población urbana en condiciones marginales desde los puntos de vista económico, social y político (Cardoso & Reyna, 1966; CEPAL, 1963b; Prebisch, 1961d) Por su parte, el trabajo de Quijano (1966) ofrece una revisión sobre los distintos usos del concepto

complicaciones para garantizar el acceso de las masas a la educación, salud, vivienda y transporte (Cardoso & Reyna, 1966; CEPAL, 1961b, p. 11, 1963b; Furtado, 1965c; Medina Echavarría, 1963, p. 181; Prebisch, 1963b, pp. 3, 29; Quijano, 1966, 1967).

Ninguno de estos problemas podía ser abordado al margen de la estructura económica y social predominante. La estructura social prevaleciente en América Latina representaba un serio obstáculo para el desarrollo económico y social (Prebisch, 1962d, 1963b), ya que la desigual distribución de la riqueza y del ingreso debilitaba o eliminaba el incentivo a la actividad económica que requería el proyecto industrializador. En efecto, el privilegio distributivo no se traducía en un fuerte ritmo de acumulación de capital, sino en módulos exagerados de consumo suntuoso de los estratos superiores de la sociedad. Al limitar las posibilidades de desarrollo, este esquema predominante limitaba también la posibilidad de movilidad social; y la sociedad de consumo propia del capitalismo periférico se presentaba en contraste con la precaria existencia de las masas populares (Prebisch, 1963b, p. 4, 1978a, p. 169). En conjunto, la estructura social prevaleciente no sólo significaba un desperdicio considerable del potencial de ahorro de los estratos superiores, sino también del potencial de recursos humanos, de la tierra y del capital, a la vez que se constituía en un factor determinante del conflicto social (Furtado, 1965c, p. 384; Prebisch, 1963b, p. 53).

Todos estos problemas requerían soluciones estructurales y ambiciosas: era necesario avanzar en transformaciones estructurales que permitan otorgarle celeridad al ritmo de desarrollo y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Ello implicaba atender, centralmente, la transformación de la estructura de tenencia de la tierra; la promoción del desarrollo tecnológico y productivo para que, a partir del despliegue de la actividad industrial, permita reducir las desigualdades; y comprimir el consumo de los grupos de altos ingresos (CEPAL, 1961b, p. 10; Prebisch, 1961d, 1963b). En conjunto, esto permitiría aprovechar los recursos disponibles, acelerar el ritmo de acumulación de capital e ir elevando el nivel de vida de las masas (Prebisch, 1961e, p. 10).

En relación con el problema de la tierra, los cambios recientes no habían alterado las características tradicionales del sector (CEPAL, 1963b, p. 29). Producto de las grandes desigualdades, las masas rurales permanecían escasamente integradas a los sistemas económicos y políticos nacionales, y el bajo nivel de vida del sector alcanzaba a aproximadamente el 90% de la población rural (CEPAL, 1963b, p. 37). Las desigualdades no eran exclusivamente económicas, sino también políticas. En efecto, los trabajadores rurales quedaban condicionados en gran medida a las estructuras de poder clientelares que predominaban en el campo (CEPAL, 1963b, p. 49).

A su vez, la estructura desigual de propiedad de la tierra representaba uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico de América Latina (CEPAL, 1961b). Las tierras no se explotaban bien porque, sin hacerlo, los grandes propietarios obtenían

"marginalidad". En ese marco, la noción propuesta por Prebisch y la CEPAL, y por las contribuciones de Pinto ya señaladas, se ubicarían principalmente dentro de lo que Quijano denomina "la marginalidad como retraso en el desarrollo económico" (p.11).

una renta substancial sin mayor esfuerzo[151]; y los pequeños propietarios tampoco podían hacerlo porque sus recursos eran escasos (Prebisch, 1960a, p. 7). Ello implicaba un gran desperdicio de tierra y fuerza de trabajo, motivo por el cual era necesario avanzar en una redistribución racional de la tierra (Prebisch, 1961e, pp. 5–6). En efecto, la reforma agraria se justificaba "de manera impostergable" por tres razones principales: para avanzar en un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social; para satisfacer la demanda de una población que crecía rápidamente y debía mejorar su dieta; y para elevar el nivel de vida de las masas rurales (Prebisch, 1963b, p. 47), que por entonces era "desolador"[152] (CEPAL, 1963b, p. 31).

De esta forma, la reforma agraria permitiría aumentar la productividad, en tanto permitiría redistribuir la tierra que no se explota –o se explota mal- y ofrecer oportunidades inmediatas de incremento de la producción (CEPAL, 1961b, p. 38). Pero no se trataba solamente de un problema de redistribución –ya sea a través de impuestos o medidas directas-, sino centralmente de un problema de tecnificación y de inversión masiva de capital en la producción agrícola de América Latina (Prebisch, 1961a, p. 2, 1962c, p. 7). Si bien la mera redistribución de la tierra podría aliviar inicialmente las tensiones sociales, los dos últimos objetivos solo podrían alcanzarse mediante el aumento de la productividad agrícola (Prebisch, 1963b, p. 47, 1969a).

Ahora bien, esto conllevaba eventualmente un problema que se vincula con el próximo punto a considerar. Para que la reforma agraria cumpla con su objetivo social, era necesario el desarrollo productivo y tecnológico del resto de la economía, dado que la tecnificación del sector rural implicaría un mayor desplazamiento de la población (CEPAL, 1961b). En ese sentido, se necesitaba capital para tecnificar al sector rural, proceso que economizaría mano de obra en la agricultura, pero, por eso mismo, también se requería capital para desarrollar las otras actividades "absorbentes", que permitan ir empleando la mano de obra desplazada del sector primario en otras actividades con mayores niveles de productividad. El problema que se hacía presente era que, por la insuficiencia en la acumulación de capital, el lento crecimiento económico y el gran aumento de la población, los demás sectores y actividades "absorbentes" no se desarrollaban en la medida necesaria, dando lugar a la consolidación de nuevas desigualdades tanto en el campo como en la ciudad. La insuficiencia dinámica del desarrollo generaba complicaciones en los procesos de movilidad social y en el ascenso de los elementos más dinámicos de la economía (CEPAL, 1961b, p. 48). Si estos actores no lograban ser absorbidos en el proceso de desarrollo, se desperdiciaba gran parte de estas fuerzas sociales y se acumulaban mayores tensiones que podrían desbordar el marco económico social que las contenía (CEPAL, 1961b, p. 49).

[151] Al respecto, Furtado (1962, p. 374) señalará que: "a causa del anacronismo de la estructura agraria, ese desarrollo provocó en muchas partes un aumento relativo de la renta de la tierra, premiando a grupos parasitarios".

[152] De acuerdo con la CEPAL (1963b, p. 31), "la mayoría de los 111 millones de seres humanos que en 1960 habitaban las áreas rurales, vivían en condiciones sanitarias, alimenticias, educativas y de vivienda sin duda infrahumanas".

Entonces, además de la acumulación de capital, era necesario un vasto esfuerzo de capacitación técnica de las masas populares, comenzando por la educación inicial (CEPAL, 1961b, p. 49). En relación con ello, se reconocía que la proporción de individuos que desde los "tramos" inferiores de la escala social llegaban a la educación media y superior era exigua (Prebisch, 1962d, p. 1). Los principales problemas que aparecían asociados a este fenómeno eran los bajos niveles de productividad, las limitaciones que implicaba en términos de iniciativa y creatividad individual, y los obstáculos que se constituían en torno a las posibilidades de movilidad social (Prebisch, 1961c, 1963c). Por ello, América Latina debía realizar un ingente esfuerzo de educación de las masas populares, para hacer posible la asimilación en gran escala de la técnica moderna, esfuerzo que era indispensable para la aceleración del desarrollo económico (Prebisch, 1960a, p. 3, 1960c, p. 6, 1961c, p. 3, 1961d, p. 7).

Finalmente, esto se vinculaba, nuevamente, con la necesidad de llevar adelante una transformación en las modalidades de consumo que caracterizaban especialmente a los sectores dominantes de la periferia. Las importantes transformaciones que se planteaban para América Latina requerían de una capitalización mayor a la disponible, lo que demandaba incrementar el ahorro. Por ello, era necesario reducir el consumo de los estratos superiores y poder orientar esos recursos al sector productivo (Prebisch, 1970). El problema del consumo de los sectores dominantes implicaba no solamente un problema económico, sino también social y político, pues daba cuenta de las diferencias de ingresos y del poder que conservaban determinadas fuerzas sociales que se oponían a las transformaciones requeridas para el desarrollo (Prebisch, 1957a, p. 4). Además, dicha estructura de poder atentaba contra la consolidación de un sistema realmente democrático, ya que gran parte de la población quedaba relegada del desarrollo económico, lo que recreaba y reforzaba un patrón de acumulación altamente excluyente y desigual (Prebisch, 1963c, 1976, 1980a).

En este marco de mayor reconocimiento de las dinámicas que desplegaban los diversos actores en la periferia, el problema de la inflación también pasó a ser abordado desde una perspectiva social y política, y por ende, conflictiva.[153] En efecto, ello implicaba reconocer el poder de ciertos grupos de la sociedad para influir arbitrariamente en la distribución del ingreso (Furtado, 1965b, p. 83; Prebisch, 1963b, p. 59), proceso que se fue acelerando a medida que se fue intensificando la puja redistributiva con el avance de la democratización (Prebisch, 1976, 1978a). Los factores que de manera directa o indirecta explicaban los procesos inflacionarios se basaban en una perspectiva de

[153] De acuerdo con Prebisch, el problema de la inflación no había sido abordado de manera sistemática por la CEPAL hasta 1960, fecha en que Prebisch pronunció el discurso "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", en Guatemala, por una invitación del Banco Central de dicho país. Luego, el discurso fue completado y publicado en 1963 como apéndice del libro: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Allí, de manera general, Prebisch argumenta que "La tesis tan corriente de que la inflación solo se debe al desorden financiero y a la incontinencia monetaria de los países latinoamericanos es inaceptable para nosotros. No porque neguemos esas notorias desviaciones, sino porque en la realidad latinoamericana existen factores estructurales muy poderosos que llevan a la inflación y contra los cuales resulta impotente la política monetaria" (Prebisch, 1963a, p. 127).

análisis estructuralista[154]: "hay inflación porque la economía es estructuralmente vulnerable, porque hay factores regresivos de distribución del ingreso, y porque hay insuficiencia de ahorro para acelerar las inversiones, dada una determinada estructura económica y social" (Prebisch, 1963a, p. 134).

Por un lado, de manera directa, la inflación se agudizaba con la expansión crediticia que, sobre todo en épocas de disminución de las exportaciones, se utilizaba para cubrir inversiones en vez de comprimir el consumo, o también en aquellos casos en que se rehuía al esfuerzo impositivo o presupuestario para cubrir el déficit fiscal. De esa forma, la inflación permitía aumentar los gastos e inversiones públicos y privados, pero al acrecentar las ganancias de los empresarios y de otros grupos de altos ingresos, llevaba a aumentar su consumo mucho más que las inversiones (Prebisch, 1963a, pp. 130–131). Por otro lado, de manera indirecta, la inflación se incrementaba al hacer recaer los efectos de los obstáculos estructurales del desarrollo sobre la gran masa de la población. Tal era el caso de los aumentos de costos y precios que se observaban por las exageraciones del proteccionismo implementado por la ISI[155] (Prebisch, 1963a, p. 172); o cuando los precios de algunos productos agrícolas aumentaban a causa del régimen imperante de tenencia del suelo, que se oponía al incremento de la producción (Prebisch, 1963b, p. 60).

Por su parte, en un escenario de creciente poder político y sindical de las masas latinoamericanas (CEPAL, 1961b, p. 13; Pinto, 1982, p. 1056), las estrategias de estos actores para enfrentar la inflación se basaban en lograr, por un lado, el reajuste de las remuneraciones, y, por otro lado, en alcanzar mayores beneficios sociales y otras garantías por parte del Estado. Sin embargo, si el aumento de remuneraciones, de cargas sociales y de impuestos indirectos no era absorbido por las ganancias de los empresarios, ello generaba un mayor aumento de costos y se trasladaba sobre los precios, provocando nuevos aumentos de remuneraciones, beneficios o impuestos, e intensificando la espiral inflacionaria.

De esta forma, los conflictos en torno a la redistribución del ingreso se planteaban en relación con la capacidad de los distintos actores de desplazar el costo hacia otros grupos de la sociedad, principalmente hacia los estratos inferiores (Cardoso, 1968; Prebisch, 1963b, pp. 60–61). A su vez, la renuencia a elevar los impuestos o tarifas de servicios públicos en proporción a los reajustes de las remuneraciones del personal del Estado o de las empresas, permitía al resto de la colectividad defender su ingreso real en medida equivalente, aunque no de un modo perdurable, dado que el déficit resultante de estas actitudes hacía subir en forma inevitable el nivel general de precios (Prebisch,

[154] Años más tarde, en relación con esta problemática respecto la controversia entre estructuralistas vs. monetaristas, Prebisch insistió en que la inflación es un fenómeno estructural. Al respecto, señaló la conocida frase: "Yo no sé si después de esta exposición se me llamará estructuralista. Rechazo clasificarme y que me clasifiquen. Pero reconozco que hay que entrar a fondo en el examen estructural del capitalismo periférico" (Prebisch, 1976, p. 50).

[155] Prebisch refería específicamente al hecho de que: a) las sustituciones han debido improvisarse en circunstancias críticas, sin que se haya seguido un criterio razonable de economicidad; b) la estrechez de los mercados nacionales obligó a incurrir en costos excesivos de sustitución, y c) el proceso sustitutivo adquirió una amplitud desmesurada por no haberse establecido paridad de condiciones entre las actividades sustitutivas y las actividades de exportación (Prebisch, 1963a, pp. 170–171).

1963b, pp. 60–61). De esta forma, buena parte de las conquistas sociales que se lograban alcanzar eran “ilusorias” (Prebisch, 1960a, p. 4) porque quedaban rápidamente disipadas con la inflación, y se pagaban a expensas del consumo de los mismos grupos sociales a los cuales se quería beneficiar (Prebisch, 1960d, p. 7).

Así, se destacaba entonces el carácter “asimétrico” de la inflación en cuanto a sus efectos distributivos: servía a los empresarios para modificar la distribución a su favor y en detrimento de los trabajadores, pero no actuaba de la misma forma en sentido inverso, dado que, en el mejor de los casos, los trabajadores sólo lograban restablecer la participación que tenían antes. Esto configuraba un escenario de creciente pugna distributiva, en relación con el empeño de los estratos intermedios de acrecentar su consumo privado y social compartiendo una mayor parte del excedente con los estratos superiores a partir de su poder político y gremial. En definitiva, aunque la inflación afectaba a todos los estratos, terminaba siendo especialmente perjudicial para los sectores con menos ingresos, lo que agudizaba las tensiones sociales (Prebisch, 1961e, p. 7, 1976).

El juego de las relaciones de poder que caracterizaba al capitalismo periférico dimanaba de la estructura cambiante de la sociedad, que era resultado, en términos históricos, de la desigual y excluyente penetración de la técnica del centro en la periferia y de la estructura sociopolítica que acompañaba ese proceso. En otras palabras, los estratos sociales se iban modificando según el ritmo con el cual aumentaba la productividad y el modo en cómo se distribuían sus efectos; proceso en el cual se va modificando también el poder social[156], político y gremial de los diferentes estratos y, por consiguiente, las relaciones entre ellos. Sin esta estructura cambiante de la sociedad, no podría explicarse la desigual distribución del ingreso, ni el ritmo insuficiente de acumulación de capital y, por lo tanto, la tendencia excluyente de la sociedad de consumo (Prebisch, 1976, p. 51).

Precisamente, los distintos estratos sociales se fueron modificando a medida que se fue desplegando la ISI, y las relaciones entre ellos fueron adquiriendo un carácter más complejo que, lejos de resolver los problemas del capitalismo periférico, los agravaban y derivaban en diversos tipos de crisis. Durante el predominio del modelo primario-exportador dominaba el poder político de los estratos superiores, estrechamente vinculados al capital extranjero. Las clases medias se iban desarrollando, pero con un poder político muy limitado, al tiempo que la mayor parte de la población quedaba excluida del proceso económico, social y político. Sin embargo, la industrialización y la mayor democratización fueron ampliando progresivamente la composición de los estratos intermedios, modificando el esquema de poder vigente en América Latina hasta entonces (Cardoso & Faletto, 1969; Prebisch, 1976, p. 51, 1978a, pp. 223–224).

[156] De acuerdo con Prebisch, el poder social se define, por un lado, por las oportunidades de formación; y por otro, por las posibilidades de utilizar esas oportunidades. En gran medida, las oportunidades de formación y educación dependen del poder político de los estratos superiores e intermedios, aunque con grandes desigualdades. En definitiva, el poder social tiene una importancia fundamental en la distribución del ingreso de la fuerza de trabajo (Prebisch, 1978a, p. 221).

En ese sentido, el proceso de industrialización había densificado en gran medida la sociedad. La formación de grandes ciudades facilitó la emergencia de diversos actores, sobre todo de los estratos intermedios, que buscaban una mayor participación en las estructuras económicas y de poder (Cardoso & Faletto, 1969; Cardoso & Reyna, 1966; CEPAL, 1963b, p. 139; Faletto, 1996, p. 194; Quijano, 1968, p. 83).

Los sindicatos emergieron como actores principales en la escena económica y política, al organizar y representar los intereses de una parte de los trabajadores (Faletto, 1966). Sin embargo, también se constituyeron como aparatos fuertemente burocratizados, con jerarquías internas (CEPAL, 1963b, p. 146), que se orientaban a obtener todas las ventajas económicas que el sistema vigente podía otorgarles a las masas trabajadoras (CEPAL, 1963b, p. 147). En efecto, ante las dificultades para acceder a fuentes de empleo en los sectores más modernos de la economía, producto de la insuficiente dinámica industrial, los sindicatos jugaron un rol central para atender las demandas crecientes de los estratos intermedios, intensificadas por los procesos de urbanización y migración internos. En ese proceso, se fue desarrollando un juego de clientelas en el que las posibilidades de ascenso social y mejora económica quedaban condicionadas por las negociaciones políticas o gremiales, lo que generaba oportunidades muy desiguales en los distintos grupos de la sociedad (CEPAL, 1963b, p. 113; Medina Echavarría, 1976, p. 115).

De todas formas, la emergencia de estos actores no modificó sustantivamente la estructura tradicional de poder de América Latina, sino que le otorgó una nueva dinámica en la que el poder de estos actores coexistía con la importancia económica y política de los sectores dominantes. En las reflexiones de los estructuralistas, el análisis del conjunto de estos actores y de las dinámicas que caracterizaban el capitalismo periférico se realizaba considerando, en términos generales, tres estratos sociales: los superiores, los intermedios y los inferiores.[157]

Por un lado, los estratos superiores se definían como aquellos que concentraban la mayor parte de los medios productivos, lo que les permitía captar gran parte del fruto de la penetración de la técnica. Además, englobaba a diversos actores que obtenían ingresos relativamente elevados, como la fuerza de trabajo altamente calificada en la dirección y organización empresarial, y bancarios, financieros, profesionales o empleados del Estado que, por su posición, favorecían los intereses de los estratos superiores. También incorporaba a los grandes propietarios de la tierra, y a los actores vinculados a las organizaciones políticas y gremiales, quienes, al insertarse en tales estratos, contribuían a moderar la presión de los estratos inferiores, propiciando de esta manera el desenvolvimiento de la sociedad de consumo. Por otro lado, en los estratos intermedios se situaban algunos actores que poseían una parte de los medios productivos, pero muy inferior a la de los estratos superiores. En general, los ingresos del estrato intermedio derivaban de sus calificaciones. Dentro de este grupo, los más

[157] El análisis de los estratos sociales fue cobrando especial relevancia hacia la década del setenta. Aunque existían distintas perspectivas para su abordaje, en todos los casos se procuraba dar cuenta de las diferencias en términos de ingreso y poder entre los distintos actores sociales y de las relaciones entre ambas categorías analíticas. Al respecto, se pueden consultar los trabajos de Prebisch (1976), Pinto (1965, 1976b) y Graciarena (1976b, p. 209).

calificados se encontraban mejor situados para compartir el fruto de la productividad, en tanto que los de más abajo necesitaban ejercer el poder político y gremial conforme se iba desplegando el proceso de democratización. Finalmente, los estratos inferiores participaban en muy escasa medida del fruto del progreso técnico, por el ritmo inadecuado de acumulación de capital y de educación, y porque su gravitación política y gremial era muy débil (Prebisch, 1976, 1978a, 1979b, 1980a).

Sobre esa base, se configuraban distintas relaciones de poder (Graciarena, 1976b; Quijano, 1966). Ellas daban cuenta, por un lado, del poder económico de los estratos superiores, que se deriva principalmente de la tenencia de los medios de producción, y alcanzaba, en menor parte, a los elementos más dinámicos de los estratos intermedios. La tenencia de los medios productivos iba descendiendo a lo largo de los estratos hasta volverse insignificante en los estratos inferiores. Por otro lado, el poder social se expresaba en una pequeña proporción de los trabajadores que se insertaban, en parte, en los estratos superiores y, sobre todo, en los estratos intermedios, especialmente en los tramos de mayores ingresos. Esta fuerza de trabajo, favorecida en términos relativos, tendía a mejorar espontáneamente sus remuneraciones conforme crecía la productividad, sin necesidad de apelar al poder sindical para ello. Pero, a medida que se descendía en la escala, producto de la competencia regresiva de la fuerza de trabajo, el poder sindical se constituía en la principal herramienta para lograr un mejor compartimiento, sobre todo cuando las calificaciones eran rudimentarias o no existían (Graciarena, 1978b; Prebisch, 1978a, 1980a).

De esta forma, la capacidad de los distintos estratos de participar de los frutos del desarrollo era diferenciada, y en ello se expresaban las diversas relaciones de poder que determinaban la desigual distribución del ingreso (Prebisch, 1976, 1977, 1978a). Los estratos superiores y algunos trabajadores del estrato intermedio lograban mejorar sus ingresos al incrementarse la productividad del proceso productivo, ya sea por controlar los medios de producción, o por sus altas cualificaciones. En cambio, los trabajadores que no lograban ser absorbidos de manera genuina al proceso productivo, pujaban por una mayor participación a través de su poder gremial y político. En general, estos actores lograban insertarse mediante formas espurias en distintos sectores de la economía, pero principalmente en el Estado.

En definitiva, en esta forma de apropiación desigual del excedente radicaba la desigualdad social inherente al capitalismo periférico (Prebisch, 1980a, p. 167). Sin esta distribución desigual, no existiría la imitación desmesurada de las modalidades de consumo del centro, en claro detrimento de la acumulación de capital necesaria para dar sustento al proceso económico que se requería para acompañar estas transformaciones económicas y sociales. Según se analiza, este proceso tenía dos consecuencias fundamentales, estrechamente vinculadas entre sí: la contradicción económica para compatibilizar los requerimientos de acumulación de capital necesarios para superar la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano con las mayores demandas de redistribución del excedente; y, por eso mismo, la creciente contradicción política entre las demandas económicas y las de mayor democratización (Prebisch, 1976, p. 52, 1977, p. 292).

Estos fenómenos, en su conjunto, se retroalimentaban e intensificaban la insuficiencia dinámica del desarrollo periférico y las desigualdades que le eran propias, y derivaban en diversos tipos de crisis económicas y políticas. De manera concreta, producto del juego de las relaciones de poder, se conformaba un círculo vicioso en el que la pugna distributiva debilitaba la acumulación de capital y acentuaba la insuficiencia dinámica; lo cual, además de la frustración que ello traía consigo, provocaba una mayor absorción espuria de los estratos intermedios, con un nuevo debilitamiento de la acumulación. En última instancia, dado que el capitalismo periférico era más proclive a sacrificar el proceso de democratización que la sociedad de consumo (Prebisch, 1976, p. 57), la forma en cómo se resolvían las crisis era a través de la fuerza, lo que le otorgaba al sistema un funcionamiento excluyente y conflictivo (Prebisch, 1979b, 1980a).

En conjunto, la identificación de estas dinámicas conllevó el progresivo reconocimiento de que las transformaciones en las estructuras económicas y sociales propias del desarrollo eran procesos esencialmente *políticos* (CEPAL, 1961b, pp. 11–12; Furtado, 1962, 1965c, 1966a; Graciarena, 1978b; Medina Echavarría, 1976; Prebisch, 1963a, p. 128, 1964, 1970, p. 19). No se trataba simplemente de un problema técnico, sino de decidir entre distintas opciones y vencer los obstáculos políticos y las eventuales resistencias a las transformaciones que se planteaban como necesarias.

La dimensión política del desarrollo se expresaba tanto a nivel interno como externo. A nivel interno, demandaba una transformación estructural de la periferia que altere el *status quo* dominante y desarticule el poder de los intereses asociados al mismo. Y, a nivel externo, consideraba la importancia de la cooperación internacional como política de soporte a estos procesos (CEPAL, 1961b; Medina Echavarría, 1976; Prebisch, 1964).[158] En ambos casos, ello implicaba una reestructuración del poder político y económico, y de las principales instituciones que le daban sustento (como la tecnología, los créditos y el mercado) tanto a nivel interno como externo (Graciarena, 1978b, pp. 13–14). Naturalmente, ese proceso no se realizaría sin conflictos entre los intereses de los actores dominantes y aquellos expectantes de las transformaciones.

Finalmente, la reflexión acerca de las dinámicas que fueron desplegando los diversos actores reforzó el reconocimiento de que las transformaciones sociales y económicas que alterarían el equilibrio interno y externo de las sociedades subdesarrolladas y dependientes eran procesos políticos que, en aquellas condiciones históricas, suponían tensiones que no contenían necesariamente soluciones favorables a los proyectos de desarrollo nacional. La determinación de las posibilidades concretas de éxito dependía de un análisis que no podía ser sólo estructural, sino que debía comprender también el escenario en el que actuaban las fuerzas sociales en juego, tanto las que tendían a

[158] En efecto, gran parte de estas discusiones y análisis se inscribían en el contexto de promoción de la Alianza para el Progreso. Si bien, como se señaló en el punto 4 de este capítulo, Prebisch se mostraba optimista respecto de la implementación de la misma, también fue advirtiendo los obstáculos que se fueron haciendo presentes luego de la firma de la Carta de Punta del Este. Al respecto, Prebisch supo señalar que la Alianza para el Progreso no avanzó con la celeridad esperada (Prebisch, 1962c, p. 8), y que las ideas que acompañaban el proyecto, si bien respondían a hondas aspiraciones latinoamericanas, no habían logrado traducirse en un sistema de ideas coherentes que penetre con profundidad en todos aquellos que tienen la responsabilidad de la política de desarrollo económico (Prebisch, 1963c, p. 327).

mantener el *status quo* como aquellas otras que presionaban para que se produzca el cambio social (Cardoso & Faletto, 1969, p. 38).

5.4. Viejas y nuevas formas de dependencia

Durante este contexto, el reconocimiento de las relaciones de dependencia y subordinación que caracterizaban al vínculo entre centro y periferia se basaron en diversos análisis que, por un lado, insistían en la imposibilidad de superar los condicionamientos impuestos por el centro en un sentido similar a los análisis presentados inicialmente por los estructuralistas (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949); al tiempo que, por otro lado, fueron dando cuenta de nuevas dimensiones de análisis y nuevas formas de dependencia que habían ido surgiendo durante las últimas décadas.

Inicialmente, se reconocía que la dinámica del comercio internacional continuaba condicionando las posibilidades de desarrollo de la periferia. Ello refería a la identificación de los problemas ya mencionados, como la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, la baja elasticidad ingreso-demanda, y el conjunto de regulaciones que se implementaban en el comercio mundial, que respondían a los intereses de los países ya desarrollados y limitaban las posibilidades de desarrollo de la periferia (Pinto, 1972; Pinto & Knakal, 1970; Prebisch, 1964). Esto conllevaba los problemas ya señalados en relación con la caída de los precios de los productos primarios, su menor poder de compra a nivel internacional y las limitaciones que ello implicaba en términos económicos, sociales y políticos para su desarrollo, en especial, durante el despliegue de la ISI.

En efecto, las exportaciones de materias primas continuaban creciendo con relativa lentitud, producto de la disparidad de la elasticidad-ingreso de la demanda. Pero esta situación se agravaba, a su vez, por los “errores deplorables de la política económica” de la periferia (CEPAL, 1961b, p. 18) que habían generado “un nuevo tipo de vulnerabilidad” (CEPAL, 1961b, p. 21). Al priorizarse la sustitución de bienes de consumo, los países de América Latina que más habían avanzado en dicha estrategia habían logrado sustituir prácticamente todos los bienes de ese tipo. Así, gran parte de las importaciones de América Latina se constituían por materias primas e intermedias –necesarias para mantener la actividad económica corriente- y bienes de capital. En consecuencia, esta nueva composición de las importaciones no dejaba un margen fácilmente comprimible, y el hecho de no poder importar esos bienes esenciales cuando las exportaciones disminuían cíclicamente afectaba el ritmo de crecimiento, y podía implicar una tendencia al estancamiento (Furtado, 1968, p. 215) o contracción de la economía (CEPAL, 1961b, p. 21). La forma en cómo se resolvía la tendencia al desequilibrio externo era aumentando la carga de los servicios financieros, lo que representaba una desventaja para la periferia (Prebisch, 1964).

Ahora bien, más allá de los errores de la política interna, también se señalaba la ausencia de estímulos del centro al desarrollo de la periferia. En ese sentido, la posibilidad de que los países periféricos puedan expandir sus exportaciones industriales dependía no sólo de estimular dicho proceso de desarrollo industrial al interior de las

economías latinoamericanas, sino también de un cambio de actitud del centro orientado a eliminar las restricciones que recaían sobre la periferia. Sin embargo, se observaban un conjunto de medidas restrictivas que el centro adoptaba en detrimento de la periferia, ya sea en relación con la importación de productos primarios, o con la falta de estímulos para la exportación industrial (CEPAL, 1961b, p. 19).

Por un lado, la tendencia a la caída de los precios de los productos primarios daba cuenta de la necesidad de llegar a un acuerdo con los países centrales para evitar una redistribución regresiva del ingreso en el plano internacional, de manera que los precios de los productos primarios puedan ser sostenidos a niveles superiores a los que prevalecerían sin ningún tipo de regulación internacional. Esto hubiera demandado que los países centrales estén dispuestos a modificar considerablemente su política interna, particularmente en aquellos casos en que los productos exportados por los países en desarrollo compitan con la producción de los mismos productos en los países desarrollados (Prebisch, 1964). Por otro lado, los centros podrían haber implementado medidas que facilitaran ciertas importaciones industriales provenientes de los países en desarrollo, dando a éstos mayor capacidad para importar aquellos productos cuya diferencia de costos era más grande. Esto hubiera permitido desarrollar una conveniente división del trabajo en el campo industrial, muy diferente del esquema tradicional de intercambio de bienes primarios por productos industriales (CEPAL, 1961b, p. 20; Prebisch, 1980a). Sin embargo, los países centrales no se orientaron a promover una política de cooperación que permita resolver estas restricciones[159] (Prebisch, 1964, 1970, p. 114).

A este escenario más o menos conocido, pero agudizado por las limitaciones de la ISI, se fueron sumando nuevas contradicciones y formas de dependencia que también encontraron su manifestación en la nueva dinámica industrial que se desplegó en la periferia. Como se ha mencionado, ante las dificultades para avanzar en un proceso de mayor capitalización, los crecientes problemas asociados a la restricción externa y la ausencia de inversión, inicialmente se consideró la concurrencia del capital extranjero para dar soporte al proceso de industrialización[160] (Cardoso & Faletto, 1969; Pinto, 1969, p. 765; Prebisch, 1970, p. 137). Además del apoyo financiero, se estimaba que las empresas transnacionales actuaran como un vehículo de transferencia tecnológica, que dé sustento y estimule el desarrollo de la industria local (CEPAL, 1961b, p. 8; Prebisch, 1969a, 1969b). Sin embargo, a pesar de esta perspectiva optimista, la realidad fue dando cuenta de un proceso que terminó generando nuevas relaciones de dependencia.

En ese sentido, las dinámicas desplegadas por el capital extranjero en la periferia, a través de las grandes empresas transnacionales –especialmente norteamericanas (CEPAL, 1964; Furtado, 1971c)-, distaron notablemente de las expectativas (Kerner, 2003). Estos grandes actores no se orientaron a incrementar las inversiones en el sector

[159] Al respecto, se ha señalado que: “el objetivo primordial de la política de cooperación económica internacional es que los países de producción primaria crezcan más que los centros industriales, para atenuar así las grandes diferencias de ingreso por habitante. Tal objetivo está lejos de conseguirse” (CEPAL, 1961b, p. 28).

[160] Ello se dio en un contexto en el cual los capitales industriales del centro buscaban nuevos mercados en la periferia (Cardoso & Faletto, 1969, p. 140).

industrial, a los fines de estimular el desarrollo tecnológico y mejorar la competitividad internacional (CEPAL, 1961b, p. 81). Por el contrario, tendieron a importar tecnologías obsoletas desde los centros industriales (por lo general, sus casas matrices) sin estimular el desarrollo tecnológico local (Tavares, 1972). A su vez, el capital extranjero fue absorbiendo diversas industrias nacionales que pasaron a estar bajo su control[161] (Prebisch, 1969c, p. 11), de manera que las industrias más dinámicas de bienes duraderos y complementarios se fueron "extranjerizando" (Pinto, 1982, p. 1057). Así, bajo un mercado ampliamente protegido, estos actores fueron consolidando posiciones monopólicas sin necesidad de mejorar su competitividad u orientar su producción al mercado internacional (Prebisch, 1976). Esto tuvo efectos negativos, ya que por la mayor presencia del capital extranjero en la región, las decisiones fundamentales para la continuidad del proceso de industrialización en gran medida dejaron de estar en manos nacionales y pasaron a depender de decisiones externas[162], consolidando lo que Cardoso y Faletto (1969, p. 130), Furtado (1971c, p. 53) y Pinto (1979) denominaron como "internacionalización del mercado interno", o lo que Quijano (1968, p. 82) denominó una nueva modalidad de dependencia "tecnológico-industrial".

Esta nueva modalidad de vinculación de las economías periféricas al mercado internacional implicaba la configuración de nuevas relaciones de dependencia, distintas a las propias del modelo agroexportador (Cardoso & Faletto, 1969; Furtado, 1971b; Pinto, 1976b, 1979; Pinto & Knakal, 1970; Prebisch, 1978a; Quijano, 1968). El centro cíclico ya no actuaba, como antes, a través del control del sistema de importaciones y exportaciones, sino que lo hacía también a través de inversiones industriales directas en los mercados nacionales, particularmente en la industria manufacturera, a través de las grandes empresas transnacionales. Así, por un lado, en tanto el flujo de capitales y el control de las decisiones económicas pasaban al exterior (Prebisch, 1963b, pp. 65–66), los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realizaran en el ámbito de la economía dependiente, aumentaban virtualmente la masa de capital disponible para las economías centrales (Prebisch, 1979b).[163] Por otro lado, las decisiones de inversión también dependían parcialmente de decisiones y presiones externas, de manera que las empresas podían optar por transformar sus beneficios

[161] De acuerdo con los datos presentados por CEPAL (1964, p. 238) y Furtado (1971c, p. 19), para principios de los sesenta, las empresas extranjeras controlaban entre un 50 y 75% de las industrias dinámicas de América Latina.

[162] En algunos casos, las decisiones no eran tomadas por las empresas transnacionales sino por los gobiernos del centro guiados por sus propios intereses, sin considerar la incidencia desfavorable sobre los intereses de la periferia. Como ejemplo de ello, se señalan disposiciones de los países del centro que prohíben exportar a determinados países o importar materias provenientes de países a los que el centro principal aplica medidas punitivas (Prebisch, 1978a, p. 241).

[163] Las inversiones, atraídas por el mercado protegido, provenían de un número reducido de empresas transnacionales que se orientaban a la inversión industrial directa; principalmente a las actividades petroquímica, automotriz, siderurgia y electrónica. Estos sectores básicos dirigían el crecimiento industrial, y se esperaba que las inversiones permitieran superar el proceso de estancamiento de la ISI. Sin embargo, estas inversiones no solucionaban el problema de la dependencia que el sector industrial tenía con el sector externo, sino que le daban una nueva forma. En efecto, si bien las inversiones representaban un aporte positivo al momento de su ingreso, la remesa de utilidades y la posibilidad de girar los capitales libremente generaron rápidamente serios problemas en la balanza de pagos (Romero & Rofman, 1974).

económicos en capital para invertirlos en las economías centrales o en economías dependientes distintas de aquellas que los generaron (Cardoso & Faletto, 1969). En efecto, todo esto tenía consecuencias considerables en el balance de pagos de las economías periféricas (Pinto, 1972, p. 24; Pinto & Knakal, 1970, p. 45; Prebisch, 1976, p. 65, 1977, p. 291), lo que fue profundizando la dependencia financiera de la región (Cardoso & Faletto, 1969, p. 147; Pinto, 1982, p. 1045; Pinto & Knakal, 1970; Tavares, 1972).

En este marco, la noción de "dependencia" fue abordada con mayor atención (Cardoso & Faletto, 1969; Furtado, 1971b; Pinto, 1976b; Prebisch, 1977, 1978a, 1979b; Quijano, 1967, 1968, 1977). Las diversas contribuciones daban cuenta de la importancia de entender la noción de "dependencia" no sólo como una mera imposición externa, sino a partir de considerar centralmente las relaciones de poder internas de la periferia y la constelación de intereses dominantes que recreaban las dinámicas de subordinación. De esta forma, se señalaba que, para que se establezca una relación de dependencia entre sociedades autónomas, era necesario que exista una correspondencia básica de intereses entre los grupos dominantes de ambas sociedades, dando lugar a una situación de *interdependencia* (Quijano, 1968, p. 78). Es decir, no se trataba de una correspondencia básica de intereses de toda una sociedad en contraposición de la otra, sino de intereses diversos al interior de cada sociedad, y del establecimiento de alianzas o reciprocidades entre un sector de la sociedad dependiente (por lo general, el dominante) con los actores dominantes de la sociedad con mayor poder (Quijano, 1967, p. 15, 1968, p. 78).

Es en ese marco en que Quijano (1968) propuso el concepto de "dependencia histórica" para comprender las características que asume la dependencia latinoamericana.[164] El carácter dependiente de estas sociedades era un elemento constitutivo de su trayectoria histórica y expresaba, en distintos momentos, las relaciones de poder y conflicto que se manifestaban *entre* sociedades (*entre* centro y periferia) y *al interior* de las estructuras de poder que son propias de cada sociedad (*al interior* del centro o periferia) –cursivas propias-. En ese sentido, la dependencia no se imponía de manera exclusiva *sobre* la periferia, sino que también se expresaba *dentro* de la sociedad dependiente, en tanto los vínculos entre los actores dominantes de cada sociedad condicionaban y orientaban la naturaleza de sus estructuras de poder (Quijano, 1967); sin excluir, por ello, los eventuales conflictos que podrían manifestarse al interior de la periferia o en la relación centro-periferia (Quijano, 1968).

En el marco de las transformaciones recientes, las formas que asumía la interdependencia de América Latina con el centro eran mucho más amplias y diversas que durante el modelo primario-exportador. Ello daba cuenta, en especial, del menor

[164] Con la excepción de Cuba luego de la Revolución. Al plantear el concepto de "dependencia" en términos de reciprocidad de intereses entre sectores dominantes de ambas sociedades, Cuba aparece como una excepción en relación con los demás países latinoamericanos. Por el bloqueo económico de Estados Unidos sobre Cuba, Quijano reconoce los condicionamientos que Estados Unidos le impone a Cuba y los obstáculos y conflictos que se derivan de dichas relaciones. Pero ello no implica una relación de *dependencia*, por cuanto allí, realmente, se enfrentan los intereses de los grupos dominantes de un país con los intereses nacionales defendidos por el poder dominante del otro (Quijano, 1968).

control sobre los recursos productivos internos por parte de los actores dominantes a nivel local, su persistente posicionamiento subordinado en las relaciones de mercado, y la creciente dependencia tecnológica-financiera del sector urbano-industrial (Quijano, 1968, p. 2).

Por su parte, las contribuciones de Cardoso y Faletto se expresaban en un sentido similar al análisis de Quijano. De acuerdo con estos autores, el análisis del carácter dependiente de América Latina y sus posibilidades de desarrollo requería estudiar en términos históricos las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, así como también la relación que establecían con los países desarrollados, ya que la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nacía precisamente de la relación entre sociedades "periféricas" y "centrales"[165] (Cardoso & Faletto, 1969, p. 22). De esa forma, más allá de señalar las características estructurales de las economías latinoamericanas, era necesario analizar cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial, y la forma en cómo se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera, en relación con las dinámicas y los intereses de las economías centrales. Así, el concepto de "dependencia" era definido como un modo determinado de relaciones estructurales; esto es, un tipo específico de relación entre las clases y grupos, que implicaba una situación de dominio y que conllevaba estructuralmente la vinculación con el exterior. En esta perspectiva, el análisis no debía considerar la dependencia meramente como una "variable externa", sino como una configuración del sistema de relaciones entre las distintas clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes (Cardoso & Faletto, 1969, pp. 29–30).

Años más tarde, Cardoso señaló que con el concepto de dependencia se buscaban revalorizar dos aspectos de significación metodológica fundamentales. Por un lado, que los análisis del proceso histórico de constitución de la periferia debían explicar la dinámica del enfrentamiento entre las clases sociales en el nivel interno de las naciones (suponiendo las situaciones de dependencia a partir de la existencia de Estados nacionales). Y, por otro lado, que los condicionamiento externos, tanto en sus aspectos económicos como políticos, reaparecían inscriptos estructuralmente tanto en la articulación de la economía, de las clases sociales y del Estado con las economías centrales y con las potencias dominantes, como en la articulación de esas mismas clases y el tipo de organización económica y política que prevalecía en el interior de cada situación de dependencia (Cardoso, 1995, p. 108).

La dinámica interna de los países dependientes era un aspecto *particular* de la dinámica más general del mundo capitalista; pero no era un elemento abstracto y determinante, sino que dependía de los procesos históricos concretos que tenían lugar tanto en el centro como en la periferia. Se trataba de una expresión histórico-concreta, no de un

[165] Tal como lo señala Cardoso, esta perspectiva se diferencia, por un lado, de las perspectivas marxistas que conciben los condicionamientos para el desarrollo de la periferia simplemente como una imposición exógena (Cardoso, 1995, p. 108); y, por otro lado, de los enfoques de la dependencia que han dejado de lado la preocupación por la caracterización de las formas de reproducción social y los modos de transformación que existen en cada una de las modalidades de dependencia (Cardoso, 1974a, p. 3).

fenómeno automático, general o abstracto; y dependía de las características que asumían los intereses locales, el Estado, los diversos recursos, y de la forma en cómo se fueron constituyendo históricamente y cómo se fueron articulando (Cardoso, 1995, p. 109). Son, por ello, *situaciones de dependencia*, que se basan en la historia y la trayectoria concreta de las sociedades y los actores.

En conjunto, estas reflexiones fueron reforzando la noción de capitalismo periférico que fue adquiriendo mayor importancia en este contexto. El capitalismo latinoamericano era periférico porque imitaba al centro y no lograba romper con su dependencia económica, tecnológica, financiera y cultural (Furtado, 1971b; Pinto, 1979; Prebisch, 1973, 1978a), y porque el centro hacía uso de su poder para perpetuar y reproducir las contradicciones y los condicionamientos que recaían sobre la periferia limitando sus posibilidades de desarrollo (Prebisch, 1976). Precisamente, uno de los elementos distintivos de este contexto fue el reconocimiento explícito de la dimensión política que configuraba y recreaba el esquema global y espacialmente desigual conformado por la relación centro-periferia, en la que tanto el centro como los actores dominantes de la periferia jugaban un rol fundamental.

Por un lado, porque las relaciones entre el centro y la periferia se desenvolvían bajo la hegemonía del primero; hegemonía que respondía siempre a una combinación de intereses económicos, políticos y estratégicos que tenían una fuerte gravitación sobre la periferia (Prebisch, 1976, p. 58). La principal manifestación del poder del centro se expresaba en su superioridad técnica y económica que, combinada con el poder político de estos países, tenían una influencia generalmente incontrastable en la periferia. Las dinámicas del mercado internacional que comandaba el centro, y especialmente el centro cíclico principal, constituían sistemas de dominación económica (Furtado, 1966b, 1969) y relaciones de poder que le permitía al centro extraer importantes ingresos de la periferia (Furtado, 1971b; Prebisch, 1976, p. 9).

Así, por ejemplo, los centros promovían y apoyaban la expansión de las empresas trasnacionales, cuyos intereses se correspondían con el poder económico y político de los estratos superiores de las sociedades periféricas, asociados al sostenimiento de la sociedad de consumo privilegiado (Cardoso & Faletto, 1977, p. 279; Graciarena, 1978b, p. 22). En ese sentido, las empresas trasnacionales participaban activamente de la pugna distributiva interna y apoyaban las medidas tendientes a desactivar los focos conflictivos en aquellas situaciones en que el orden predominante y sus intereses inmediatos podrían verse amenazados (Graciarena, 1978b; Prebisch, 1978a, 1979b). Al respecto, se reconocía explícitamente que “los intereses de las empresas trasnacionales no son los mismos que los de la colectividad”, sino que, en el mejor de los casos, sus intereses aparecían asociados a los de aquellos sectores privilegiados (Prebisch, 1977, p. 290). A su vez, en ese marco, el centro contribuía al sentido excluyente del capitalismo periférico, dado que el despliegue del capitalismo imitativo y de la sociedad de consumo excluía a grandes masas de la población (Faletto, 1996; Pinto, 1979, p. 50; Prebisch, 1978a). Por lo demás, el centro no había promovido o dado sustento a otras formas dinámicas que permitan resolver los problemas de las economías latinoamericanas, ya sea en relación al problema de las exportaciones

primarias, las posibilidades de industrialización, o a través de diversas formas cooperación internacional (tecnológica y/o financiera).

Por otro lado, porque producto de la articulación de intereses, los actores dominantes de la periferia imitaban las dinámicas de producción y consumo de los países centrales, pero sin los recursos para afrontarlo. La dinámica productiva que se imitaba del centro, en relación con la tecnología y la fuerza de trabajo requerida, demandaba un esfuerzo de acumulación de capital que excedía las posibilidades de la periferia sobre la base de la estructura social existente. De esa forma, la dependencia ideológica y cultural respecto el centro tenía un ingente costo social y político; principalmente, porque generaba conflictos al interior de la periferia en relación con las posibilidades efectivas de los distintos actores de participar de los frutos del progreso técnico. En efecto, si bien todos los grupos sociales aumentaban sus expectativas y querían participar en mayor medida de la sociedad de consumo, producto de la enorme concentración de la técnica y las desigualdades a ello asociadas[166], las posibilidades efectivas de hacerlo alcanzaban sólo a los actores dominantes y en parte intermedios, mientras que los estratos inferiores de la estructura social quedaban relegados[167] (Furtado, 1971b, 1973; Graciarena, 1978b; Prebisch, 1980b; Quijano, 1977).

Estas relaciones daban cuenta de una articulación de intereses entre los estratos dominantes de ambas sociedades, de manera que los centros, además de su poder estructural significativamente mayor que el conjunto de la periferia, lograban compartir el poder económico y político de los estratos dominante en la periferia (Prebisch, 1976, p. 58). La coincidencia de intereses entre los estratos superiores solía expresarse centralmente en torno a la promoción de la sociedad de consumo, lo que implicaba la reproducción del capitalismo imitativo de la periferia. No obstante, como se señaló, ello resultaba incompatible con la integración de las masas rezagadas y, por ende, con el avance de la democratización (Prebisch, 1978a). En definitiva, la forma en cómo se resolvían los conflictos que generaba ese proceso era refrenando el avance político de los sectores relegados en vez de llevar adelante una transformación del sistema económico en su conjunto (Furtado, 1966b, p. 375; Prebisch, 1976, pp. 7–8).

Finalmente, de manera más directa, la dependencia de la periferia respecto al centro también se manifestaba a través de distintas formas de acción y de persuasión que el segundo lograba imponer sobre la primera, como concesiones comerciales, recursos financieros, ayuda militar, formas de influir sobre la opinión pública y los gobiernos y, eventualmente, medidas punitivas que terminaban en el empleo de la fuerza (Furtado, 1966b; Prebisch, 1978a, p. 240). Como resultado, frente a estas presiones, la periferia muchas veces se veía condicionada a tomar decisiones que de otro modo no tomaría.

[166] Hecho que se veía agravado, como se indicó oportunamente, por las exigencias de capitalización cada vez mayores de la tecnología que se generaba en el centro, y por la absorción cada vez menor de mano obra (Prebisch, 1976, p. 9).

[167] Los estratos inferiores quedaban relegados en un doble sentido: en poder acceder a la educación necesaria para cualificar su mano de obra, de acuerdo con las exigencias de la técnica que se imitaba de los países centrales; y, en consecuencia, en poder ser "absorbidos" en el proceso de producción para disfrutar directamente de los beneficios del progreso técnico. Ello, sumado a su débil poder político y gremial, los posicionaba en desventaja respecto de los demás actores sociales.

5.5. Estilos de desarrollo

Finalmente, en el marco de esta complejización de la matriz analítica cepalina para los estudios del desarrollo latinoamericano fueron emergiendo también las discusiones sobre los "estilos de desarrollo", que caracterizaron en gran medida la producción teórica de la institución a lo largo de la década de 1970 (Bielschowsky, 1998). Las principales contribuciones a esta reflexión provinieron de autores como Raúl Prebisch (1979a), Aníbal Pinto (1976c), Jorge Graciarena (1976a, 1976b), Marshal Wolfe (1976), María da Conceição Tavares y José Serra (1971), José Medina Echavarría (1976) y Enzo Faletto (1981, 1982). Concretamente, estos autores procuraban sistematizar los aportes que desde distintas perspectivas, y en parte externas a los debates propiamente latinoamericanos (Bielschowsky, 1998), abordaban las discusiones críticas sobre el desarrollo y las características que adoptaba en distintos espacios, tanto dentro del sistema capitalista como, incluso, en el marco de las experiencias socialistas (Pinto, 1976c).

Aplicado al estudio de América Latina, el debate sobre los "estilos" reconocía la creciente disconformidad no sólo respecto de los resultados obtenidos luego de impulsarse la estrategia industrializadora, sino también en torno al concepto de "desarrollo" en sí mismo, es decir, respecto a su conveniencia, su viabilidad y su significado (Wolfe, 1976). Las discusiones priorizaban la reflexión acerca de las proyecciones hacia el futuro, sobre la base de un escenario capitalista más complejo, mediado por las transformaciones tecnológicas, productivas y espaciales que se iban manifestando a nivel global. En este marco, se introdujo la discusión y reflexión acerca de las características que asumía el patrón productivo latinoamericano, las posibilidades de su inserción internacional, los actores e instituciones que eventualmente asumirían las posibilidades del desarrollo latinoamericano como un proyecto propio, y también, en algunos casos, la reflexión sobre la cuestión ambiental de ese mismo proceso.[168]

Desde una perspectiva predominantemente económica, la noción de "estilo" podía entenderse como "la manera en que *dentro de un determinado sistema* se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios" (Pinto, 1976c, p. 104) –cursivas en original-. De acuerdo con Pinto, el factor de mayor jerarquía en los interrogantes era el "para quiénes" producir, ya que daba cuenta de las preferencias relativas en relación con la repartición social del producto, a partir del cual se pueden ir revirtiendo o reforzando las desigualdades.

[168] Gran parte de estas discusiones se publicaron en una serie de libros coordinados por Osvaldo Sunkel y Nicolo Giglo (1980, 1981) en la que participaron numerosos autores, entre ellos Raúl Prebisch, Marshall Wolfe, Armando Di Filippo, Fernando Henrique Cardoso y Amílcar Herrera. En ese marco, la cuestión ambiental adquirió una importancia considerable. Al respecto, entre los años 1978 y 1980 se desarrolló un proyecto en la CEPAL titulado: "Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina", orientado al análisis de la relación del desarrollo con el medio ambiente. Fuente de consulta: https://www.cepal.org/es/publicaciones/5658-estilos-desarrollo-medio-ambiente-america-latina-un-cuarto-siglo-despues. [Última fecha de consulta: 11/6/2021].

Por su parte, el estilo de desarrollo de América Latina se caracterizaba por ser ampliamente concentrado y desigual en términos de distribución del ingreso y consumo (Graciarena, 1976b; Pinto, 1976c). En ese sentido, los núcleos más dinámicos del aparato productivo dependían de las preferencias de la demanda de los grupos que se encontraban en la cúspide de la estructura distributiva. Así, se argumentaba que, para que el estilo de desarrollo dominante funcione, se requería una elevada concentración del ingreso y el gasto en esos estratos, de manera de poder sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos[169] (Pinto, 1976c, p. 113). Ello implicaba reconocer, explícita o implícitamente, las relaciones de poder que sustentaban las características estructurales de las economías latinoamericanas, dando lugar a diversos interrogantes como: "¿Cuál es el papel del poder en el desarrollo? ¿Quiénes poseen poder, de qué tipo, cómo lo movilizan, hacia qué objetivos y para servir qué intereses?" (Graciarena, 1976a, pp. 179–180).

En todo caso, se argumentaba que el debate sobre los estilos de desarrollo latinoamericano no debía centrarse exclusivamente en una perspectiva económica, sino considerar un enfoque que integre las contribuciones que se habían ido elaborando desde diversas perspectivas, como las sociales, políticas y culturales (Graciarena, 1976a, p. 174).[170] Al retomar los conceptos que fueron adquiriendo notoria relevancia en este contexto de producción estructuralista crítico, los autores argumentaban que, en realidad, el análisis de las particularidades (y posibilidades) de los "estilos de desarrollo" no podía permanecer ajeno a la consideración de las relaciones de clase presentes en la región en un momento determinado, ni a las dinámicas conflictuales que derivaban de aquellas, que configuraban una determinada estructura de poder y condicionaban las orientaciones de las políticas y estrategias viables. En ese sentido, reconocer los "conflictos entre grupos sociales es fundamental para una cabal comprensión de la posibilidad y potencialidad de realización de las distintas alternativas" (Faletto, 1982, p. 31).

Los autores reconocían que un "estilo de desarrollo concreto" es siempre una alternativa dentro de varias históricamente posibles y potencialmente viables, de manera que la selección y aplicación de una de esas alternativas es un acto político impulsado por una coalición hegemónica que cuenta con los recursos de poder necesarios para imponerla sobre otras opciones (Graciarena, 1976a; Wolfe, 1976). El análisis de los "estilos" incorporaba, así, el reconocimiento explícito de la dimensión del poder, la dominación y el carácter conflictual del capitalismo, que son resultado de las relaciones entre grupos y clases sociales, y que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de las estructuras productivas y las tendencias a la distribución del ingreso, procesos que se dan en el marco de una coyuntura histórica y de dependencia externa específica (Faletto, 1982; Graciarena, 1976a; Medina Echavarría, 1976).

[169] El análisis de Pinto se combina con el concepto de heterogeneidad estructural. Así, se destacaba que los sectores intermedios habían aumentado su participación en los frutos del progreso técnico, mientras que los marginados o primitivos quedaron en gran medida relegados.
[170] Ello se constituía en "una reacción en contra del pensamiento y la acción sobre el desarrollo de teorías fundadas en presupuestos exclusivamente economicistas, que adquirieron un vigor dominante en los años inmediatos a la última guerra mundial" (Graciarena, 1976a, p. 177).

6. El abordaje del Estado en el estructuralismo crítico

Durante este contexto de análisis, gran parte de las reflexiones en torno al Estado aparecen asociadas, en un primer momento, al reconocimiento de que sus formas de estructuración e intervención incidieron en las restricciones de la ISI. Esto implicó un cambio en la perspectiva de los autores estructuralistas, que fueron adoptando una postura más cautelosa acerca de las formas de intervención del Estado para el desarrollo. Este cambio analítico se observó, por ejemplo, en los trabajos de Prebisch y Furtado, quienes pasaron de un "optimismo" inicial hacia un claro "descontento" o "desencanto" respecto de la intervención estatal en los procesos de desarrollo (de Almeida, 2011; V. R. Fernández & Ormaechea, 2018; Ormaechea & Fernández, 2017). De todas formas, más allá de las referencias específicas a estos autores, los análisis acerca de las desacertadas prácticas de intervención estatal durante la ISI fueron una característica de las reflexiones cepalinas a partir de mediados de la década de los cincuenta.

De manera general, se cuestionó la intervención desacertada basada en una política aduanera exagerada (Pinto, 1978), y en políticas de cambio, créditos y subsidios que terminaron por distorsionar arbitrariamente el funcionamiento de la economía (Prebisch, 1957a, pp. 10–11). Por un lado, se argumentaba que se habían implementado protecciones aduaneras elevadas y restricciones que modificaron los precios relativos de los productos importados y condujeron, con frecuencia, a prácticas monopolísticas (Prebisch, 1956c, p. 12, 1961b, p. 2; Tavares, 1972). Ello terminó desvirtuando el funcionamiento de la economía, al perjudicar el ámbito de la competencia tanto a nivel interno como externo (CEPAL, 1959d, p. 6; Faletto, 1966, p. 697; Pinto, 1965, p. 66; Prebisch, 1960d, p. 8, 1961e, p. 4, 1961d, p. 4, 1969c, p. 8). En efecto, la industrialización cerrada por el proteccionismo excesivo y los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas importantes habían creado una estructura de costos que dificultaba la exportación de manufacturas al resto del mundo (Prebisch, 1963b, p. 87). Además, también se criticaron las políticas de subsidios, orientadas en gran medida a la producción industrial para el consumo interno y no a la exportación (CEPAL, 1961b, pp. 19–20). Todo ello tenía un impacto negativo en relación con la tendencia al estrangulamiento exterior (Prebisch, 1963b, p. 83).

Además, se señalaba que las políticas implementadas reforzaban las tendencias hacia la concentración del ingreso y a favor de los sectores más desarrollados (Furtado, 1962, p. 374). En ese sentido, las políticas de estímulo al desarrollo industrial mejoraban la productividad de las unidades y les permitían elevar la remuneración de sus factores a costa del gasto público. Pero ello, al combinarse con débiles políticas tributarias, dificultaba la posibilidad de gravar los bienes de consumo característicos de la emergente estructura industrial y de la demanda de los grupos de mayor renta. Al tratarse de las actividades más dinámicas, cualquier restricción a su mercado potencial era fuertemente resistida por empresarios y asalariados. Ante ello, el Estado actuaba expandiendo las políticas de demanda principalmente a través de créditos (Pinto, 1965, pp. 67–68).

También se argumentaba que la industrialización se había implementado de manera improvisada, sin contar con un plan de desarrollo ni seguir criterios de economicidad (CEPAL, 1977, p. 25; Furtado, 1965c, p. 376; Prebisch, 1963b, p. 86). De esta manera, los resortes potencialmente disponibles para orientar la actividad económica privada en un sentido compatible con el programa del desarrollo no fueron bien utilizados y terminaron por afectar el desenvolvimiento de la economía.[171]

Esta política de intervención desacertada tuvo también efectos negativos sobre la actividad agropecuaria. Las críticas se orientaron a resaltar que las políticas implementadas para el estímulo de la ISI desalentaron la producción y tecnificación rural (Prebisch, 1963b, p. 50), lo que agudizó las dificultades para obtener las divisas necesarias para incrementar los coeficientes de las importaciones.[172] En efecto, las exportaciones tradicionales habían sufrido un grave desmedro por diversos motivos, entre los que se mencionaban la sobrevaluación monetaria, la fijación de precios muy bajos que destruían el estímulo de los productores, o la escasa tecnificación del sector. De esta forma, al reducirse las exportaciones, las mismas no alcanzaban para proveer a la industria de las materias primas, de los productos intermedios, y de los bienes de capital que el proceso industrializador requería para su desarrollo (Prebisch, 1957a, pp. 5–6).

Por su parte, la reforma agraria seguía siendo una materia pendiente en América Latina. A pesar del impulso que cobró dicha discusión a principios de los sesenta, se criticaba la falta de decisión del Estado para avanzar en ese sentido[173] (Prebisch, 1963b, p. 172). La industrialización, por sí misma, no había modificado de manera radical la estructura social basada en el acaparamiento de la tierra y su explotación extensiva (Prebisch, 1963b, pp. 66–67). Además de señalar la falta de decisión para romper con el privilegio de la tierra (Prebisch, 1962a), también se criticó la falta de estímulos por parte del

[171] En el caso de Prebisch, este análisis es particularmente agudo para el caso de Argentina. Al respecto, señaló que: "La intervención excesiva y desordenada del Estado ha perturbado seriamente el sistema económico argentino en detrimento de su eficiencia (…) La intervención del Estado es ciertamente indispensable para acelerar el ritmo del desarrollo y promover su sentido social, pero hay dos tipos de intervención: el que pretende regular la conducta de los individuos en el proceso económico, como ha sido en este país en el período que se considera, y aquella intervención del Estado favorable al desarrollo económico que consiste en manejar eficazmente los resortes superiores del sistema mediante la política fiscal, la política monetaria, de cambios y de créditos, la tarifa aduanera, la política de inversiones y la acción técnica del Estado, todo ello a fin de crear las condiciones básicas, los estímulos y los incentivos que requiere la actividad económica privada para su máxima eficacia, orientándola hacia el logro de ciertos objetivos fundamentales de desarrollo económico. Sucede con frecuencia que cuando el Estado se empeña en el primer tipo de intervención termina por perder el dominio de aquellos resortes superiores y en vez de orientar y estimular la economía, ésta queda a la deriva, perturbada por la incoherencia, las contradicciones y la imprevisión de este intervencionismo contraproducente" (Prebisch, 1956d, p. 12).

[172] Esta crítica también aparece con especial énfasis para el caso argentino (Prebisch, 1956b, pp. 7–8, 1956a, pp. 2–3, 1958a, p. 5).

[173] Esta afirmación marca una diferencia respecto a los trabajos anteriores de Prebisch, especialmente los de índole política, donde la reforma agraria no aparecía como una cuestión "inmediata". En ese sentido, por ejemplo, en los informes conocidos como "Plan Prebisch" –ya mencionados-, el autor no señaló la estructura de propiedad agraria como un problema para la reactivación económica de Argentina, ni tampoco recomendó avanzar en una reforma en ese sentido. Al respecto, se puede consultar el *Plan de restablecimiento económico*, en particular el punto I: producción agropecuaria (Prebisch, 1956e, pp. 128–129).

Estado para tecnificar el sector rural, lo que se presentaba como una necesidad inmediata a los fines de incrementar la productividad y la producción (CEPAL, 1961b; Prebisch, 1960a, 1963b).

A su vez, la forma de intervención estatal había agudizado las diferencias y desigualdades entre el campo y las ciudades. Mientras que en estas últimas el Estado favoreció la organización de sindicatos y reconoció en diversas medidas los reclamos de los distintos actores, en los campos no se fomentó la sindicalización agrícola (CEPAL, 1963b, p. 44). De hecho, la legislación existente en varios países de la región "solo traduc[ía] en parte la situación de los obreros agrícolas con respecto al derecho de formar asociaciones para la defensa de sus intereses" (CEPAL, 1963b, p. 45). Ello, sumado a las escasas políticas sociales efectivas orientadas al sector rural[174], y al predominio de los sistemas locales de poder en esas áreas, terminó por conformar un escenario en el cual las masas campesinas continuaban viviendo en condiciones sociales y políticas marginales.

En efecto, en las grandes ciudades, el Estado había promovido no sólo las relaciones contractuales entre empresarios y trabajadores, sino que también amplió considerablemente las redes de cobertura económica y social (principalmente de educación) a los fines de forzar a los sectores tradicionales a aceptar la participación política y social de los nuevos sectores medios (CEPAL, 1963b, p. 121). Sin embargo, no se observó la misma actitud para con el campo, de manera que la vida rural se caracterizó por una cierta institucionalización del intercambio directo de servicios y hasta de favores. Esto configuraba un cuadro de dependencia política y económica de gran parte de la población rural que tampoco lograba incorporarse a las relaciones de mercado a través del salario (CEPAL, 1963b, p. 53).

En relación con ello, la política social también fue ampliamente cuestionada, al ser definida como "un conjunto de medidas dispersas –muchas veces contradictorias- que se adoptaron ante las presiones del momento y frente a necesidades perentorias" (CEPAL, 1963b, p. 124). Se criticaba que la política social desplegada beneficiaba sólo a algunos actores de la sociedad, y que su alcance se concentraba en gran medida en las grandes ciudades, lo que se explicaba por el mayor poder de negociación y la representación política de los asalariados urbanos y del medio industrial. En realidad, aunque las coberturas mínimas pretendían abarcar a todo el universo de la población, no llegaban a cubrir a una gran parte de los trabajadores, sobre todo aquellos ocupados en las franjas subdesarrolladas de cada sector (Pinto, 1965, p. 68). Naturalmente, esta forma de intervención reforzaba el contraste y las desigualdades entre los distintos grupos de trabajadores, siendo los más organizados los que más se beneficiaban (Pinto, 1976b, p. 123).

Por su parte, también se acusó al Estado de implementar políticas tendientes a la inflación (Pinto, 1965, p. 68). En la explicación de Prebisch (1956d), las dos causas de

[174] Hacia 1961, los sistemas de seguridad social de América Latina comprendían fundamentalmente a los trabajadores que dependían de la administración pública, la industria y el comercio, es decir, a los sectores urbanos de la población. A su vez, los sistemas de seguridad social se apreciaban especialmente en las ciudades con más de 20.000 habitantes (CEPAL, 1963b, p. 46).

este fenómeno provenían de su desacertada intervención en la economía. Uno de estos factores es de carácter monetario, mientras que el otro se relaciona con la política de sueldos y salarios. En relación con el primero, el financiamiento desproporcionado con crédito bancario a ciertas inversiones públicas o privadas conllevaba serias consecuencias inflacionarias. En relación con el segundo, cuando los aumentos salariales no eran absorbidos por la ganancia de los empresarios o no se correspondían con una mayor productividad, se trasladaban a los precios incidiendo en la espiral inflacionaria (Prebisch, 1960c, p. 4, 1961d, p. 5).

Las observaciones críticas sobre el rol del Estado en la promoción de la ISI no se centraron únicamente en sus erráticas políticas de implicación, sino que alcanzaron también su dimensión estructural. Así, si durante el período anterior las referencias a la estructura institucional del Estado estuvieron prácticamente ausentes (más allá de señalar la conveniencia de formar economistas en la técnica de la planificación), en este contexto las reflexiones dieron cuenta de que el mismo, lejos de convertirse en un reducto de eficiencia y neutralidad, como normativamente lo presuponía el programa de desarrollo, terminó por conformar un gran aparato burocrático que pervirtió el funcionamiento del sistema económico (Prebisch, 1957b, p. 417).

El aumento en el número de trabajadores dedicados al sector público se explicaba, por un lado, por el incremento de las actividades desempeñadas por el Estado en un contexto histórico de mayor intervención estatal. Pero, pero otro lado, encontraba una de sus causas fundamentales en la insuficiencia dinámica de la actividad industrial que, al no poder absorber gran parte de la mano de obra disponible, desplazaba los recursos humanos hacia las actividades estatales y de servicios (Prebisch, 1956b, 1957a, p. 7, 1963b). De acuerdo con los análisis, el gran aumento de oficinas y dependencias estatales y de trabajadores se tradujo en diversos problemas, tales como la presencia de personal incompetente y la superabundancia de mano de obra empleada. Ello implicó un desempeño ineficiente, una mayor dispersión de tareas y un gran aumento de los recursos que se destinaban a solventar todas aquellas actividades[175] (CEPAL, 1959e, 1959b, 1963c; Prebisch, 1956d, 1956e, 1963b, 1970).

[175] Como se mencionó en el subperíodo analítico anterior, en el año 1955, la CEPAL publicó el documento “Análisis y proyecciones del desarrollo económico”, que representaba una revisión del documento: “Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico”, presentado y publicado en 1953, en ocasión del quinto período de sesiones de la CEPAL realizado en Río de Janeiro. El documento de 1955 vino a “constituir una especie de introducción general a los estudios de la técnica de programación aplicada a los casos concretos de los países latinoamericanos” (CEPAL, 1955, pp. 3–4). A partir de allí, y durante los años posteriores (entre 1955 y 1960) se publicaron una serie de estudios titulados: *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* para distintos países: II. El desarrollo económico del Brasil; III. El desarrollo económico de Colombia; IV. El desarrollo económico de Bolivia; V. El desarrollo económico de la Argentina; VI. El desarrollo industrial del Perú; VII. El desarrollo económico de Panamá; VIII. El desarrollo económico de El Salvador; IX. El desarrollo económico de Honduras. Cada uno de estos estudios cuenta con referencias al incremento del gasto público en los distintos países, en un contexto de mayor intervención estatal, y, en algunos casos, ciertos problemas asociados a ello. Para los diferentes casos, se puede consultar: Brasil (CEPAL, 1956); Colombia (CEPAL, 1957); Bolivia (CEPAL, 1958); Argentina (CEPAL, 1959b); Panamá (CEPAL, 1959c); El Salvador (CEPAL, 1959a) y Honduras (CEPAL, 1960).

Los análisis advertían que, a pesar de la mayor complejidad que asumía la intervención estatal en aquel contexto, no hubo un proceso de cualificación de la administración pública que permita comprender con mayor profundidad las necesidades del desarrollo de la periferia (CEPAL, 1959e, 1963b). Ello se presentaba como una necesidad ineludible dado los enormes desafíos por afrontar la escasez de recursos de América Latina. Además, se señalaba la ausencia de un programa de desarrollo bien definido, que cuente con un análisis de las medidas a implementar, un orden de prelación pertinente, la coordinación necesaria entre las distintas áreas del Estado y la efectiva asignación de recursos (CEPAL, 1959e, p. 3, 1961b, p. 73).

En consonancia con estas reflexiones, y en un contexto donde la discusión sobre la planificación cobró especial relevancia en América Latina[176], en el año 1963 se publicó el documento "Progresos en materia de planificación en América Latina" (CEPAL, 1963c), donde se presentó un balance sobre el estado de la cuestión. Por un lado, allí se mencionan los avances que se lograron en América Latina respecto de la planificación. En ese sentido, se señala que se logró reunir personal calificado, realizar importantes informes en materia económica, estadística y de proyección sobre las economías latinoamericanas, y se pudo "refinar" la técnica de planificación para aplicarla a la situación de los distintos países. Todo ello contribuyó sustancialmente al conocimiento de la realidad de las economías latinoamericanas. Por otro lado, se señala que, a pesar de esos avances, "la planificación se va incorporando con cierta lentitud frente a la urgencia de las necesidades que debe cubrir" (CEPAL, 1963c, p. 5). De acuerdo con la perspectiva institucional, los problemas para el avance de la planificación se atribuían a las enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas que se hacían presentes al momento de tomar decisiones y coordinarlas con los objetivos generales fijados en los planes.[177] Por ello, el documento destacaba la necesidad "evidente" y "urgente" de planificar una política económica, justamente, luego de las numerosas dificultades anteriormente señaladas y la intención de solucionar dichos problemas.

De esta forma, más allá de señalar las eventuales restricciones de carácter técnico para la planificación, desde fines de los cincuenta y principios de los sesenta fue cobrando especial relevancia la dimensión política de los procesos de decisión. Planificar el desarrollo implicaba considerar no solamente la elaboración de un "plan", sino también una transformación general de toda la administración pública que incorpore y coordine las distintas dependencias estatales y el conjunto de políticas (especialmente las fiscales, monetarias y cambiarias) que forman parte central de la estrategia de desarrollo (CEPAL, 1963c, p. 28). Precisamente, en esta dimensión general se fueron presentando los obstáculos más importantes, asociados a una "tradición" de hacer política donde prevalecía un divorcio entre quienes pensaban la política y quienes la ejecutaban, y que se basaba, por ello, en acciones y no en decisiones. Este divorcio entre quienes

[176] Sobre todo, luego de la carta de Punta del Este, la creación del ILPES y la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

[177] Esta misma reflexión será retomada por Medina Echavarría (1972) en su análisis respecto de las dificultades de las estrategias de planeación económica, especialmente en la sección: "La planeación en las formas de la racionalidad".

pensaban la política y quienes la ejecutaban conllevaba dificultades de coordinación entre oficinas y generaba, muchas veces, que las políticas implementadas sean contradictorias entre sí o que se decidan independientemente de objetivos globales coherentes (CEPAL, 1963c, p. 28).

En síntesis, persistía centralmente el reconocimiento de que la planificación era fundamental para el desarrollo latinoamericano, pero se comenzaba a incorporar progresivamente la problematización de que ello no implicaba solamente considerar una dimensión asociada al saber técnico, sino también la existencia de distintos intereses, presiones y desacuerdos que se traducían en "enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas" (CEPAL, 1963c, p. 5), que tenían la eventual capacidad para limitar los procesos de planificación. En ese sentido, durante el discurso que pronunció en la Sesión Inaugural de la CEPAL en el año 1959, Prebisch ya advertía que la *"técnica no es todo"* a la hora de pensar una política de intervención estatal para el desarrollo:

> [S]ería un tanto ingenuo pensar que, con una buena técnica, con un cuadro claro de las necesidades objetivas y de su orden de prelación, el Estado llegara a utilizar racionalmente los recursos disponibles para la mejor realización de una política económica y social. No podríamos dejar de reconocer que *la técnica no es todo*; en la vida política hay presiones de todo orden que muchas veces podrían malograr las soluciones claramente determinadas por la técnica (Prebisch, 1959a, p. 37).

De esa forma, fue cobrando mayor claridad el reconocimiento de la existencia de una "constelación económica y social" (Prebisch, 1961e, p. 4) de intereses de diversos actores que había estado oponiéndose a las transformaciones requeridas para el desarrollo. Entre esos actores, se distinguían los grupos tradicionales apoyados en la desigual tenencia de la tierra, las masas populares, y otros grupos que habían ido emergiendo durante el proceso de industrialización. Entre éstos, se mencionaba especialmente la figura de los actores gremiales, cuya notable influencia se hacía presente en el curso de los acontecimientos recientes (Faletto, 1966; Prebisch, 1959a, 1960a, 1961e). De acuerdo con Prebisch, estos actores tenían intereses diversos, y las dinámicas que desplegaban en ese contexto histórico constituían obstáculos que había que vencer para poder avanzar en el proceso de desarrollo (Prebisch, 1957a, 1957b, 1961e). El reconocimiento de los distintos actores sociales con intereses diversos, y las dificultades que ello implicaba para avanzar en la estrategia de desarrollo quedará plasmado, seguidamente, en la consideración de los mismos a la hora de revisar y reflexionar sobre las estrategias de planificación y, por ende, de intervención del Estado (Prebisch, 1963b, p. 21). Ello fue emergiendo de manera progresiva durante los sesenta hasta instalarse como un elemento central de las discusiones cepalinas, especialmente durante los setenta.

La presencia de actores con intereses diversos que obstaculizaban el proceso de desarrollo debía entenderse en el marco de las características estructurales de las economías latinoamericanas y de las propias restricciones que fue experimentado la ISI. En efecto, al considerar la insuficiente dinámica del capitalismo periférico, el Estado aparecía como un actor importante en relación con los conflictos de intereses entre los distintos estratos sociales y las dinámicas que se fueron desplegando durante el período

analizado. Como se mencionó, los estratos superiores y una parte de los estratos intermedios podían participar activamente de los beneficios del desarrollo, ya sea por controlar los medios de producción o por tener un poder social considerable que les permitía desempeñarse en actividades de elevada productividad y remuneración. Sin embargo, una parte considerable de los estratos intermedios e inferiores sólo podían acceder a una parte mayor del excedente mediante la organización y creciente presión gremial y política, y las mayores concesiones por parte del Estado. Esta dinámica se fue activando y profundizando en el marco de la ISI, la urbanización y la progresiva democratización (Prebisch, 1978a; Quijano, 1967).

En ese proceso, se reconocía que el Estado había tenido un rol central en la "creación" del movimiento sindical, en tanto promovió su reconocimiento, estimuló y apoyó sus acciones, y obligó a los sectores empresariales a negociar con ellos (Faletto, 1966, p. 716). Las antiguas organizaciones obreras, reducidas en número y representativas de los obreros calificados, fueron reemplazadas por organizaciones masivas que pretendían incorporar a todos los trabajadores; es decir, a los obreros, pero también a la amplia gama de actores que fueron adquiriendo un mayor poder político durante este contexto, como empleados estatales, profesionales universitarios, profesores y diversos grupos urbanos (CEPAL, 1963b, p. 141). En efecto, se argumentaba que esta estrategia de reconocimiento y reglamentación a la actividad sindical se constituía en un intento por parte del Estado de "adelantarse a un movimiento previsible y obtener de esta manera un cierto grado de control" (Faletto, 1966, p. 714).

Como resultado de ello, esta dinámica promovida desde el Estado significó un doble proceso. Por un lado, los sindicatos se conformaron como organismos fuertemente burocráticos, con una acentuada dependencia de los poderes públicos, especialmente del Estado (Faletto, 1966, p. 714). Por otro lado, producto de las dinámicas de negociación y reconocimiento, la estructura de poder dominante fue canalizando los reclamos y conflictos a través del mismo Estado, consolidando las posiciones de los nuevos grupos de poder asociados a los estratos intermedios.[178]

El Estado aparecía entonces en una posición estratégica y compleja, dado que jugaba un rol central en la distribución del excedente (Prebisch, 1978a, p. 223). Gran parte de las oportunidades económicas y de mejoras sociales estaban sujetas a la mayor intervención estatal, a partir de los servicios que el Estado prestaba a los distintos actores sociales. Así, al irse ampliando el poder de negociación de los actores intermedios, el Estado iba ampliando su margen de acción e intervención en la sociedad para atender los reclamos –sobre todo de servicios sociales- que exigían estos actores (Prebisch, 1978a, p. 225). Producto de ese mismo proceso, el Estado fue ensanchando

[178] De acuerdo con el análisis de la CEPAL, el proceso de sindicalización tuvo un éxito relativo. Si bien permitió la existencia de movimientos sindicales más organizados, el número de personas sindicalizadas nunca llegó a comprender a la gran mayoría de los trabajadores. Como se analizó en el punto 5.3, los programas de seguridad social favorecieron a las capas medias, mientras que los sectores bajos obtenían beneficios menores. Del mismo modo, no hubo una auténtica incorporación de los sectores marginales al cuerpo político, ni tampoco de las masas rurales (CEPAL, 1963b, p. 123).

y diversificando su estructura institucional conforme las crecientes necesidades de administración de una estructura económico-social más compleja (Quijano, 1968, p. 83).

De esta forma, el Estado pasó a ser abordado explícitamente como "un juego de relaciones de poder" (Prebisch, 1976, p. 54) donde se articulaban distintos intereses. Producto de la densificación de la sociedad y de la intensificación de los conflictos políticos, la anterior forma de intervención del Estado –que autores como Quijano (1968, 1977) o Graciarena (1984) definieron en términos de "Estado oligárquico"- fue puesta en cuestión y dio lugar a una nueva forma de implicación que se correspondía con la promoción de la industrialización[179] y la mayor atención de las demandas de los nuevos actores activados, esencialmente en torno a los reclamos de mayor distribución.

En efecto, esta dinámica generaba una "doble presión sobre el excedente" que se manifestaba tanto en la órbita del mercado como en la del Estado (Prebisch, 1980a, p. 166). Desde la órbita del mercado, la gran masa de la fuerza de trabajo adquiría un mayor poder sindical y político con el avance de la democratización, lo que le permitía compartir el excedente, ya sea directamente o por medio de los servicios sociales del Estado. Desde la órbita del Estado, éste pugnaba por una mayor participación en el excedente, en un contexto de mayor intervención y para absorber una proporción cada vez mayor de la fuerza del trabajo –principalmente de las clases medias tradicionales, que también adquirían un mayor poder sindical y político-. Si bien parte del empleo de la fuerza de trabajo se orientaba a ampliar los servicios del Estado, se argumentaba que otra parte "apreciable" se constituía "en una absorción espuria de gente innecesaria, por influjo de su poder político" (Prebisch, 1980a, p. 166), dado que no lograba ser absorbida en el mercado (Prebisch, 1978a, p. 188).

Ahora bien, los problemas asociados a esta dinámica de intervención estatal ya se venían señalando desde mediados de los cincuenta. Entre ellos, se mencionaba la sobreabundancia de trabajadores, la descoordinación de tareas, y la creciente afectación de recursos (ya de por sí, escasos) para solventar esas actividades. Sin embargo, para mediados de los setenta, el análisis advertía que esta dinámica de intervención estatal se constituía en uno de los elementos centrales de la "crisis del sistema", más allá de los factores estructurales. En ese sentido, el Estado, bajo el influjo de las relaciones de poder, contribuía a agravar la insuficiencia dinámica del desarrollo, porque sustraía recursos del potencial de acumulación para absorber fuerza de trabajo en forma espuria y no genuina[180], principalmente por la presión de los estratos intermedios (Prebisch, 1976, p. 12, 1978a, p. 225).

[179] En un sentido similar, Cardoso y Faletto (1969, p. 104) afirman que: "si en la etapa precedente, el Estado –que expresaba fundamentalmente los intereses exportadores y terratenientes- actuaba como mediador de la política de financiamiento de inversiones extranjeras, ahora por intermedio de él se toman las medidas necesarias para la "defensa arancelaria" del mercado, se inicia el proceso de transferencia de rentas del sector exportador hacia el sector interno y se crean los núcleos fundamentales de infraestructura para apoyar la industrialización sustitutiva de importaciones".

[180] Por ejemplo, las empresas públicas habían jugado un rol importante absorbiendo fuerza de trabajo espuria, lo que las volvía, por lo general, ineficientes. Sin embargo, el costo social de esos procesos, asociados a la insuficiencia dinámica, terminaban siendo más elevados que la misma ineficiencia de las empresas (Prebisch, 1970, p. 231).

Las dinámicas que fue desplegando el Estado para aliviar la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano lo fueron posicionando como un actor estratégico al que los distintos grupos buscaban acceder para definir las políticas de intervención de acuerdo con sus intereses (Faletto, 1966, p. 721; Graciarena, 1978a, p. 41). Esto fue acentuando el carácter corporativo del Estado, en tanto la forma de vinculación entre Estado y sociedad no se daba centralmente a través de los partidos políticos –entendidos como organizaciones más estables y representativas de los intereses de clase-, sino que los distintos actores buscaban apropiarse de los segmentos del aparato estatal para defender sus intereses inmediatos (Cardoso & Faletto, 1977, p. 298).

Al respecto, Cardoso (1975) denominó "anillos de poder" o "anillos burocráticos" a la modalidad mediante la cual diversas fuerzas sociales, no sin problemas entre sí, buscaban articularse con los núcleos desde donde emanaban las políticas a los fines de obtener beneficios particulares. Estas modalidades de "círculos de información y presión (y por lo tanto, de poder)" (Cardoso, 1975, p. 618) se fueron constituyendo en mecanismos que habilitaron la articulación semiinformal entre sectores del Estado (burocracia y altos funcionarios) y sectores sociales (principalmente la gran empresa, pero también los sindicatos, grupos represivos, reparticiones públicas, etc.), para la toma de decisiones respecto cuestiones particulares y/o coyunturales (Cardoso & Faletto, 1977). De esta manera, aseguraban formas de cooptación que integraban en los medios de decisión a distintos miembros de las clases sociales, pero no bajo la forma de organizaciones autónomas y estables (como los partidos políticos), sino en torno a un interés específico sobre el cual se conformaban uniones de interés momentáneas o, al menos, no permanentes (Cardoso, 1975).

Producto de esta dinámica, en la órbita del Estado operaban dos corrientes opuestas en el juego de relaciones de poder. Por un lado, los estratos superiores procuraban orientar los servicios e inversiones estatales hacia el incremento de la productividad y el excedente en la órbita del mercado, al tiempo que trataban de contener la acción redistributiva del poder sindical y político. Por otro lado, los actores vinculados al poder sindical y político de los estratos intermedios y, eventualmente, de los inferiores, procuraban dar continuidad a la dinámica distributiva que dependía centralmente de las concesiones del Estado. Estos procesos intensificaban la pugna distributiva y su evolución conflictiva (Prebisch, 1978a, p. 190), al tiempo que iban debilitando la capacidad del Estado para dar respuesta a los reclamos y avanzar en la estrategia de desarrollo.

Producto de esta dinámica contradictoria y conflictual, la presión sobre el excedente se iba intensificando cada vez más, contribuyendo no sólo a agravar la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico (Prebisch, 1976, 1978a, 1980a), sino exaltando a su vez el rechazo de los estratos superiores al ponerse en peligro la sociedad de consumo privilegiado (Prebisch, 1978a, p. 217). Así, una vez que la presión sobre el excedente se volvía insoportable, los estratos superiores acudían a los resortes autoritarios del Estado para defenderse y tratar de seguir desenvolviendo la dinámica propia de sus intereses, la cual sólo podía mantenerse gracias a la gran disparidad distributiva del

sistema[181] (Medina Echavarría, 1976, p. 116; Prebisch, 1978a, p. 207, 1980a, p. 167, 1981b, p. 177).

Ante esa realidad, se argumentaba que las estructuras político-institucionales existentes en América Latina suponían una participación restringida y quedaron desbordadas cuando aparecieron las presiones democratizantes de los nuevos actores, al no encontrar un ámbito apropiado de resolución, especialmente en el propio proceso productivo (Faletto, 1982, pp. 47–48; Furtado, 1965c, 1966b). Frente a estas exigencias crecientes por parte del "enemigo principal" (Cardoso, 1974a, p. 15), en el que se combinaban las nuevas aspiraciones colectivas y las restricciones institucionales, el bloque de poder se unificaba y daba soporte a experiencias de Estados coercitivos producto de necesidad de "reprimir" el conflicto.

En ese sentido, las estrategias de desarrollo basadas en la apertura externa e internacionalización del mercado interno que comenzaron a difundirse desde mediados de los años sesenta, y las tendencias predominantes del cambio político que se cristalizaron con el establecimiento generalizado de regímenes autoritarios-militares, trajeron consigo una desmovilización política de la sociedad civil y una reducción considerable de la participación popular (Graciarena, 1978b, p. 17). Precisamente, el desajuste entre desarrollo social y crecimiento económico (es decir, bajo costo y pasividad de la fuerza de trabajo) fue uno de los objetivos latentes de las estrategias económicas y políticas impuestas coercitivamente desde el Estado y por medios autoritarios para atraer el capital extranjero (Graciarena, 1978b, p. 18).

Este nuevo escenario fue dando cuenta de un cambio en las relaciones de fuerza y del poder de los actores dominantes que aparecían ahora asociados a los intereses de una "nueva oligarquía", que había logrado desplazar a las alianzas anteriores y "maniobrar el aparato del Estado en beneficio propio y en provecho del patrón de 'desarrollo asociado' a los capitales extranjeros" (Cardoso & Faletto, 1969, p. 135). Esta renovación del sistema político-social dio lugar a una nueva estructura de dominación basada parcialmente en los sectores terratenientes, exportadores, o aquellos vinculados a la burguesía industrial más dinámica, y en la que los actores trasnacionales asociados a las empresas monopolistas internacionales y el capital financiero vinculado al mercado interno fueron buscando ejercer una influencia fundamental en las decisiones nacionales (Cardoso & Faletto, 1969, p. 154). En efecto, en esta fase de "desarrollo dependiente-asociado", el Estado fue un aliado estratégico de las empresas multinacionales en el proceso productivo, habilitando y facilitando el ingreso de estos actores en la periferia[182] (Cardoso & Faletto, 1977, p. 289). En ese marco, dado que las decisiones económicas de carácter estratégico iban quedando fuera del alcance de los gobiernos latinoamericanos, las crecientes tensiones a nivel local tendieron a ser

[181] De esta forma, el Estado ejerce la coacción como un atributo específico a su institucionalidad, siendo ésta una expresión específica del poder político (Medina Echavarría, 1972, p. 18).
[182] De acuerdo con Furtado, se firmaron acuerdos de "garantía" entre Estados Unidos y los gobiernos latinoamericanos en los que se permitía a las empresas privadas estadounidenses que operaban en América Latina disfrutar de una posición privilegiada en comparación con las condiciones en sus casas matrices (Furtado, 1966b, p. 382).

abordadas únicamente desde su punto de vista negativo; esto es, a través de la acción del Estado en términos esencialmente represivos (Furtado, 1966b, p. 384).

Este paso de un régimen "democrático-representativo" a uno "autoritario-corporativo" implicó también la reorganización de los actores sociales. Por ejemplo, el ejército y la burocracia pública adquirieron mayor relevancia, al tiempo que los sectores obreros, las clases medias y las capas marginales fueron en gran medida excluidos. Dado que ese proceso no se dio sin oposición, se basó necesariamente en un autoritarismo creciente, pero sin disminuir las desigualdades o la pobreza típicas del "desarrollo con marginalidad". Por el contrario, fue aumentando la población que quedaba al margen del sistema económico y político, mientras se mantenía el orden a través de mecanismos de presión y violencia (Cardoso & Faletto, 1969, p. 135, 1977).

Durante este contexto de importantes transformaciones, los estructuralistas (críticos) también reflexionaron sobre la pérdida de entusiasmo en torno a la planificación para el desarrollo de América Latina. Ello no implicaba desconocer la importancia de la intervención del Estado para llevar adelante las transformaciones anheladas, elemento que estará presente en las contribuciones de estos autores de manera permanente; pero sí dio lugar a un conjunto de preocupaciones sobre las dificultades de la estrategia de planificación, tanto en términos de la técnica, como de las posibilidades efectivas de poder avanzar con la estrategia de desarrollo.

Por un lado, se advertía que la planificación demandaba burocracias racionales y una administración de tipo moderna. "Los componentes racionales señalados por Max Weber como constitutivos de la marcha segura, constante, objetiva e impersonal de semejante aparato siguen en pie" (Medina Echavarría, 1972, p. 115). Sin embargo, los límites encontrados en la realidad daban cuenta de un hecho fundamental: "nunca se está frente a una burocracia, sino ante un pluralismo burocrático, tanto en la economía como en la política" (Medina Echavarría, 1972, p. 116). Se reconocía que el Estado era una estructura burocrática en la que habitaban distintas administraciones con historias, orientaciones, intereses y tradiciones diferentes, que operaban con desacuerdos y contradicciones que no se resolvían fácilmente o por sí mismas. Esta dinámica, intensificada por la ampliación de la intervención estatal y las dinámicas desplegadas, convertían al Estado en un actor problemático para llevar adelante la ambiciosa tarea del desarrollo económico.

Por otro lado, se reconocía que esos obstáculos en torno a la técnica de la planificación "eran los mismos que se oponían a la estrategia misma de desarrollo" (Prebisch, 1970, p. 228). La resistencia a la planificación añadía nuevas dificultades a las que ya, de por sí, implicaba la intervención del Estado en el desarrollo. Esas dificultades se asociaban a la imposibilidad de que el Estado lleve adelante las transformaciones estructurales que eran fuertemente resistidas. En ese sentido, se admitía la acción del Estado para preservar el orden de cosas, pero no para cambiarlo (Prebisch, 1970, p. 231, 1976, p. 18). No obstante, se argumentaba que:

> sin la transformación del sistema, la planificación tenía muy poco sentido en una sociedad de consumo en la que el juego de las relaciones de poder tiende a la crisis del sistema. La planificación, por sí misma, no puede evitarla. No hay en verdad un

> camino técnico para transformar el sistema. El camino es esencialmente político y habrá que vencer enormes obstáculos para poder seguirlo (Prebisch, 1979b).

En efecto, uno de los problemas teóricos fundamentales que aparecían en estas reflexiones era el reconocimiento del rol que jugaban las estructuras de dominación y su expresión a través de las formas políticas-institucionales, a partir de las cuales se comprendían las relaciones conflictuales entre los distintos actores de la periferia. Ello quedaba en evidencia al observar que los cambios históricos significativos del proceso de desarrollo latinoamericano siempre estuvieron acompañados de nuevas formas de relaciones –de dominación- y, por consiguiente, de conflicto entre las distintas clases y grupos (Cardoso & Faletto, 1969, p. 19; Graciarena, 1984). En ese marco, el Estado es definido como un "instrumento de dominación" (Cardoso & Faletto, 1969, p. 108), que refleja los intereses de las clases dominantes y expresa la capacidad de éstas para imponerse sobre las clases subalternas (Cardoso & Faletto, 1977, p. 294). Del mismo modo, se argumenta que "la misión básica de ese Estado es asegurar el mantenimiento del *status quo*, cuyo contenido principal es un conjunto de instituciones creadas para perpetuar una serie de privilegios de una minoría social" (Furtado, 1965b, p. 51). Las formas de intervención del Estado quedaban asociadas al rol que jugaban históricamente los distintos grupos sociales en torno a la posibilidad de establecer formas de autoridad y de poder que representen sus intereses, pero que logren ser representados como un "interés general" (Furtado, 1965b). Ello implicaba, en efecto, lograr el consentimiento y la obediencia de los grupos excluidos del núcleo hegemónico de intereses (Cardoso & Faletto, 1969, p. 39).

La explicación teórica de las estructuras de dominación y las formas que adoptaban en la periferia implicaba reconocer las conexiones que se daban entre los determinantes internos y los externos de las sociedades latinoamericanas. No obstante, como se señaló, estas vinculaciones no debían entenderse en términos de una relación "causal-analítica", sino en términos de situaciones específicas, que eran resultado de la trayectoria e historia de los actores de cada sociedad y de los vínculos históricos que establecieron con las economías centrales[183] (Cardoso & Faletto, 1969, p. 19).

Finalmente, la cuestión del Estado tuvo una importancia considerable en la discusión de los "estilos de desarrollo". En especial, el Estado fue abordado como una pieza fundamental de la maquinaria que promovía el desarrollo y contribuía a la definición del "estilo dominante". En este marco, el abordaje del Estado giró en torno a la consideración de su relación con los intereses que se ponían en juego en las estrategias de desarrollo, ya sea para reproducir un estilo dominante o para llevar adelante determinadas estrategias orientadas a transformarlo[184] (Faletto, 1982; Graciarena, 1976a, p. 179).

[183] Precisamente, "las formas asumidas por las relaciones entre el sistema económico y el sistema de poder a partir del período de implantación de los Estados nacionales independientes dieron origen a posibilidades distintas de desarrollo y autonomía para los países latinoamericanos, conforme a sus situaciones peculiares" (Cardoso & Faletto, 1969, p. 39).

[184] En trabajos anteriores a su incorporación a la CEPAL, Graciarena (1963) ya señalaba el rol central de la política y el Estado a la hora de comprender el papel que jugaban las élites al controlar, interferir, frenar o modificar todo cambio social entendido como desarrollo (Morales, 2016, p. 99).

De esa manera, se reconoce que la definición de un determinado "estilo dominante" está mediada por los intereses de los grupos dominantes, y que estos actores intentan establecer o preservar, a través de la organización y funciones del Estado, un estilo dado que exprese sus intereses concretos en un momento histórico determinado (Graciarena, 1976a). Así: "la forma concreta que adquiere la distribución del ingreso estará íntimamente entrelazada con la dinámica del poder, o sea, con las fuerzas sociales que controlan el Estado y, por consiguiente, los estilos de desarrollo que éste promueve" (Graciarena, 1976b, p. 227). En última instancia, se reconocía que las posibilidades de avanzar en un estilo de desarrollo diferente era un proceso inherentemente conflictual, por los intereses que se ponían en juego, y porque dependía de la capacidad del Estado para apropiarse de una mayor parte del excedente (Faletto, 1982; Prebisch, 1980a).

Por su parte, los regímenes políticos eran un elemento central en la comprensión de los estilos dominantes y de las eventuales posibilidades de su transformación (Graciarena, 1976b, 1978b). Frente a la concentración y exclusión cada vez mayor del estilo de desarrollo dominante en América Latina, los autores destacaban la importancia de poder avanzar en una mayor democratización de la sociedad, tanto en lo que refiere a los regímenes políticos como en la distribución de los frutos del desarrollo económico (Faletto, 1982).[185] Sin embargo, al reconocimiento de la importancia de la democracia subyacía el reconocimiento de la existencia de actores con intereses distintos y capacidades distintas de resistencia y poder, cuya expresión solía ir más allá de la "utopía de una comunidad organizada" (Medina Echavarría, 1972, p. 49). De esta manera, se argumentaba la importancia de la democracia, pero también se advertía sobre sus fragilidades u obstáculos para el mismo proceso de desarrollo (Medina Echavarría, 1972, p. 43; Prebisch, 1980a).

Finalmente, como condición ineludible para avanzar en un proceso de mayor democratización económica y política, en las últimas reflexiones de Prebisch, la importancia del Estado para el desarrollo aparece asociada a la discusión sobre el uso social del excedente. Ello implicaba la redefinición de uno de los elementos clave del funcionamiento del capitalismo, asociado al uso privado del excedente, que se constituía en una de las principales causas de la insuficiencia dinámica y el carácter desigual y excluyente del capitalismo periférico, y de su característica sociedad de consumo. En efecto, el uso social del excedente se constituía en una estrategia para lograr un mayor ritmo de acumulación y formación humana para romper las diferencias del poder social que eran las causas de la gran desigualdad (Prebisch, 1980a, p. 171).

[185] Esta cuestión llevó a que Faletto critique la postura de Prebisch (1980a) y su "optimismo" acerca de la posibilidad de incorporar una dimensión social y democrática al capitalismo latinoamericano (Faletto, 1981).

7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del estructuralismo crítico

Los análisis y contribuciones elaborados en este contexto se caracterizaron por una mayor problematización del rol que asumía el Estado en las estrategias de desarrollo latinoamericanas. En términos generales, ello implicó dos cambios analíticos importantes en relación con el período anterior. Por un lado, el abordaje del Estado se enmarcó en gran parte en el proceso histórico concreto, superando aquella perspectiva predominantemente normativa y optimista respecto del *poder* del Estado *para* la promoción del cambio estructural. Por otro lado, y en relación con ello, adquirieron mayor relevancia las dinámicas de poder y conflicto que se hacen presentes en el capitalismo, y especialmente en el capitalismo periférico, permeando, condicionando y eventualmente obstruyendo las posibilidades de intervención estatal en el sentido inicialmente supuesto por los estructuralistas (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018, 2020).

En general, la revalorización de estas dimensiones de análisis cobró especial relevancia para el estudio del capitalismo como sistema, es decir, tanto a nivel externo e interestatal, como a nivel interno, en relación con las dinámicas que esos procesos generales asumían en la periferia a partir de las lógicas que desplegaban los actores internos. En efecto, tanto las dinámicas que caracterizaban el vínculo centro-periferia como las restricciones que fue experimentando la ISI para el desarrollo latinoamericano se abordan y comprenden a partir de revalorizar las dinámicas de poder y conflicto, que adquirieron determinadas particularidades en el contexto analizado. Precisamente, al revalorizar estas dimensiones de análisis, el abordaje del Estado se fue complejizando, dando lugar a nuevas reflexiones y nuevos problemas que inicialmente no fueron considerados de manera central.

En relación con la dinámica de análisis externa, las contribuciones del estructuralismo crítico continuaron con el esquema de análisis centro-periferia que identificaba la existencia de un sistema de relaciones jerárquico y desigual en el cual las economías latinoamericanas quedaban relegadas ante las dinámicas de acumulación y regulación que eran comandadas por los países centrales. En ese marco de relaciones, algunos de los condicionamientos que recaían sobre las economías periféricas continuaban los análisis ya identificados inicialmente por los estructuralistas asociados a los problemas de las economías primario-exportadoras, como ser el deterioro de los términos de intercambio, la baja elasticidad ingreso-demanda, los persistentes desbalances entre exportaciones e importaciones y la tendencia a la restricción externa. No obstante, otros condicionamientos fueron adquiriendo nuevas particularidades como consecuencia de las transformaciones recientes del capitalismo y las características que asumió la ISI en la periferia. Así, la mayor presencia del capital extranjero en la región, especialmente a través de las empresas trasnacionales norteamericanas, tendió a modificar la relación centro-periferia anteriormente identificada y a reforzar el patrón dependiente de las economías latinoamericanas; proceso que se manifestaba a través de la creciente

internacionalización de los mercados internos y la mayor dependencia tecnológica y financiera.

En efecto, era claro el reconocimiento de que la dinámica de la relación centro-periferia no lograba resolverse con la promoción de la ISI. Ello no implicaba en sí mismo una crítica a la industrialización como estrategia de desarrollo, sino a las características que asumió en la experiencia latinoamericana. De esa manera, la ISI no sólo no había logrado resolver la heterogeneidad estructural al interior de las economías latinoamericanas, sino que tampoco había logrado superar los condicionamientos que recaían sobre la periferia producto de las dinámicas de producción y comercio internacional. A pesar del despliegue de la industrialización, el patrón de exportación latinoamericano no se había modificado sustancialmente y ello, junto con las transformaciones recientes en el plano internacional y la mayor presencia del capital extranjero en la región, colocaba a América Latina en una posición de persistente debilidad en relación con el *poder* del centro *sobre* la periferia, sobre todo en términos tecnológicos y financieros.

Ahora bien, más allá de estos condicionamientos indirectos, durante este contexto de producción cepalina adquirieron un mayor reconocimiento las acciones explícitas que ponían en marcha los países centrales, y especialmente el centro hegemónico estadounidense, a los fines de garantizar sus intereses en la región latinoamericana, que por entonces se ubicaba bajo su "área de influencia". Al respecto –y como se analizó en el capítulo 2-, la misma idea sobre el desarrollo económico y la relevancia que asumió en el contexto de posguerra se comprende en el marco de aquel escenario de reconfiguración internacional y de consolidación de la hegemonía norteamericana. En ese sentido, los estructuralistas críticos señalaban que la idea de desarrollo que predominaba en América Latina había sido fomentada y alentada desde "afuera" de los países considerados como "atrasados", por el impulso de otros países que lideraban los procesos industriales y difundían esas ideas y concepciones de acuerdo con su propia experiencia (Medina Echavarría, 1976, p. 66). Precisamente, fue en ese contexto en que no sólo proliferaron diversas contribuciones teóricas para el estudio del desarrollo y se creó la misma CEPAL, sino que se configuró también aquel escenario de creciente permisividad y relativa autonomía geopolítica que había caracterizado a la región latinoamericana durante la promoción de la ISI.

Sin embargo, desde principios de la década del sesenta, aquel escenario se había ido transformando. Las limitaciones experimentadas en el plano de la acumulación asociadas principalmente a las restricciones de la ISI, junto con los procesos de mayor democratización y activación política, y los procesos de creciente conflictividad en la región, fueron influyendo en un cambio de actitud por parte de Estados Unidos, mediante el cual abandonó la postura de relativa permisividad para con la región para asumir un compromiso "más decidido". Ello se expresó, inicialmente, en las propuestas reformistas asociadas a la Alianza para el Progreso; y, posteriormente, de manera más explícita, en el soporte a los procesos autoritarios, represivos y antidemocráticos (Furtado, 1966b; Graciarena, 1963). El análisis y la reflexión en torno a estos acontecimientos fueron reforzando el reconocimiento por parte de los estructuralistas críticos de que las estrategias que América Latina pudiera implementar, así como los horizontes posibles

en torno a la idea de desarrollo en sí mismo, quedaban condicionados por las estrategias más generales que desplegaba el Estado hegemónico bajo su área de influencia.

Estos factores fueron incidiendo en un cambio analítico en la producción de los autores estudiados. Así, en un primer momento –por ejemplo, durante el relativo entusiasmo con el que se recibió inicialmente la propuesta de la Alianza para el Progreso-, a pesar de continuar con una lectura crítica respecto de las dinámicas que caracterizaban el vínculo centro-periferia que limitaban las posibilidades de desarrollo de esta última, la posición de los autores cepalinos fue la de denunciar centralmente dicho orden internacional y argumentar la necesidad de avanzar en una política de cooperación internacional que permitiera superar esas restricciones.

En ese marco, los autores advertían sobre la ausencia de políticas de cooperación financiera y tecnológica que respondan a la realidad de las economías latinoamericanas (Prebisch, 1960d, p. 3). También criticaban la implementación de medidas proteccionistas y discriminaciones por parte de los países centrales, que impedían que América Latina pudiera aprovechar plenamente el crecimiento sostenido de la demanda de productos primarios (Prebisch, 1963b, p. 8). No obstante, a pesar de esas denuncias, prevalecía todavía una perspectiva optimista en relación con la posibilidad de llegar a determinados acuerdos a nivel internacional para reducir la incidencia de esas medidas internacionales, lo que se tradujo, por ejemplo, en los proyectos de Prebisch de promover el mercado común latinoamericano, la invitación al centro a desarrollar proyectos de asistencia técnica y financiera (principalmente a Estados Unidos), y la confianza en los proyectos de planificación (Mora et al., 1961; Prebisch, 1961a, 1961e, 1962d, 1964), que también tuvieron soporte de Estados Unidos, sobre todo en el marco de la creación del ILPES y la promoción de la Alianza para el Progreso.

Sin embargo, para fines de los sesenta, los análisis presentaban una postura más crítica y menos optimista respecto de las acciones que se podían esperar de los Estados centrales y especialmente de Estados Unidos para el desarrollo de América Latina. En ese sentido, los estructuralistas críticos fueron denunciando el escaso estímulo, interés o compromiso del centro para con el desarrollo de la región, de manera que las reflexiones en torno a la dinámica de la relación centro-periferia fueron adquiriendo un carácter progresivamente más crítico. Además de los factores puramente económicos, en ello incidieron también otros factores geopolíticos contextuales, como el fracaso de la Alianza para el Progreso, las limitaciones para avanzar en un mercado común latinoamericano, el contexto de mayor activación social y política, y el soporte de Estados Unidos a los procesos de inestabilidad democrática y los diversos Golpes de Estado en la región.

Por un lado, se denunciaba que la creciente internacionalización del mercado interno y la dependencia tecnológica y financiera se constituían en “un problema” para el desarrollo de América Latina, en tanto contribuían a perpetuar la inferioridad financiera y tecnológica de los países latinoamericanos, al tiempo que menoscababa el poder de decisión de estos países (Prebisch, 1969b, p. 2). La mayor presencia de los capitales y actores extranjeros en la periferia era el resultado de las características que asumió la expansión estadounidense durante el apogeo del modo de desarrollo fordista-

keynesiano, basado en la mayor presencia de filiales de grandes empresas, fenómeno que se dio con especial énfasis primero en América Latina y luego en el este asiático (Tavares & Belluzo, 2004, p. 124). De esa forma, la expansión de las grandes empresas fue promoviendo paulatinamente la aparición de flujos comerciales entre países pero que referían, en realidad, al comercio entre empresas matrices y filiales que se fueron ubicando en distintas regiones de la periferia. Así, se cuestionaba que la mayor presencia de capitales y actores extranjeros actuaba en perjuicio del desarrollo de la periferia, en tanto se acentuaba la dependencia tecnológica de los procesos productivos que eran generados y controlados por el centro; se agudizaba la dependencia financiera; y se advertía que las decisiones importantes para el proceso de desarrollo iban quedando progresivamente en manos extranjeras.

Por su parte, también se denunciaba explícitamente que el complejo regulatorio que operaba a nivel internacional estaba configurado en torno a los intereses del centro y condicionaba a la periferia. Al respecto, los estructuralistas fueron denunciando de manera cada vez más directa que las regulaciones y/o medidas que implementaban los países centrales y los organismos internacionales no sólo se decidían en relación exclusiva con los intereses económicos de aquellos, sino que directamente perjudicaban a la periferia (Pinto, 1976a, p. 18; Prebisch, 1977, p. 293). Ello llevó a un cuestionamiento directo de las medidas económicas que los centros promovían a nivel internacional, pero que ellos mismos no acataban cuando no se correspondían con sus necesidades. Al respecto, Prebisch llegó a señalar que: “¡Los grandes nunca violan sus principios económicos, si no les vienen bien, sencillamente los cambian!” (Prebisch, 1969c, pp. 14–15, 1978b, p. 287).

En conjunto, todo ello limitaba las posibilidades de avanzar en un proyecto basado en los intereses y necesidades de las economías periféricas. La relación jerárquica y desigual que se enmarcaba en torno al vínculo centro-periferia no se había logrado resolver con la puesta en marcha de la ISI. Producto de esas limitaciones, quedaba en evidencia, una vez más, que el centro *explotaba* los recursos de la periferia para favorecer su propio desarrollo (CEPAL, 1961b, p. 6) –cursivas propia-, y no tenía interés ni en transformar la estructura de desarrollo unilateral, ni en corregir las grandes disparidades tecnológicas (CEPAL, 1961b, p. 4). Al mismo tiempo, el poder del centro para configurar y reproducir un orden internacional conforme a sus intereses, y el poder para condicionar los procesos de desarrollo de la periferia –o, llegado el caso, impedirlos- se conjugaba con la debilidad de los Estados latinoamericanos, de manera aislada, en el plano internacional. En ese sentido, para la CEPAL, el poder de negociación que tenían aisladamente los países latinoamericanos en su relación con los centros era escaso, por lo que se había argumentado la importancia de replantear las relaciones comerciales y financieras de la región frente al centro del sistema, lo que encontró su expresión más acabada en las propuestas de integración regional (H. D. Ramos, 2020). De todas formas, el fracaso de estas iniciativas daba cuenta de las dificultades de articular una estrategia regional que permitiera reposicionar a la región en el plano geopolítico para discutir los proyectos de desarrollo propios, o bien, basados en los intereses de las economías periféricas.

Ahora bien, más allá de los condicionamientos que eran impuestos desde el centro, el análisis de los estructuralistas críticos acerca de las restricciones para el desarrollo de América Latina resaltaba también la importancia de considerar los procesos internos de la periferia, en relación a cómo se manifestaban los intereses y las dinámicas de poder y conflicto entre los diversos actores al interior de la misma. En ese sentido, la imposibilidad de avanzar en una estrategia de desarrollo se comprendía también al observar la dinámica que fueron desplegando los actores en la periferia en función de sus intereses particulares y, en algunos casos, en sus vínculos con los intereses del centro. De esta forma, el despliegue de esta dinámica contradictoria fue obturando las posibilidades de avanzar en una estrategia de desarrollo, y de contar con un Estado capaz de direccionar el proceso de acumulación y redistribución en el sentido inicialmente propuesto por los estructuralistas.

Durante el período de la posguerra, la coyuntura específica internacional y regional había dado lugar a la implementación de diversas estrategias de industrialización como proyectos políticos de desarrollo de los países. En un primer momento, dicho proceso, junto con otros fenómenos como la urbanización, la mayor educación y las técnicas de comunicación, implicaron cambios importantes en las sociedades latinoamericanas que conllevaron mutaciones de las estructuras económicas y sociales, y de las relaciones de poder que expresan tales estructuras (Prebisch, 1970, 1973). Así, a los grupos tradicionales de propietarios de la tierra que caracterizaron la etapa de desarrollo “hacia afuera” se fueron incorporando otros actores, principalmente los estratos medios que fortalecieron considerablemente su posición, se ensancharon y diversificaron. En conjunto, y no sin grandes dificultades, estos elementos favorecieron procesos de democratización, a partir de los cuales cobraron mayor relevancia el poder sindical y político de la fuerza de trabajo (Faletto, 1998; Prebisch, 1979b). A su vez, producto de la mayor densificación de la sociedad, diversos actores, más o menos organizados, emergieron en la escena política con un mayor poder de negociación (Prebisch, 1978a, p. 170).

Estos procesos fueron configurando un escenario de creciente activación política en el que diversos actores adquirieron un mayor poder para reclamar por sus intereses. Gran parte de esos reclamos se asociaban a poder participar en mayor medida en la distribución de los frutos del progreso técnico, especialmente en términos de remuneraciones, pero también en relación a poder acceder a diversos servicios sociales, como vivienda, salud y educación, y diversas políticas de bienestar social garantizadas por el Estado. Ello fue llevando progresivamente a una puja distributiva que, por las características del proceso de industrialización en América Latina y los conflictos sociales, no lograba resolverse en la esfera de la acumulación.

En ese marco, a medida que se fueron presentando las restricciones de la ISI y la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano, las expectativas y los reclamos de los actores activados no lograban ser resueltos de manera genuina y exclusiva a través del proceso de acumulación, sino, en cambio, a través de las diversas concesiones que dependían del poder de negociación. Como consecuencia de esas tensiones, el Estado fue asumiendo un mayor protagonismo.

De acuerdo con Prebisch, la apropiación del fruto del progreso técnico en el capitalismo periférico se constituía en el resultado arbitrario de un juego de relaciones de poder que surgía de la estructura social (Prebisch, 1978a). En general, las contribuciones del estructuralismo crítico identificaban diversos grupos, estratos o clases para dar cuenta de los diversos actores que operaban en la periferia, con lógicas propias de acuerdo a sus intereses, pero que se presentaban de manera contradictoria y conflictual en relación con los procesos de desarrollo.

Por un lado, los estratos superiores eran los que, naturalmente, participaban en mayor medida en los frutos del progreso técnico o los aumentos de productividad. Por la desigual concentración de los frutos del progreso técnico, estos actores reproducían un tipo de sociedad de consumo que era característica del capitalismo periférico, y que no sólo generaba obstáculos para el proceso de desarrollo, sino que también agudizaba los conflictos al interior de la periferia. En ese sentido, para poder avanzar en un proceso de desarrollo que permita resolver las necesidades de las economías latinoamericanas, se requería una acumulación muy grande de capital, por el número creciente de personas que había que ocupar, y porque la tecnología disponible, elaborada en el centro, imponía una densidad de capital cada vez mayor por persona ocupada (Prebisch, 1973, p. 3). Sin embargo, en América Latina la acumulación de capital era insuficiente, principalmente por el tipo de consumo que caracterizaba a los actores dominantes que imitaban los patrones de las economías del centro. Ello generaba que se profundice cada vez más la disparidad entre crecimiento de la población y acumulación de capital. Al mismo tiempo, dado que la estructura de la demanda de bienes de consumo suntuarios que eran requeridos por los grupos de altos ingresos no se correspondía con la estructura de producción de la periferia, dicha contradicción se resolvía a través de importaciones, lo que intensificaba la presión sobre la balanza de pagos (Furtado, 1956a, pp. 445–446).

Además, dicha sociedad de consumo implicaba la exclusión de gran parte de la población, lo que intensificaba los conflictos sociales. Los aumentos de productividad no se trasmitían al conjunto de la sociedad, ya sea por descenso de los precios o por la elevación de las remuneraciones; sino que, en realidad, por la insuficiencia dinámica y la heterogeneidad estructural, sólo una parte de la fuerza de trabajo lograba beneficiarse de ella, de manera parcial y limitada. El resto de los actores dependía del poder político o sindical para participar en mayor medida de los frutos del progreso técnico, cuestión que quedaba sujeta a los procesos de mayor democratización (Prebisch, 1976, p. 57). De esta forma, en el curso de las mutaciones estructurales, las dinámicas que definían la participación de los distintos actores en los frutos del desarrollo intensificaba la pugna distributiva (Prebisch, 1978a, 1979b).

En ese escenario, el Estado aparecía como un actor central en la dinámica contradictoria y conflictual del capitalismo periférico. Producto de la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano, el Estado se implicaba directamente en las relaciones conflictuales de la sociedad atendiendo los reclamos de los diversos actores. Sin embargo, al no modificarse sustancialmente el régimen de acumulación de América Latina, ello no implicaba, en esencia, una amenaza a los intereses de los actores dominantes de las estructuras económicas y sociales periféricas; pero sí una mayor

atención a los reclamos que lideraban los actores activados por los procesos de mayor democratización, y, en menor medida, a las demandas redistributivas de los estratos inferiores.

Dadas las características excluyentes del capitalismo periférico, los estratos intermedios (y, en menor medida de los inferiores) procuraban poder acceder a variadas formas de consumo social a través del Estado, como salud, educación, vivienda y bienestar social (Prebisch, 1978a; Wolfe, 1976, p. 134). Producto de esa lógica, el Estado fue aumentando sus áreas de intervención en un contexto de mayor intervención estatal, ampliando los ámbitos de cobertura social y empleando una mayor cantidad de trabajadores en las estructuras estatales. Sin embargo, el aumento de trabajadores en el Estado iba más allá de las necesidades de su funcionamiento, incluso en dicho escenario de mayor intervención estatal. De acuerdo con los análisis de Prebisch, no se trataba de una absorción genuina sino "espuria" (Prebisch, 1976, p. 24), mediante la cual el Estado intentaba aminorar los problemas asociados a la incapacidad del mercado de generar mayores fuentes de empleo en los sectores modernos o intermedios de la economía. En otras palabras, se trataba de corregir en y a través del Estado las fallas propias del funcionamiento del mercado, y las características que las mismas asumían en el capitalismo periférico.

En este marco, entonces, el juego de las relaciones de poder en la distribución del ingreso se manifestaba tanto en la órbita del mercado como en la del Estado. Respecto la primera, quienes tenían poder económico y social se movían centralmente bajo el imperio de las leyes del mercado, dado que no solían tener problemas en lograr una mayor participación en el excedente. Sin embargo, el poder sindical –impulsado y regulado por el Estado- era utilizado para contrarrestar la acción de esas mismas leyes, sobre todo en relación con la fuerza de trabajo menos calificada que no lograba ser absorbida y acudía al Estado en apoyo de las reivindicaciones sociales. Respecto la segunda, el Estado era en realidad *una expresión de aquellas relaciones de poder* a las que se añadía, cada vez más, la gravitación electoral de la fuerza de trabajo, a medida que se desenvolvía el proceso de democratización en los estratos intermedios, y también, en menor medida, en los inferiores (Prebisch, 1978a, p. 218).

De todas formas, esta dinámica de intervención no lograba resolver los problemas de acumulación y redistribución que conllevaba el desarrollo (CEPAL, 1961b; Prebisch, 1979b), sino que terminaba siendo funcional a la profundización de la insuficiencia dinámica y la heterogeneidad estructural y, a través de ello, agudizaba los conflictos al interior de la periferia. En ese sentido, se argumentaba, por un lado, que la misma dinámica de absorción espuria de trabajadores en las estructuras estatales era contraproducente para el desarrollo latinoamericano. Ello porque, en efecto, se desperdiciaban recursos que, de otro modo, podían utilizarse para la acumulación, lo cual contribuía al mismo tiempo a la insuficiencia dinámica; y porque el incremento descoordinado de las estructuras estatales también atentaba contra la eficiencia de la intervención estatal. Por otro lado, también se argumentaba que las formas de coberturas sociales que implementaba el Estado reproducían las desigualdades ya existentes entre los trabajadores. En general, las políticas implementadas alcanzaban a los trabajadores formales, agrupados principalmente en el sector moderno o algunos

estratos intermedios de la economía de acuerdo al poder de negociación de los distintos actores, incorporando sólo de manera limitada a los estratos inferiores (Pinto, 1965, pp. 68–69; Prebisch, 1976, p. 42, 1978a, p. 248).

En conjunto, la manera en cómo el Estado se implicaba en la promoción del desarrollo lo situaba en una dinámica contradictoria a través de la cual, por un lado, reconocía los reclamos de los actores (ahora) activados, en relación a los estratos intermedios y –en menor medida inferiores-, pero al mismo tiempo quedaba condicionado por las dinámicas conflictuales que eran expresión de los intereses de los distintos grupos. En ese sentido, el Estado era una "expresión de aquellas relaciones de poder" (Prebisch, 1978a, p. 218) en tanto las formas de intervención y atención de los reclamos quedaba supeditada al poder estructural o coyuntural de los diversos actores –que el Estado incluso contribuía a exacerbar-, a la capacidad de expresión de esos intereses dentro del Estado, y a las modalidades de intervención que el Estado desplegaba, que contribuían al fortalecimiento de esa dinámica conflictual.

Ahora bien, por lo general, mientras el proceso de acumulación avanzaba y no se presentaban restricciones, los estratos superiores no presentaban mayores reticencias a la dinámica que asumía el capitalismo periférico (Quijano, 1966, p. 6). Sin embargo, en cuanto la pugna distributiva iba adquiriendo mayor intensidad y comenzaba a afectar tanto la acumulación de capital como la capacidad de consumo de los estratos superiores e intermedios más altos, sobrevenían los desenlaces críticos (Prebisch, 1978a, p. 246). En efecto, la forma en cómo se resolvían los conflictos entre la sociedad de consumo y las demandas de mayor redistribución era a través del Estado, ya sea a partir de los mecanismos inflación y licuación de salarios, o bien, a partir del uso del poder del Estado para desactivar las demandas de los actores activados mediante los resortes autoritarios (Prebisch, 1978a, p. 170).

Al definir al Estado como "expresión de las relaciones de poder", el análisis de los estructuralistas críticos daba cuenta de que el Estado representaba las relaciones de poder vigentes, en tanto la orientación de su intervención respondía a los intereses dominantes y al poder de expresión de los actores en distintos momentos. Así, producto de los cambios en la estructura económica y social, y de las relaciones de poder que acompañaron el escenario de transformaciones de la posguerra, el Estado dio sustento a los reclamos económicos y políticos de los actores activados –con diversos grados de poder-, desplegando diversas estrategias para compensar la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano. Sin embargo, en ese proceso, el Estado actuaba *legitimando* dicha insuficiencia dinámica ya que, mediante su intervención, no resolvía los problemas asociados al patrón de acumulación periférico, sino que los agravaba, al incrementar el gasto público e intentar reducir las presiones o demandas sin resolver, finalmente, los problemas estructurales de las economías latinoamericanas. En consecuencia, producto de esa misma lógica, el Estado fue quedando permeado y condicionado por los procesos contradictorios que tenían lugar entre la insuficiencia dinámica del desarrollo y los reclamos redistributivos, que se agudizaban y exigían mayores concesiones al Estado.

La forma en cómo se resolvían esos conflictos requería considerar las estructuras socioeconómicas y políticas de América Latina. En efecto, por las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo, la región no había logrado avanzar en un cambio estructural que modifique profundamente las relaciones de poder que sustentaban el régimen de acumulación concentrado y excluyente en lo interno, y, en el plano externo, dependiente y subordinado a las dinámicas de comercio internacional.

De un lado, los actores dominantes, vinculados en la lectura estructuralista a los estratos superiores, no estaban interesados en transformar el sistema. Sus intereses se correspondían con el régimen de acumulación especializado, concentrado y excluyente, configurado en torno a la sociedad de consumo propia del capitalismo periférico (Prebisch, 1980a, p. 167). Además, aquellos actores tradicionalmente vinculados a la tenencia de la tierra o los que habían logrado alcanzar posiciones monopólicas en el mercado interno obtenían una parte considerable de sus ingresos por sus posiciones privilegiadas, de manera que tampoco tenían incentivos en avanzar en estrategias de desarrollo tecnológico-productivas que contribuyan a reducir los problemas de la insuficiencia dinámica[186] (Prebisch, 1970, pp. 207–208). De esta forma, a pesar de los cambios que se experimentaron en estas décadas, los actores tradicionalmente dominantes conservaron su poder político y económico en la sociedad latinoamericana.

De otro lado, los actores vinculados a los estratos intermedios y, en menor medida, a los inferiores, tampoco se mostraban comprometidos con una transformación estructural (Faletto, 1966). Por el contrario, por las características estructurales socio-económicas y políticas, la ampliación continua de los grupos que participaban en alguna medida en el sistema de poder y las crecientes aspiraciones de bienestar planteadas ante el Estado fueron creando un complejo sistema de compromisos que llevaba al inmediatismo redistributivo; el que, si bien aliviaba las tensiones coyunturales, no resolvía los problemas de fondo (Prebisch, 1970, 1973).

Así, a pesar de la densificación de la sociedad civil y los cambios relativos en las relaciones de poder que acompañaron el escenario de posguerra, la estructura de poder dominante en América Latina no se había modificado sustancialmente. En realidad, los cambios que trajo consigo la industrialización se superpusieron a la estructura social preexistente durante el modelo primario exportador; es decir, se adaptó, pero no se transformó sustantivamente (Prebisch, 1970, p. 204).

Las restricciones para el desarrollo se fueron agudizando en el marco de las transformaciones del capitalismo, sobre todo a partir de la mayor presencia de capitales extranjeros en la región y la reconfiguración de las relaciones centro-periferia que caracterizaron el auge de la hegemonía norteamericana. En la interpretación de ese proceso, la consideración de los intereses de los actores dominantes de la periferia jugaba un rol central. Sobre la base del patrón de dependencia histórica (Quijano, 1968), se reconocía explícitamente que los intereses del centro se articulaban con los de los estratos superiores de la periferia (Prebisch, 1976, p. 18), y aquellos actores externos

[186] De acuerdo con Prebisch, ello implicaba, además, un carácter injusto del capitalismo periférico. En efecto, reforzaba la estructura de poder existente ya que no había una estrecha relación entre el ingreso de las personas y su contribución al proceso productivo (Prebisch, 1970).

participaban de manera activa en las relaciones internas de poder de la periferia, dotándolas de mayor complejidad.

Desde esta perspectiva, el reforzamiento del carácter periférico del capitalismo latinoamericano implicaba, en esencia, una correspondencia de intereses entre los actores dominantes del centro y los de la periferia. Los centros promovían y apoyaban la expansión de las empresas trasnacionales, cuyos intereses se corresponden con el poder económico y político de los estratos superiores de las sociedades periféricas, asociados al sostenimiento de la sociedad de consumo privilegiado. De esa forma, las empresas trasnacionales participaban activamente de la pugna distributiva interna y apoyaban las medidas tendientes a desactivar los focos conflictivos en aquellas situaciones en que el orden predominante y sus intereses inmediatos podrían verse amenazados (Prebisch, 1977, 1978a, 1979b). La articulación entre los intereses del centro y los actores dominantes que recreaban la sociedad de consumo en la periferia intensificaban las grandes contradicciones externas e internas que condicionaban la posibilidad de desarrollo latinoamericano. A nivel externo, porque se reproducían las relaciones de dependencia en términos tecnológicos y financieros; y a nivel interno, porque se agudizaban las contradicciones y los conflictos entre la sociedad de consumo y la creciente exclusión política y económica de las masas rezagadas.

En conjunto, todo ello daba cuenta de una distancia considerable entre lo que suponía el proyecto de desarrollo estructuralista, principalmente en torno al rol que jugaban los actores centrales de dicha estrategia (Cardoso, 1968; Faletto, 1966; Graciarena, 1976a; Medina Echavarría, 1976). En la mayoría de los casos, las expectativas generadas no lograban cumplirse; en parte, porque el propio proceso de cambio generaba conflictos que los actores dominantes no estaban dispuestos a asumir, dado que afectaban sus posiciones de privilegio, o porque los Estados, tensionados por las pugnas sociales, se mostraban incapaces de resolver las contradicciones en el plano de la acumulación y el conflicto social, que en gran medida contribuían a exacerbar (Faletto, 1982, 1998, p. 112; Furtado, 1965b, p. 40).

En consecuencia, la revalorización de las dinámicas de poder y conflicto durante este contexto de análisis del estructuralismo crítico son centrales para comprender las lógicas que estructuran el sistema capitalista, tanto en su dimensión de análisis externa asociada al vínculo centro-periferia, como al interior de la misma periferia. Desde una perspectiva analítica que recuperaba las contribuciones estructuralistas iniciales y las complementaba en función de los procesos de transformación económica reciente, se argumentaba, por un lado, que aquella dinámica jerárquica y desigual no se había modificado en el plano sistémico, sino que continuaba caracterizando las modalidades de relación tecnológica, productiva y regulatoria del capitalismo entre las distintas economías, dando cuenta de la especificidad de esa relación en el nuevo contexto histórico. Por otro, también se analizaban las restricciones de la periferia para superar aquel posicionamiento subordinado y dependiente en la economía mundial, a partir de considerar la limitada capacidad de respuesta de América Latina a las transformaciones geopolíticas y geoeconómicas recientes.

Desde la perspectiva de los estructuralistas críticos, el capitalismo continuaba operando sobre la base de una relación de *poder* desigual del centro *sobre* la periferia; relación que se basaba en la superioridad tecnológica y productiva del centro, pero también en su poder político para imponer marcos regulatorios en el plano geopolítico que se correspondan con sus intereses. Además, el poder del centro sobre la periferia, y en especial del Estado hegemónico, se expresaba también en los idearios de desarrollo que acompañaron la discusión teórica y política durante la posguerra, a los cuales la periferia se incorporaba de manera "tardía" en relación con la experiencia de los países ya desarrollados. En ese marco, el problema del subdesarrollo era también una cuestión de relaciones de poder, dado que los países de la periferia no tenían forma de romper con la dependencia tecnológica, productiva, financiera e ideológica si su estrategia se basaba en emular la trayectoria de desarrollo de los países del centro (Bracarense, 2012).

Finalmente, en aquellos casos en que los procesos internos a la región latinoamericana ponían en cuestión o amenazaban las ideas y políticas promovidas por el Estado hegemónico –ya sea en el plano político-estratégico o en los debates teóricos, como en el caso de las teorías de la dependencia-, el poder del centro se expresaba dando soporte a los procesos de desactivación política que se llevaron a cabo de diversas maneras, primero a partir de estrategias reformistas y luego, de manera más explícita, a través de las intervenciones militares y las experiencias autoritarias. Estos procesos fueron signando las características de la interdependencia asimétrica y sus manifestaciones específicas bajo aquel contexto de hegemonía norteamericana.

Por su parte, las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo y la imposibilidad de avanzar en un cambio estructural que permita superar los problemas asociados a las estructuras productivas periféricas también se explicaban, en parte, por la dinámica contradictoria y conflictual del capitalismo y las relaciones de poder propias de la periferia. La capacidad de respuesta latinoamericana a las transformaciones que experimentaba el capitalismo en el marco de la consolidación y luego expansión de la hegemonía norteamericana quedó condicionada por los conflictos internos que se fueron manifestando entre los distintos actores –locales y extranjeros- que operaban en la periferia, tanto en relación a los diversos intereses y dinámicas, como a los vínculos que conectaban a los actores dominantes y los intereses extranjeros que reproducían la dependencia histórica de la región.

Ello implicó que, a pesar de los cambios que se observaron en el escenario de posguerra y las concesiones que momentáneamente lograron los actores activados a partir de su mayor poder relativo, esos reclamos no encontraron un patrón de reproducción autosustentado en la dinámica de acumulación, por lo cual la estructura de poder sobre la cual se asentaban los actores dominantes de América Latina no se modificó sustancialmente. En consecuencia, al cambiar la relación de fuerzas y de poder, los actores activados eran desactivados y se reestablecían las dinámicas excluyentes del capitalismo periférico.

Al revalorizar la dimensión contradictoria y conflictual del capitalismo y las relaciones de poder que se expresaban en sus distintas dimensiones, el Estado también pasó a ser

concebido como un actor estratégico para el desarrollo, pero condicionado por esas mismas dinámicas. En ese marco, quedaba claro que el Estado era abordado como *expresión de esas relaciones cambiantes de poder y conflicto*; relaciones que operaban en la periferia, pero que se manifestaban en consonancia con los procesos más generales comandados por el Estado hegemónico. Así, el Estado y sus formas de estructuración e implicación se configuraban a partir de las relaciones de clases y grupos internos, pero también quedaba condicionado por los procesos más generales que la periferia establecía con el centro, lo que también daba cuenta del patrón de dependencia histórica de la región (Faletto, 1982, p. 48; Quijano, 1968). Ello quedaba en evidencia, en especial, en el marco de las trasformaciones de posguerra y las formas de intervención estatal que devinieron dominantes bajo las áreas de influencia estadounidense, asociadas en este contexto a la relativa permisividad para la promoción de la industrialización como estrategia central de desarrollo (Graciarena, 1984).

Sin embargo, la dinámica que fue adquiriendo ese proceso a nivel interno fue dando cuenta de los diversos obstáculos para avanzar con ese objetivo. Así, al preservar los intereses de los actores dominantes y atender, al mismo tiempo, las demandas de los actores activados, el Estado fue desplegando diversas formas de redistribución que incrementaban sus estructuras y sus acciones de intervención, pero de manera inconexa (Cardoso & Faletto, 1977). Ello contribuyó a configurar un tipo de Estado débil, capturado, colonizado y condicionado en sus estructuras y formas de intervención por esos actores e intereses, con grados de poder variados (Fiori, 1992; O'Donnell, 1993a). Como resultado, el Estado fue quedando permeado por una dinámica contradictoria en torno a los conflictos de intereses que, por un lado, el mismo Estado contribuía a exacerbar y, por otro lado, terminaban configurando su propia debilidad (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018). Sin embargo, la intervención del Estado en relación con esos conflictos no era neutral (Medina Echavarría, 1972, p. 23), sino que, en última instancia, el Estado desplegaba sus mecanismos coercitivos para actuar en defensa de los intereses de los grupos dominantes, lo que lo posicionaba como un actor central en la lógica conflictual y de poder del capitalismo periférico.

De esa manera, el *poder* del Estado *para* planificar, coordinar y dirigir la ISI, tal como lo suponía la estrategia de desarrollo estructuralista, enfrentó diversas restricciones producto del poder desigual entre los diversos actores sobre los que se configuraba la estructura socio-económica y política de América Latina. La lógica de articulación estatal con los diversos actores y sus modalidades de estructuración e intervención fueron configurando su propia debilidad, a partir de la cual el Estado fue desarrollando prácticas contradictorias que, por un lado, daban reconocimiento y soporte a los actores activados, quienes aumentaban su *poder para* expresar sus propias demandas; pero, por otro lado, no se lograban resolver los problemas de fondo del capitalismo periférico, sustentados en el poder estructural de los actores dominantes que se manifestaba tanto en la lógica del mercado como en la estatal. Ello daba cuenta del *poder* de estos actores dominantes *sobre* otros actores, especialmente para imponer su dominio sobre otras alternativas de desarrollo posible. Dado el *poder* de estos actores *para* preservar sus intereses y privilegios, incluso dentro de la estructura estatal, en los momentos de crisis

el Estado finalmente actuaba ejerciendo su *poder sobre* los actores subalternos, en especial, desactivando los reclamos de los actores activados.

El Estado asumía entonces un rol fundamental en la recreación del capitalismo periférico, lo que se explicaba a través de: sus formas de configuración y el tipo de intervención que desplegaba, con sus consecuencias ya analizadas en torno a la insuficiencia dinámica y la heterogeneidad estructural; la forma de articular los intereses dominantes de la periferia con las lógicas de expansión y subordinación promovidas desde el Estado hegemónico; la imposibilidad de construir una capacidad de respuesta que permita mejorar el patrón subordinado y dependiente de América Latina en la economía global; y, a partir de todo ello, definiendo y recreando el estilo de desarrollo dominante del capitalismo periférico. En definitiva, todo ello influyó, finalmente, en aquel cambio de percepción de los autores estructuralistas, a partir del cual el Estado pasó de ser concebido como la "solución" para los problemas del desarrollo latinoamericano, a ser abordado, por el contrario, como uno de sus principales "problemas".[187]

8. Conclusiones

Las reflexiones de los autores articulados a la CEPAL fueron dando cuenta de una progresiva complejización en torno a la forma de pensar los procesos y los desafíos para el desarrollo de América Latina. En ello incidieron diversos factores, entre los que se pueden mencionar, centralmente, las transformaciones geopolíticas y geoeconómicas del contexto; las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo; el escenario de mayor activación política y los conflictos en la región latinoamericana; y el correlato que tuvieron esos procesos en las formas de pensar las alternativas de América Latina en un mundo en transformación. En ese sentido, el período analizado se caracterizó por una importante discusión teórica en la cual se reflexionaba no sólo sobre las restricciones de las experiencias de desarrollo en América Latina, sino de otros horizontes posibles que podían extenderse más allá del modo de producción dominante, como lo demostraron las experiencias revolucionarias y los debates en torno a la dependencia.

En ese escenario, la reflexión teórica en torno a las dimensiones del poder y el conflicto adquirió una importancia central. Aplicado a la discusión del desarrollo, ello implicó revalorizar que se trata de un proceso disputado en el que intervienen diversos actores, con intereses y lógicas contradictorias, las que se expresan tanto a nivel sistémico-interestatal como al interior de las regiones y/o países, y también en el vínculo entre ambas dimensiones espaciales. En relación con la primera, el estructuralismo crítico denunció explícitamente, y en mayor medida que durante la etapa anterior, las dinámicas de *poder* que desplegaba el centro *sobre* la periferia, condicionando u obturando los procesos de desarrollo de esta última. En relación con la segunda, revalorizó las dinámicas conflictuales que tenían lugar entre los distintos actores externos e internos que operaban en la periferia; dinámicas contradictorias que también

[187] En relación al trabajo de Evans señalado en el capítulo 1.

limitaban la posibilidad de avanzar en un cambio estructural a partir del cual resolver los problemas asociados a la insuficiencia dinámica y la heterogeneidad estructural.

La propuesta de llevar adelante una estrategia de desarrollo en América Latina a partir de la cual poder reducir las desigualdades internas y mejorar su posicionamiento subordinado y dependiente en la economía capitalista mundial requería avanzar, necesariamente, en un cambio estructural. La dimensión estructural que se consideraba necesario transformar implicaba también una dimensión de análisis asociada al poder que se observaba en, al menos, dos sentidos importantes. Por un lado, en el hecho de que la configuración de dicha estructura era el resultado de un proceso histórico vinculado a la penetración de la técnica de los centros en la periferia, a partir de la cual se había consolidado una determinada estructura socio-económica y política, de acuerdo con los intereses de los actores dominantes en América Latina. Y, por otro lado, en el hecho de que la transformación de esas estructuras productivas implicaba necesariamente cambios en las relaciones de poder, especialmente en relación con el poder los actores dominantes que pugnaban por reproducir el *status quo* y el de los actores activados para expresar sus intereses y proyectos políticos (Medina Echavarría, 1963; Prebisch, 1978a). De esa forma, los problemas para el desarrollo de América Latina eran económicos, pero también, y principalmente, sociales y políticos (Herrera, 1970).

En ese marco, la reflexión sobre del Estado en los procesos de desarrollo también se complejizó, no sólo al considerarlo en relación con las dinámicas conflictuales y de poder propias de la sociedad latinoamericana, sino al considerar también los intereses externos que incidían en las formas de pensar sus prácticas de intervención, y en la forma de pensar los procesos de desarrollo en general. El análisis de esos procesos fue dando cuenta de la debilidad del Estado latinoamericano para dirigir la estrategia de desarrollo; debilidad que se fue configurando por las propias dinámicas desplegadas por el Estado en relación con sus vínculos con los diversos actores.

Así, en un contexto de mayor intervención estatal y producto de la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico, el Estado ampliaba sus esferas de acción, acrecentando sus estructuras, pero sin poder llevar adelante la estrategia de cambio estructural que proponían los estructuralistas inicialmente. En cambio, el Estado desplegó diversas acciones que se orientaron, por un lado, a dar respuesta a los reclamos de los actores activados, pero que, por otro lado, no alteraban el poder estructural de los actores dominantes sobre los cuales se configuraban en gran parte las características del capitalismo periférico. Producto de esas dinámicas, el Estado fue quedando progresivamente condicionado por las prácticas que él mismo contribuía a exacerbar. Finalmente, cuando las contradicciones se volvían insoportables, el Estado desplegaba sus mecanismos coercitivos para restablecer la sociedad de consumo que se correspondía con los intereses de los actores dominantes y reproducía las características del capitalismo periférico.

En consecuencia, aunque estas contribuciones no se constituyeron en una teorización específica del Estado latinoamericano –o periférico-[188], sí ofrecieron un conjunto de reflexiones que avanzaron en una mayor complejización y problematización de su intervención en los procesos de desarrollo, y pasaron a abordarlo de manera central en relación con los conflictos de intereses y las relaciones de poder propias del capitalismo. Ello implicó una problematización mayor acerca del Estado que complementaba el enfoque predominantemente economicista, normativo y propositivo de las primeras contribuciones de la CEPAL. Así, el Estado pasó a ser abordado esencialmente como un actor que era *expresión de las relaciones de poder* propias de la periferia, cuyas prácticas, permeadas y condicionadas por los procesos conflictuales, en última instancia recreaban el estilo de desarrollo dominante en América Latina.

Sin embargo, no obstante situar al Estado como un actor "problemático" en los procesos de desarrollo latinoamericano, los estructuralistas críticos continuaron resaltando la importancia de su acción estratégica para llevar adelante el cambio estructural. En ese sentido, tal como lo señalaron las primeras contribuciones de la CEPAL, el reconocimiento de que el capitalismo es un sistema configurado en torno a relaciones de poder, expresadas en sus dinámicas externas e internas, implicaba que el desarrollo de la periferia no se lograría a través del libre juego de las fuerzas de mercado, sino que era necesario direccionar las dinámicas de acumulación y regulación en el sentido deseado.

Las últimas reflexiones de los estructuralistas críticos en el contexto analizado depositaban en el Estado una responsabilidad fundamental para lograr compatibilizar un proyecto de desarrollo sustentado en un régimen democrático, a partir del cual poder llevar adelante las transformaciones necesarias. Ello implicaba reflexionar acerca de las posibilidades de emplear socialmente el uso del excedente con el fin de acumular con mucha más intensidad y distribuir equitativamente los frutos del progreso técnico (Prebisch, 1980a, p. 170). Sin embargo, ello representaba una contradicción en la forma de entender el Estado y las tareas que, se esperaba, pudiera llevar a cabo. Al respecto, se preguntaba Prebisch (1980a, p. 176):

> *¿Cómo va a sobreponerse el Estado al juego de relaciones de poder si su funcionamiento es, en gran parte, consecuencia de tales relaciones, además de la dinámica misma del Estado?*

La reflexión en torno a la posibilidad de pensar una forma de intervención estatal que no quede directamente condicionada por los conflictos de intereses de las sociedades periféricas requería considerar un elemento que permaneció en gran medida ausente de las reflexiones cepalinas durante este contexto: la dimensión acerca de cómo construir una estatidad que tenga el poder para dirigir la estrategia de desarrollo sobreponiéndose a los conflictos de intereses inmediatos que primaban en torno a la lógica contradictoria entre acumulación y redistribución (V. R. Fernández & Ormaechea,

[188] En ese sentido, la mayor importancia depositada en el Estado para el estudio del desarrollo y sus restricciones coexistió con una persistente desvinculación por parte de la CEPAL de otros aportes que se fueron generaron contextualmente, en especial desde las teorías del Estado y sus variantes latinoamericanas que fueron muy prolíferas durante aquellos años.

2019). En ese sentido, si bien las reflexiones reconocían que el Estado era expresión de las relaciones de poder y dominación (Gurrieri, 1987), la dimensión acerca de la construcción de una estructura estatal desde la cual poder actuar sobre ese escenario contradictorio y conflictual del capitalismo periférico para la promoción del cambio estructural quedó en mayor medida relegada.

La necesidad de pensar al Estado en sus dinámicas de estructuración e intervención para la promoción de los procesos de desarrollo se enmarcaba, a su vez, en una doble dimensión de análisis. Por un lado, la necesidad de repensar las posibilidades de desarrollo de la periferia en un orden internacional que se iba transformando vertiginosamente luego de la crisis de principios de los setenta. Por otro lado, de las lógicas conflictuales que tenían lugar al interior de la periferia, que no lograban resolverse sin un cambio profundo de las dinámicas de acumulación. Ambas dimensiones estaban permeadas por relaciones de poder y conflicto y requerían un esfuerzo teórico a los fines encontrar herramientas que, desde una perspectiva crítica, permitan reflexionar de manera original sobre las posibilidades de desarrollo de la región, y sobre las posibilidades y formas de intervención estatal en esos procesos.

Sin embargo, estas reflexiones quedaron inconclusas. El derrotero histórico de América Latina luego de la ofensiva neoliberal implicó un cambio sustantivo no sólo en la forma de entender los procesos de desarrollo sino también en las modalidades de intervención estatal. Como resultado de ello, el devenir de las contribuciones de la CEPAL en aquel escenario de importantes transformaciones a nivel global y regional se fue perfilando en otro sentido, cuestión que se analizará en el próximo capítulo.

Capítulo 4

Estado y desarrollo en el neoestructuralismo latinoamericano

1. Introducción

Desde comienzos de la década de 1970, el capitalismo fue atravesando un proceso de importantes redefiniciones en las dinámicas de acumulación y regulación que habían caracterizado a “los años dorados” en el centro y a las experiencias de ISI en la periferia. A partir de un cambio en el balance de las relaciones de poder que habían predominado durante aquellos años, las restricciones que comenzaron a observarse en ambos espacios geográficos fueron utilizadas como argumento para impulsar una “contrarrevolución neoliberal” (Toye, 1987), desde la cual se modificaron sustancialmente las formas de producir y organizar el trabajo, las características de las principales instituciones, y especialmente el rol del Estado en los procesos de desarrollo. De igual manera, este contexto estuvo acompañado por nuevas perspectivas que procuraban adaptarse y ofrecer marcos interpretativos y propositivos renovados para el desarrollo. Todos estos procesos se correspondieron centralmente con las visiones de aquellos actores que lograron posicionarse de manera dominante a partir de 1970 (Jessop, 2008, p. 120).

Como resultado de ello, la CEPAL también atravesó un proceso de importantes redefiniciones que marcaron el fin de la etapa de producción “estructuralista” –tanto en lo que refiere al período de emergencia como a la fase crítica- y el nacimiento de lo que se denominó como “neoestructuralismo” (Bielschowsky, 1998, 2009). En efecto, el paso del estructuralismo al neoestructuralismo como nueva perspectiva para el desarrollo de América Latina se puede comprender por diversos procesos que aparecen de manera interconectada, entre los que se pueden mencionar: los cambios que fue experimentando el capitalismo, asociados a la fase de globalización, la revolución tecnológica y el predominio del neoliberalismo; el difícil contexto latinoamericano, caracterizado por los vestigios de las dictaduras –especialmente en Chile-, el retorno a los regímenes democráticos, la crisis de la deuda, la “década perdida”, y los condicionamientos estructurales que fueron impuestos por los organismos de financiamiento internacional sobre las economías de la región. Además de ello, a nivel interno, la CEPAL atravesó un proceso de recambio generacional que implicó la retirada de los principales autores que habían caracterizado el período estructuralista anterior y la llegada de otros nuevos.

Como resultado de aquellos procesos de condicionamientos externos y redefiniciones internas, la CEPAL ofreció una perspectiva “renovada” y “reformulada” para el desarrollo de América Latina (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 36). Como se analiza en este capítulo, dicha perspectiva se caracterizó por un elemento central a los fines de este trabajo, y que refiere específicamente al desplazamiento de la consideración de las relaciones de

poder y conflicto propias del capitalismo, y especialmente del capitalismo periférico, en la problematización del desarrollo latinoamericano. Ello se hace evidente al considerar el abordaje epistémico que caracteriza las dinámicas de funcionamiento del capitalismo en el paradigma neoestructuralista, y la forma en cómo se concibe la intervención del Estado para el desarrollo en este nuevo contexto.

En relación con el esquema propuesto en esta tesis, para dar cuenta de esos procesos se analiza, en primer lugar, el contexto geoeconómico y geopolítico que caracteriza la nueva fase global del capitalismo (neoliberal) con posterioridad a la crisis de 1970. Para ello, se presta especial atención a cómo se reconfiguraron las dinámicas de acumulación y regulación durante las décadas siguientes, y cómo se expresaron esas transformaciones en la periferia latinoamericana. Seguidamente, se describen las principales perspectivas para el desarrollo que cobraron relevancia bajo este nuevo contexto. Se tendrán en cuenta las principales ideas de los enfoques neoclásicos, evolucionistas, institucionalistas y regionalistas, y se menciona también el contexto de emergencia de la Escuela de la Regulación. Luego, se describen las principales transformaciones que tuvieron lugar al interior de la CEPAL, considerando el período de "transición" que significó los fines de los setenta, la década de los ochenta, y la posterior emergencia del neoestructuralismo.

A partir del análisis de esos procesos generales, seguidamente se examinan las principales contribuciones del neoestructuralismo como paradigma renovado para el desarrollo de América Latina, de acuerdo con la perspectiva de la CEPAL, y la forma en cómo se concibe el rol del Estado. En último lugar, se propone una reflexión a partir de la cual se argumenta cómo el paso del estructuralismo al neoestructuralismo desactivó la consideración de las relaciones de poder y conflicto que habían ido emergiendo progresivamente durante las décadas anteriores, en lo que se definió como el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico. Como se mencionó, ello se hace evidente al considerar la dimensión de análisis externa, referente al funcionamiento de lo que anteriormente se definía como "centro" y "periferia", y en la dimensión interna, al concebir las formas y posibilidades de intervención estatal para el desarrollo a partir de las "concertaciones estratégicas". Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

2. El contexto geoeconómico y geopolítico de la emergencia del neoestructuralismo

Luego de la crisis de principios de los setenta, el capitalismo atravesó un proceso de importantes redefiniciones. En general, existe un relativo consenso en las ciencias sociales en señalar que, a partir de entonces, "comenzó a emerger un período de transición hacia una nueva fase de desarrollo capitalista" (A. Amin, 1994, p. 1). En relación con las redefiniciones más importantes, se pueden mencionar: el paso del fordismo a lo que se denominó como "posfordismo"; la modificación de los complejos institucionales que acompañan la configuración de los regímenes de acumulación, entre los que se destaca centralmente la crisis de los Estados de Bienestar y la emergencia

de los Estados *workfaristas*; y diversas redefiniciones en el plano geopolítico que implicaron el fin de la fase de acumulación material del centro hegemónico estadounidense, el despliegue del capitalismo financiero, y la ofensiva neoliberal a escala global.

Todas estas transformaciones, que comenzaron a observarse en los países centrales, se manifestaron también en las economías periféricas, aunque con sus particularidades, de acuerdo con la capacidad de respuesta de cada una de ellas. En el caso de Asia, la región demostró inicialmente una mayor capacidad para resistir la neoliberalización impulsada por Estados Unidos y continuar con el proceso de industrialización, lo que le permitió cualificar sus estructuras productivas y mejorar los patrones de distribución interna e inserción internacional. En el caso de América Latina, la ofensiva neoliberal se desplegó con mayor fuerza a partir de la desarticulación de la ISI como estrategia de desarrollo y de las principales relaciones sociales que se habían estructurado en torno a ese modelo; proceso que se enmarca, a su vez, en un cambio de actitud más agresivo por parte de Estados Unidos para con la región en comparación con las décadas anteriores. De esa forma, la ofensiva neoliberal fue una estrategia que permitió "desactivar" el conflicto que se fue agudizando durante la ISI mediante regímenes autoritarios y represivos que vincularon los intereses del Estado hegemónico con los de los actores dominantes en la región.

2.1. Transformaciones en el escenario internacional

Las contradicciones que se fueron manifestando durante los sesenta en las economías desarrolladas, en especial aquellas asociadas a las dinámicas desplegadas por el capital corporativo, la fuerza de trabajo organizada y los Estados de Bienestar, continuaron profundizándose y, junto con otros factores coyunturales, influyeron en el desenlace de la crisis de los setenta (Hirsch, 1992). En conjunto, los problemas asociados a la creciente racionalización fordista, el progresivo desplazamiento de la fuerza de trabajo del sector industrial, la disminución en la demanda efectiva y la mayor competencia internacional conllevaron una caída en la productividad y rentabilidad de las grandes empresas, lo que tuvo su impacto en la agudización de los problemas fiscales de los Estados de Bienestar y en la intensificación de los conflictos sociales. Este escenario de crecientes tensiones terminó por agravarse en 1973 con la decisión de los países de la OPEP de aumentar el precio del petróleo y embargar las exportaciones a Occidente durante la guerra árabe-israelí (Harvey, 1998, p. 168).

La crisis actuó como desencadenante de una serie de transformaciones productivas, regulatorias y espaciales que modificaron las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista. En general, la nueva configuración económica, política, social y espacial que acompañó al nuevo escenario internacional implicó una reconfiguración del viejo orden institucional que ya no lograba contener las contradicciones asociadas al modo de desarrollo fordista-keynesiano. El régimen de acumulación y el modo de regulación resultantes dieron lugar a nuevas estrategias de acumulación y configuraciones institucionales que expresaron un cambio en el balance de las relaciones de fuerzas

propias del período fordista (Arrighi & Moore, 2001; Duménil & Lévy, 2005; Hirsch, 1992). Ello implicó el fortalecimiento de las fracciones dominantes del capital –en especial, del capital financiero- en detrimento de otros actores e intereses, como la fuerza de trabajo sindicalizada y los Estados de Bienestar (A. Guillén Romo, 2014, p. 14; Medeiros, 2011, p. 49).

En gran parte, las transformaciones que se pusieron en marcha a partir de 1970 fueron posibles gracias a la revolución de la tecnología que habilitó nuevas estrategias de producción, reorganización laboral, expansión y comercialización. Las innovaciones aplicadas a la tecnología de la información y la comunicación permitieron que el capitalismo funcione por primera vez como una economía integrada en tiempo real a escala planetaria. Ello conllevó una nueva configuración en la que diversos actores, situados en diferentes espacios geográficos, comenzaron a operar de manera integrada e interconectada a escala global, a través de los diversos procesos productivos, comerciales y financieros (Castells, 1998).

En conjunto, las innovaciones tecnológicas y los cambios institucionales que se fueron expresando a partir de aquellos procesos ofrecieron nuevas herramientas para sortear algunas de las contradicciones que se fueron manifestando progresivamente durante la década del sesenta. Como resultado de ello, el "círculo virtuoso" entre capital, trabajo y Estado que caracterizó a los años dorados del capitalismo de posguerra se resquebrajó. Las características que fue asumiendo el capitalismo global modificaron el régimen de acumulación intensivo e implicaron un proceso de reconfiguración productiva, organizacional e institucional cuyo rasgo específico fue la *flexibilidad* (Harvey, 1998; Jessop, 1994, p. 257; Storper, 1994). En especial, las nuevas fuentes de *flexibilidad* le otorgaron a los principales actores capitalistas la posibilidad de evitar las rigideces que se observaban en los procesos productivos, la relativa saturación de la producción en masa y las resistencias de los trabajadores organizados (Jessop, 1994).

En este marco de transformaciones, las grandes empresas desplegaron un proceso de importantes reconfiguraciones espaciales y organizativas. Una de las principales características de ese proceso fue la deslocalización y desverticalización de los procesos productivos. Ello conllevó una doble dinámica de desterritorialización, asociada a la eliminación de las barreras territoriales de la acumulación para la obtención de materias primas, recursos y fuerza de trabajo más baratos; y de reterritorialización, que implicó la reconfiguración de la organización espacial y de las dinámicas de producción donde se radica el capital (Brenner, 1999, 2004; Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003; Jessop, 2002; citado en Vigil & Fernández, 2012, p. 2). Este proceso modificó la matriz organizativa territorial centrada en la escala nacional que había definido por mucho tiempo a la geografía política y económica del capitalismo, y dio lugar a una pérdida de relevancia de la escala nacional frente a la creciente importancia que asumieron otras dimensiones espaciales en la organización económica y territorial, especialmente las escalas subnacionales y supranacionales (Vigil & Fernández, 2012). Bajo esa nueva dinámica, las grandes unidades corporativas llevaron a cabo un proceso de "desintegración territorial" que consistió en la reubicación de distintas etapas del proceso productivo en diversas regiones. Las grandes empresas se fragmentaron estructural y funcionalmente y emergieron nuevas formas de tercerización

y subcontratación de determinadas etapas del proceso productivo en otras empresas y regiones, especialmente de aquellas fases que requieren menor calificación (Leborgne & Lipietz, 1988, p. 273).

Todo ello fue conformando un nuevo mapa global de interacción entre diversos actores e instituciones. El sistema internacional de producción se articuló principalmente en torno a las grandes empresas transnacionales, que son las que estructuran en gran medida los procesos de producción, servicios y comercialización, y movilizan los crecientes flujos internacionales financieros y de inversión (Sassen, 1996). Pero estas grandes empresas desplegaron formas de articulación con otras empresas más pequeñas, con las cuales pueden compartir conocimientos, interactuar en diversas etapas del proceso productivo, y desarrollar conjuntamente nuevos productos o métodos de producción (Storper, 1994). Así, a pesar de las diferencias geográficas, las tendencias que comenzaron a manifestarse fueron hacia formas de producción basadas en redes más sofisticadas y complejas donde se coordinan empresas de diferentes tipos, que operan en distintas escalas e integran, a través de ese proceso, distintos espacios y actores (Dicken, 1997).

De todas formas, dicho proceso de interacción y vinculación también puso en juego diversos mecanismos de poder y nuevas formas de conflicto (V. R. Fernández, 2017; Leborgne & Lipietz, 1988; Sassen, 1996). Así, si bien los procesos de desverticalización productiva implicaron una expansión de la presencia de las grandes empresas transnacionales alrededor del mundo –y, en cierta medida, un proceso de industrialización de la periferia (Frobel et al., 1980)-, en realidad, las funciones más importantes permanecieron concentradas en los países centrales (Sassen, 1996). En especial, los países centrales retuvieron aquellas actividades que son más dinámicas y generan mayor valor, como por ejemplo las actividades de diseño y marketing, mientras que las actividades de fabricación y producción se radicaron en los países periféricos[189] (V. R. Fernández, 2017, p. 103). Así, producto de su superioridad tecnológica y financiera y el gran poder relativo que logran ejercer frente a otras empresas y actores, las grandes empresas transnacionales lograron potenciar su capacidad para expandir determinadas actividades y seleccionar determinados espacios regionales, nacionales o locales, interactuando en tiempo real con otros actores económicos e institucionales que operan en esos mismos espacios; pero llevando a cabo, al mismo tiempo, procesos de control, selección, exclusión y subordinación de los diversos actores locales a las redes controladas por ellos (V. R. Fernández, 2017; V. R. Fernández & Cardozo, 2012).

Por otra parte, estas transformaciones conllevaron importantes cambios en el tipo de producto hacia el cual comenzó a orientarse la producción, así como en las formas de organizar los procesos productivos. Entre esos principales cambios, se manifestó el paso de un modelo de economía de producción de escala y en masa –propio del

[189] En relación con esta dinámica, Baldwin (2013, p. 37) ha denominado “curva de la sonrisa” al proceso a partir del cual la captura de valor en las cadenas globales se ubica en las etapas de elaboración y consumo de un producto, lo que implica las fases de diseño, marketing, ventas finales y comercialización; mientras que la etapa de manufactura, que refiere a las actividades de fabricación y producción y son intensivas en mano de obra, se ubican en los países en desarrollo donde los costos de la fuerza de trabajo son menor.

fordismo- hacia otro orientado a las economías de alcance y una mayor diferenciación en el tipo de consumo (Jessop, 2008). Las economías de alcance surgieron como una nueva estrategia de las empresas orientada a elaborar una gran diversidad de productos a partir de una renovada organización social y técnica de la producción, centradas en la innovación permanente y el uso intensivo del conocimiento. A diferencia del fordismo, la economía de alcance se orientó al desarrollo de productos diferenciados que ya no pretendían abarcar una demanda homogénea y en grandes cantidades, sino más específica, orientada a determinadas necesidades y expectativas, y a segmentos particulares de la población.

En parte, esta estrategia permitió superar las rigideces asociadas a la saturación de los mercados internos producto del tipo de producción en masa y estandarizada. Los sistemas de producción más flexibles, posibilitados por las nuevas tecnologías productivas y las nuevas formas organizativas (como el estilo *just-in-time*), permitieron acelerar el ritmo de innovación de los productos y crear y/o explorar nichos altamente especializados y de pequeña escala, lo que permitió superar, en cierta forma, las condiciones de recesión y competencia acrecentada[190] (Harvey, 1998). Las transformaciones que se expresaron en el proceso productivo también tuvieron su correlato en los cambios en las formas de consumo. La economía de alcance generó una oferta de productos mucho más diversificada, orientada a promover y atender nuevas modas y necesidades de manera diferenciada (Harvey, 1998; Storper, 1994).

Por su parte, la dinámica del trabajo también se modificó sustancialmente. En especial, los grandes cambios de este contexto terminaron por alterar la relación de poder entre capital y trabajo y permitieron un mayor control sobre este último, cuyo poder de negociación ya venía debilitado por el agotamiento de la dinámica fordista-keynesiana (Arrighi & Moore, 2001; Hirsch, 1992). En concreto, la reconfiguración de la fuerza de trabajo se puede analizar teniendo en cuenta la reestructuración del mercado laboral, la pérdida del poder de negociación de los sindicatos y la disminución de los salarios reales del conjunto de los trabajadores.

En primer lugar, las transformaciones tecnológicas modificaron el tipo de cualificación requerida de los trabajadores para operar en los diversos estadios de los procesos productivos. Ello significó un cambio sustantivo respecto el papel dominante del trabajo relativamente inflexible y semicualificado propio de la producción en masa fordista, que fue reemplazado por otro modelo basado en requerimientos de alta y multi calificación. Como resultado, las diferencias entre los trabajadores y las garantías y derechos laborales se fueron profundizando cada vez más.

A partir de ello, se fue conformando un “núcleo” de trabajadores altamente calificado e indispensable para la organización de las empresas y que, en términos relativos, goza de buenas condiciones laborales, ya que cuenta con contratos a tiempo completo, permanentes y estables. Sin embargo, al mismo tiempo se fue constituyendo una “periferia” de trabajadores, en la cual se ubican los puestos de trabajo que requieren

[190] La producción flexible no se limita a las áreas anteriormente dominadas por la producción de masas, sino que también puede aplicarse a la pequeña producción por lotes, flexible y especializada, y a las pequeñas o medianas empresas.

menores capacidades o cualificaciones y que son, por ello, fácilmente reemplazables. A su vez, también se fue acrecentando la cantidad de trabajadores subempleados, con jornadas laborales a medio tiempo o temporarias. Por lo general, estos trabajadores cuentan con una seguridad laboral menor y proporcionan una flexibilidad numérica aún mayor. Precisamente, mientras que este último grupo de trabajadores ha ido aumentando, los que pertenecen al "núcleo" se han ido reduciendo. Producto de estos cambios, la competencia entre los trabajadores por los puestos de trabajos con mejores garantías fue aumentando, al igual que las desigualdades en las condiciones laborales (Harvey, 1998; Hirsch, 1992).

En segundo lugar, los sindicatos perdieron gran parte del poder de negociación que había caracterizado la relación salarial durante el apogeo fordista. Ello implicó la desarticulación de uno de los pilares básicos de fordismo, asociado a la indexación de los salarios a los incrementos de la productividad.[191] Así, el salario pasó a ser concebido más bien como un costo de producción y no necesariamente como fuente de demanda, tanto en lo que refiere a los salarios individuales como al salario social (Jessop, 1994). Ello conllevó una fuerte fragmentación de la relación entre trabajo y salario que estuvo acompañada por la pérdida de relevancia de los sindicatos como actores centrales de la regulación capital-trabajo (Esser & Hirsch, 1994, p. 77).

La pérdida de poder de los sindicatos implicó una creciente vulnerabilidad de los trabajadores frente a las dinámicas del mercado, la desocupación y la mayor competencia, lo que posibilitó la implementación de contratos de trabajo más flexibles. En ese proceso, las instancias de negociación colectiva se fueron descentralizando desde la escala nacional hacia los niveles sectoriales, regionales o empresariales, lo que debilitó las negociaciones por aumentos salariales como fuente de demanda –por conexión o imitación a los otros sectores de la economía-, y también las garantías adquiridas anteriormente por los trabajadores (Jessop, 2008). A partir de ello, los contratos de trabajo más flexibles contemplaron condiciones como salarios temporales, con despido libre y tercerización, y formas de autoempleo o subcontratación del trabajo calificado.

Finalmente, en tercer lugar, estos cambios en los mercados de trabajo y la pérdida de poder sindical tuvieron un impacto en la reducción de los salarios reales y el aumento de las desigualdades (Boyer, 2016, p. 86; Lipietz, 1997). Luego de la década del setenta comenzó a manifestarse una mayor presencia de trabajadores subcontratados, informales, o bajo formas de producción nuevamente extensivas (Boyer, 2016, p. 86). En general, la inestabilidad laboral y la pérdida del poder sindical impactaron en una menor participación de los trabajadores en los incrementos de productividad y, de manera general, en el excedente. Además de expresarse en la relación capital-trabajo a favor del primero, ello tuvo un correlato entre los mismos trabajadores, ya que se

[191] Como se mencionó en el capítulo 1, esto aparece asociado a la pérdida de relevancia de la relación salarial como forma institucional fundamental, en detrimento de la competencia. En ese sentido, los salarios ya no aparecen solo como un componente de la demanda efectiva, sino como un costo que contribuye a la construcción de la competitividad (Boyer, 2016, p. 73). Por su parte, como se analizará, la dinámica que pasó a desplegar el Estado también de denominó *competitiva* (schumpeteriana).

profundizaron las desigualdades entre los mismos y aumentaron los niveles de desocupación, que fueron adquiriendo a partir de entonces un carácter estructural (Esser & Hirsch, 1994, p. 77; Harvey, 1998, p. 172).

Por su parte, los Estados también atravesaron un proceso de importantes redefiniciones en lo que refiere a sus dinámicas de estructuración, y en las áreas y formas de intervención. Ese proceso de transformación estatal se enmarca en un contexto en el cual la forma de intervención del Estado propia del fordismo había sido ampliamente cuestionada, siendo acusada, en algunos casos, de causar gran parte de los desequilibrios que se manifestaron hacia finales de los sesenta[192] (Hirsch, 1992, p. 15). De esa forma, las acciones desplegadas por el Estado fueron repensadas para dar respuestas a los problemas que se habían agravado por las políticas desplegadas durante el periodo anterior; entre los que se mencionaban: la estanflación, el menor crecimiento de la productividad en el sector "residual" de la economía (es decir, en el sector estatal en comparación con el sector privado), las rigideces en torno al proceso productivo, la descoordinación de la administración pública, las resistencias que mostraban la fuerza de trabajo organizada y los movimientos sociales, y, especialmente, el problema de la "crisis fiscal del Estado" (Jessop, 1994; J. O'Connor, 1973). Además de ello, los instrumentos de política macroeconómica asociados al Estado de Bienestar, como el crecimiento económico, el pleno empleo, los precios estables y una balanza de pagos equilibrada perdieron su eficacia ante los procesos de creciente internacionalización de los procesos productivos (Jessop, 1994).

Así, los desafíos que afrontaba el Estado para regular las condiciones cambiantes que acompañaban la configuración del régimen de acumulación flexible requerían de un proceso de reconversión que exprese una nueva arquitectura estructural e implicativa (Hirsch, 1992). Como resultado de ello, uno de los elementos más significativos de este proceso fue la desarticulación de los Estados de Bienestar y la emergencia de un tipo de Estado competitivo, schumpeteriano y *workfarista*, con las consecuentes transformaciones morfológicas, funcionales y escalares que acompañaron ese proceso (Jessop, 1994, 2006, 2008).

Por un lado, la noción de "Estado competitivo" refiere al rol que comenzó a desplegar el Estado bajo este nuevo contexto para garantizar el crecimiento económico dentro de sus fronteras. La estrategia del Estado se orientó principalmente a asegurar ciertas ventajas competitivas para los capitales establecidos dentro de su territorio, a partir de promover las condiciones económicas y extraeconómicas consideradas esenciales por

[192] De acuerdo Jessop, las respuestas inicialmente ensayadas ante las restricciones del modo de desarrollo fordista-keynesiano no fueron la desarticulación directa del Estado de Bienestar; sino, por el contrario, una intensificación del Estado fordista, complementando y reforzando las políticas características del periodo anterior. Así, se continuó promoviendo el pleno empleo a pesar de las tendencias estanflacionarias, se intentaron sostener los compromisos entre los principales actores a pesar de la crisis fiscal del Estado, o, en algunos casos, se intentaron aplicar programas de austeridad económica y reducción de políticas sociales para eliminar la inflación y reducir el gasto público. En todo caso, el predominio de cada una de estas tendencias en cada país dependía de las capacidades de los Estados y los equilibrios de fuerzas. Finalmente, cuando fue evidente que estas medidas no podrían restaurar las condiciones anteriores, las fuerzas económicas y políticas dominantes buscaron nuevas formas de intervención estatal que permitan "resolver" las contradicciones (Jessop, 1994, pp. 262–263).

los capitales, en un escenario de creciente competencia con otros actores y regiones económicas (Jessop, 2008, p. 118). Por otro lado, la noción de "Estado schumpeteriano" describe el interés por el cambio tecnológico, la innovación y la pretensión de desarrollar nuevas técnicas de gobierno y gobernanza orientadas a esos fines, en estrecha relación con la importancia que asumieron estas dimensiones bajo la nueva fase del capitalismo. Finalmente, la noción de "Estado *workfarista*" refiere al cambio de paradigma, según el cual las anteriores formas de los Estados de Bienestar (*welfaristas*) perdieron relevancia frente a las nuevas formas de intervención orientadas a garantizar la competitividad y la flexibilidad de la fuerza de trabajo.

De esta manera, la transición del fordismo al posfordismo conllevó una reorientación de las principales funciones económicas del Estado, cuyo eje pasó a centrarse en el problema de la oferta de la competitividad internacional y a subordinar la política de bienestar a las demandas de mayor flexibilidad. Los objetivos distintivos de la intervención estatal orientados a la reproducción económica y social bajo este nuevo contexto se asocian a promover las innovaciones de productos, procesos, organización y mercados en economías abiertas, para fortalecer la competitividad estructural de la economía nacional, interviniendo desde el lado de la oferta. En ese marco, incluso las políticas sociales y de bienestar quedaron subordinadas a las necesidades de flexibilidad del mercado laboral o a limitar la competencia internacional, por lo que, en general, terminaron por asumir un enfoque más bien de tipo productivista (Jessop, 1994, 2006).

Todos estos cambios que se fueron manifestando en el régimen de acumulación estuvieron acompañados por cambios en el modo de regulación y de las formas institucionales que lo definen, que también fueron manifestando un proceso de readaptación a las nuevas condiciones existentes.[193]

Por un lado, si bien durante el modo de desarrollo fordista-keynesiano el dinero funcionó como divisa nacional y su circulación estaba regulada por el Estado nacional, la mayor internacionalización, la menor regulación internacional y la expansión del capital financiero deslocalizado afectaron la capacidad de los Estados de controlar los flujos monetarios (Hirsch, 1996, p. 66; Jessop, 2008). El *régimen monetario* que se volvió dominante fue el crédito bancario privado y desarraigado que circula internacionalmente; al tiempo que el crédito estatal quedó sujeto a los límites establecidos por la lógica de los mercados monetarios y de divisas internacionales (Jessop, 1994). Al respecto, los avances en los sistemas de información y las tecnologías de la comunicación ofrecieron la posibilidad de "crear" nuevas formas de dinero electrónico (Helleiner, 1998, p. 388) y de enviar capitales entre distintas economías en espacios de tiempo muy breves, de manera que el capital y, por lo tanto,

[193] Como se mencionó en el capítulo 1, ello no implica una concepción funcionalista de los cambios en las formas institucionales que viabilizan un régimen de acumulación. Las características que fue asumiendo este proceso en las distintas regiones y países fue diferente, y depende de los procesos conflictuales y disputados de cada sociedad en particular (Lipietz, 1987). En efecto, "las luchas por definir la economía como un objeto imaginado de regulación y por formular las estrategias de acumulación y modos de regulación adecuados son, en sí mismas, fuerzas que participan en la constitución del eventual surgimiento del posfordismo" (Jessop, 2008, p. 127).

los ahorros y las inversiones, pasaron a operar de manera interconectada a nivel mundial, incluyendo las operaciones de bancos, fondos de pensiones, mercados bursátiles y cambios de divisas. Como resultado de ello, el volumen, la velocidad, la complejidad y la conexión de los flujos financieros globales aumentó espectacularmente (Arrighi, 1998; Castells, 1998).

Como se mencionó, la *forma salarial* también se modificó sustancialmente en relación con la forma predominante durante los años dorados de capitalismo. La decisión de los gobiernos de darle prioridad a la búsqueda de la competitividad internacional y de reconstituir el beneficio de los capitales se tradujo en la desarticulación de las regulaciones salariales, lo que puso "un fin definitivo a la era fordista" (Leborgne & Lipietz, 1988, p. 266). En especial, el cambio en la concepción del salario de fuente de demanda a costo de producción y el desacople de los aumentos salariales respecto de los incrementos de productividad contribuyeron a debilitar la relación de fuerzas entre el trabajo organizado y el capital productivo. Como se mencionó, ello conllevó, por un lado, una menor participación de los trabajadores en la distribución y redistribución del excedente, y, por otro lado, también tuvo un efecto desigualador al interior de la fuerza de trabajo al profundizar la diferencia de ingresos entre los mismos (Esser & Hirsch, 1994, p. 77).

En cuanto a las *formas de competencia*, las grandes empresas transnacionales se convirtieron en los principales actores del capitalismo globalizado. Las grandes unidades corporativas se transformaron a partir de los procesos de desverticalización y deslocalización productiva, y profundizaron su presencia en diversas regiones del mundo. En este marco, la competencia entre las empresas no se centró en factores relacionados con el precio, sino en otros aspectos referentes a la posibilidad de mejorar la calidad y el rendimiento de los productos individuales, y la capacidad de dar respuestas a los clientes, a las demandas personalizadas y a las condiciones cambiantes del mercado (Jessop, 1994, p. 259).

La posibilidad de adaptación de las empresas y sus beneficios comenzó a depender de la capacidad de diseñar sistemas de producción flexibles, de acelerar la innovación de procesos y productos dirigidos a un mercado altamente dinámico y diferenciado, y de poder dar respuestas rápidas y especializadas a las nuevas condiciones (Harvey, 1998; Jessop, 1994). Sin embargo, no todas las empresas lograron acomodarse al nuevo contexto. Las nuevas técnicas y formas organizativas de la producción pusieron en peligro a las empresas organizadas en forma tradicional que no lograron reestructurarse. Ello conllevó una ola de quiebres y cierres de plantas, pero también el reforzamiento del poder de aquellas grandes empresas que lideraron ese proceso (Harvey, 1998). En algunos casos, ello se tradujo en un incremento de la monopolización de algunos sectores, y en otros, se expresó en fusiones masivas y diversificaciones de las corporaciones, que también desarrollaron formas de "vinculación" con empresas más pequeñas, aunque a través de relaciones controladas y dominadas por los grandes actores (Leborgne & Lipietz, 1988).

Por su parte, el *Estado* jugó un papel esencial en la constitución material y discursiva de la economía global (Jessop, 2008). En general, la estrategia de los Estados ha sido

adaptarse al nuevo escenario internacional y crear los marcos más apropiados para lograr una inserción exitosa bajo el nuevo régimen de acumulación (Jessop, 1994). Dichas acciones se orientaron a garantizar las condiciones básicas de innovación y competitividad, al tiempo que promovieron la reestructuración y reorientación de la reproducción social hacia una mayor flexibilidad. En ese proceso, se argumenta que el Estado no solo adoptó una intervención del lado de la oferta para promover la innovación y la competitividad estructural, sino que también fue más allá de la mera reducción del bienestar social para reestructurarlo y subordinarlo a las fuerzas del mercado (Jessop, 1994).

Además, el Estado atravesó un importante proceso de reconfiguración estructural y funcional que, en algunos casos, fue denominado como "*hollowing out*" (Jessop, 1994, p. 264; Strange, 1995, p. 63). En relación con ello, el anterior predominio de la escala nacional propia del fordismo se vio erosionado frente a los procesos de reescalonamiento estatal, tanto en términos subnacionales como supranacionales. En parte, este proceso de transformación estructural y funcional se relaciona con el cambio de contexto a partir del cual, producto de las restricciones experimentadas durante los años dorados y el posterior cambio en la relación de fuerzas, las propuestas que se volvieron dominantes para resolver la crisis promovieron la "reducción" del Estado. Ello implicó, centralmente, disminuir la sobrecarga de funciones de un "aparato estatal sobredimensionado" y transferir acciones y capacidades que hasta entonces estaban concentradas en la escala nacional hacia otras instancias de gobierno y gobernanza (Jessop, 2006, p. 16).

Por un lado, los procesos de reescalonamiento estatal hacia instancias subnacionales encontraron expresión a través de diversas estrategias de descentralización[194] que implicaron el traspaso de funciones que hasta entonces estaban concentradas en la escala nacional hacia otras instancias regionales y/o locales (V. R. Fernández, 2010). En ese proceso emergieron nuevas formas de gobernanza[195], en las que los Estados locales asumieron una función importante, pero de manera coordinada o concertada con otros actores globales y locales (Jessop, 1994; Strange, 1995). Estas nuevas dinámicas aparecen asociadas a las estrategias políticas y a los discursos que devinieron dominantes, que destacaban la importancia de una sociedad civil más comprometida en la toma de decisiones, entendido ello como una respuesta más efectiva a los problemas de la formulación y aplicación de las políticas públicas. Aplicado a la discusión del desarrollo[196], ello implicaba centralmente la promoción de la articulación de las diferentes capacidades de los actores locales, el enraizamiento de las instituciones público-privadas de apoyo al sector productivo, y el involucramiento del Estado

[194] De manera general, la *descentralización* se puede definir como "aquel proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno" (Montecinos, 2005, p. 74).

[195] La *gobernanza* se puede definir como el amplio espectro de instituciones alrededor del Estado local o regional encargadas del diseño y de la implementación de los diferentes tipos de política, especialmente de aquellas económicas y sociales en un plano regional. En ese sentido, refiere al conjunto de instituciones que trabajan, en algunos casos, junto a los gobiernos regionales o locales, y, en otros casos, en lugar de los gobiernos locales, participando activamente del aparato que toma decisiones (Vigil & Fernández, 2012, p. 5).

[196] Estos argumentos se retoman en el punto 3 de este capítulo.

subnacional junto con los propios destinatarios de sus acciones en la conformación de las políticas públicas (Vigil & Fernández, 2012).

Por otro lado, los Estados también atravesaron un proceso de delegación de facultades hacia las instancias supranacionales, como instancias de integración regionales u organismos internacionales. Si bien la presencia de los organismos internacionales no aparece como un hecho novedoso, la característica de este contexto es el gran crecimiento en el número de los mismos, tanto en su alcance territorial como en la adquisición de nuevas funciones (Jessop, 1994). Precisamente, una de las áreas más significativas de la expansión funcional de estas organizaciones o instancias supranacionales es la preocupación que asumen por la competitividad estructural en los espacios económicos sobre los cuales tienen incidencia (Jessop, 2006).

Finalmente, esto último se vincula con los cambios que experimentó el *régimen internacional* a partir del gran poder que adquirieron estas instancias supranacionales, los organismos internacionales y las grandes unidades corporativas (Dicken, 1997). La presencia de estos grandes actores en el escenario internacional, junto con los cambios estructurales e implicativos que alcanzaron a los Estados nacionales, permitieron el despliegue de un renovado complejo regulatorio compatible con dichas transformaciones (V. R. Fernández & Cardozo, 2012).

Uno de los elementos centrales del nuevo régimen internacional estuvo asociado al despliegue del neoliberalismo como marco regulatorio dominante a nivel global. Si bien las ideas aglutinadas en torno a la noción de neoliberalismo son anteriores a la década del setenta[197], los actores asociados a dicho imaginario encontraron en aquel contexto las condiciones propicias para impulsar la ofensiva o contrarrevolución neoliberal a nivel global (Toye, 1987). Ello representó una ofensiva impulsada por las fracciones dominantes del capital para recomponer su poder luego del fin de los años dorados del capitalismo, a partir de un importante proceso de reconfiguración de la relación capital-trabajo y de la forma de entender el rol del Estado para el desarrollo (Medeiros, 2011, p. 49).

[197] De acuerdo con John Henry (2010), las raíces históricas del neoliberalismo se remontan a fines del siglo XIX, cuando el crecimiento de las grandes corporaciones, los sindicatos y los programas gubernamentales en torno al seguro social iban en contra de la ideología liberal clásica centrada en la propiedad privada, la competencia del mercado y el *laissez faire*. Luego de la crisis de 1930 y el auge del keynesianismo, los liberales –bajo el liderazgo de Robbins y von Hayek- comenzaron a organizar un programa "modificado" de la tradición liberal para resistir los intentos de una mayor intervención estatal. Un punto importante de este contexto fue la organización del Coloquio Walter Lipmmann, en 1938, que marcó "el momento fundador del movimiento de renovación del liberalismo", y donde el propio concepto "neoliberalismo" adquirió una cierta visibilidad en el campo científico e ideológico (H. Guillén Romo, 2018, p. 8). Por otra parte, varios autores sitúan el nacimiento del neoliberalismo en 1947, en torno a la *Mont Pelerin Society* (Ezcurra, 1998; Harvey, 2007a; Henry, 2010). Los miembros del grupo, entre los que se situaban Ludwig von Mises, Milton Friedman –y, durante un tiempo, Karl Popper-, se describían como "liberales", por su compromiso fundamental con los elementos básicos del liberalismo clásico asociados al mercado, la propiedad privada y las ideas de libertad individual. La influencia de estas ideas y los grupos que las promovían permanecieron en los márgenes de la influencia política hasta la década del setenta (Harvey, 2007a, pp. 26–27).

De manera general, el neoliberalismo[198] representa "*una tendencia históricamente específica (…) de reestructuración regulatoria sujeta a la disciplina de mercado*" (Brenner et al., 2011, p. 24) –cursivas en original-. En ese marco, supone un discurso y un conjunto de estrategias políticas y económicas que afirma que "la mejor manera de promover el bienestar humano es a través de garantizar el pleno desarrollo de las capacidades y libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio" (Harvey, 2007a, p. 6). A partir de ello, las diversas instituciones que estructuran las relaciones interestatales y al interior de los Estados nacionales se modificaron sustantivamente con el fin de difundir o consolidar formas de vida social "mercantilizadas" o "competitivas", lo que supuso el fin de determinados acuerdos regulatorios propios del modo de desarrollo fordista-keynesiano, la promoción de nuevas estrategias orientadas a la desregulación y apertura de las economías, y una progresiva retirada del Estado nacional de determinadas esferas económicas y sociales anteriormente reguladas o no necesariamente mercantilizadas.

Dicha estrategia fue impulsada inicialmente desde los países centrales y se expandió rápidamente por todo el mundo, aunque con especificidades regionales; y se manifestó tanto en términos ideológicos como en la promoción de políticas a través de distintos mecanismos institucionales (Harvey, 2007a). En general, los actores promotores de la ideología neoliberal ocupaban posiciones de considerable influencia en áreas de educación –como las universidades[199] y los *think tanks*-, en medios de comunicación, en juntas corporativas de las grandes empresas transnacionales, en instituciones estatales claves –como los Ministerios de Economía o Bancos Centrales- y especialmente las instituciones financieras internacionales que regulan el mercado y las finanzas a escala global, como el FMI, el BM y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Harvey, 2007a, p. 7). Producto del gran poder de condicionamiento que adquirieron estos actores, los distintos Estados fueron adaptando sus marcos regulatorios a alguna de las versiones del neoliberalismo como nuevo marco estructurante de las relaciones económicas, políticas y sociales, a veces de manera voluntaria y a veces como respuesta a presiones coercitivas (Harvey, 2007b, p. 23).

En el caso de los países centrales, la "ofensiva" neoliberal aparece asociada al cambio de la relación de fuerzas en Gran Bretaña y Estados Unidos, que dieron paso al triunfo de Margaret Thatcher (en 1979) y Ronald Reagan (en 1981) (Beeson & Islam, 2005; Harvey, 2007a). Sin embargo, la promoción e implementación del neoliberalismo en otras regiones del mundo comenzó unos años antes. En efecto, América Latina fue un "laboratorio" neoliberal (Sader, 2008, p. 5), donde las reformas estructurales comenzaron a implementarse de la mano de diversos Golpes de Estado y regímenes

[198] La noción de "neoliberalismo" como estrategia de desarrollo se explica en el punto 3 "Teorías contextuales de desarrollo" y en el punto 5.4. "Neoestructuralismo vs. neoliberalismo".

[199] Una de las universidades más reconocidas asociadas a la promoción del ideario neoliberal es la Universidad de Chicago, Estados Unidos, donde se radicó Friedman durante los años 1946-1976. Durante la Guerra Fría, Estados Unidos financió la formación de economistas latinoamericanos en dicha universidad, particularmente de Chile, con el fin de contrarrestar las tendencias izquierdistas en la región. Esos economistas, conocidos como los "*Chicago Boys*", luego llegaron a dominar la Universidad Católica de Chile (Harvey, 2007a, p. 14).

autoritarios, como en el caso de Bolivia (en 1971), Chile (en 1973) y Argentina (en 1976). En ese marco de represión y violaciones a los derechos humanos, la ofensiva neoliberal encontró en la región un contexto propicio para la aplicación de programas de ajuste estructural y de desarticulación y reconfiguración de las principales esferas de intervención estatal. Luego, estos procesos fueron profundizados bajo regímenes democráticos, sobre todo durante los noventa, bajo los condicionamientos que fueron impuestos por los organismos financieros internacionales controlados desde Washington.

Finalmente, todo este proceso de transformación productiva y regulatoria estuvo acompañado por otro fenómeno de gran importancia en lo que refiere a la reconfiguración del régimen internacional: la creciente financiarización del capitalismo[200] (Lapavitsas, 2013). Este proceso, que fue tomando un impulso cada vez mayor desde fines de los setenta, y especialmente a partir de los ochenta, se expresó en la expansión de las actividades financieras, el rápido crecimiento de las ganancias en el sector, y la mayor presencia de los intereses financieros en las políticas y decisiones económicas (Abeles et al., 2018). El rápido y "espectacular" despliegue de este proceso (Arrighi, 1998, p. 2; Bitar, 1985, p. 514) fue posibilitado, por un lado, por las transformaciones en las tecnologías de la comunicación e información (Helleiner, 1998); y, por otro lado, por diversas transformaciones en los regímenes monetarios, en las políticas implementadas por los Estados en relación con una mayor desregulación de los sistemas financieros nacionales, y en los cambios propios de la arquitectura institucional internacional, que también tendieron a una progresiva liberalización de los flujos internacionales de capital (Abeles et al., 2018; Medeiros, 2011).

Este fenómeno modificó notoriamente la dinámica financiera, que hasta entonces se encontraba bajo el control de los poderes públicos y se canalizaba para financiar la inversión productiva, infraestructuras, viviendas y consumo (Boyer, 2016). Ahora, en cambio, se fue desplegando una dinámica que fue ofreciendo nuevas formas de obtener ganancias a corto plazo en un contexto de estancamiento económico en las economías centrales, lo que conllevó una creciente asimetría entre la esfera de la producción y la de la circulación de capital (Krippner, 2005; Lapavitsas, 2013).[201]

[200] La creciente importancia que asumió la financiarización del capitalismo es reconocida por diversos autores y perspectivas (Abeles et al., 2018; Meireles & Villavicencio, 2019). En especial, en el marco de las contribuciones de la Escuela de la Regulación y otros debates relacionados se ha discutido si a partir de esta importancia se puede hablar de un "régimen de acumulación", un "modo de regulación" o un "modo de desarrollo" financiarizado. Esta cuestión se recupera en el próximo capítulo.

[201] Esto conllevó una contradicción en relación con las diversas dinámicas desplegadas por el capital productivo y el financiero que aparecen de manera disociada. Así, mientras que el capital financiero se valoriza mediante transacciones financieras a corto plazo, a través de flujos abstractos que operan en el (ciber)espacio virtual e integrado a nivel global, el capital productivo se valoriza *in situ*, es decir, a través de los procesos productivos, en momentos y lugares específicos (Jessop, 2008). En ese escenario, ante la posibilidad de obtener ganancias a través de transacciones financieras, los flujos monetarios se reorientan desde los procesos productivos hacia las actividades de tipo especulativas (Gordon, 1994). Sin embargo, la relación entre capital productivo y financiero puede expresarse en relaciones de complementariedad o conflicto de acuerdo con las circunstancias. Cuando las condiciones económicas son prósperas y estables, los flujos de capital financiero pueden dar soporte y promover las inversiones productivas. Pero

El gran despliegue del capitalismo neoliberal y financiero que comenzó a partir de los setenta se enmarca, a su vez, en la crisis señal de la hegemonía estadounidense que comenzó a manifestarse más claramente a partir de 1968 (Arrighi, 1996a, p. 310, 2007, p. 142; Arrighi & Moore, 2001). En ello incidieron diversos factores, algunos a nivel interno y otros a nivel externo. Por un lado, Estados Unidos atravesaba un escenario de crecientes dificultades para garantizar la acumulación al interior de las fronteras nacionales, producto de, como se analizó, el agotamiento del modo de desarrollo fordista-keynesiano y las diversas dificultades para aminorar el conflicto social. La dificultad para garantizar la rentabilidad de su economía nacional se situaba, además, en un escenario de creciente competencia intercapitalista, luego de la recuperación de las economías europeas y japonesas, el avance económico de las economías socialistas y la expansión económica del "Tercer Mundo" (Bitar, 1985, p. 507; Fiori, 2004b, p. 80).

Pero, al mismo tiempo, Estados Unidos debía lidiar con otros factores asociados a la creciente deslegitimidad de su rol como garante del orden mundial (Ianni, 1974). En efecto, el poder y prestigio de Estados Unidos alcanzaron su punto más bajo hacia finales de la década del setenta, en un contexto de aumentos en el precio del petróleo, la crisis de confianza en el dólar, la derrota de Estados Unidos en Vietnam, la Revolución Iraní, la invasión soviética de Afganistán, y los procesos de crecimiento económico y activación política en algunos países del Tercer Mundo (Arrighi, 1999, pp. 360–361, 2007, p. 144). En ese marco, se hacía cada vez más difícil contener los procesos de creciente descontento y reclamos –en algunos casos revolucionarios- que tenían lugar en esta última macrorregión, que para entonces representaban una "amenaza potencialmente mayor" que la misma Unión Soviética (Arrighi, 1996a, pp. 332–333).

En principio, esta crisis no implicó un cuestionamiento efectivo al poder de Estados Unidos como Estado hegemónico. Estados Unidos conservó la hegemonía global de la cultura norteamericana, el papel central de sus corporaciones y formas de negocio a nivel mundial, y un poder creciente –y desproporcionado- en las diversas organizaciones internacionales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OTAN, el Grupo de los 7, la OMC y el FMI, que regulan respectivamente el comercio y la finanzas globales (Arrighi, 1998; Harvey, 2007b; Sassen, 1996), y cuyos programas aparecían asociados a los intereses norteamericanos (Woo, 2007, p. 1). En ese sentido, "la manifestación más evidente del poder económico norteamericano fue la capacidad de imponer a los demás su propia política económica" (Bitar, 1985, p. 509).

Pero sí demandó que el Estado hegemónico reorganice sus estrategias a escala global para asegurar su poder. Como resultado de ello, Estados Unidos abandonó el régimen monetario centrado en el acuerdo de Bretton Woods, adoptó progresivamente un sistema de dólar flexible y fomentó la desregulación del sistema financiero; al tiempo

cuando la economía se vuelve inestable o se estanca, los inversores financieros tienden a desplazar su capital desde el sector productivo hacia las inversiones financieras de corto plazo. En ese marco, el clima de inversiones se vuelve cada vez más especulativo. Precisamente, desde los setenta, a medida que la tasa de rendimiento de la inversión fija en plantas y equipos fue disminuyendo y las condiciones económicas mundiales se volvieron más volátiles, las empresas y los bancos se han orientado hacia las inversiones financieras (Gordon, 1994, p. 298).

que promovió una economía globalizada e interdependiente e impulsó una disciplina regulatoria internacional basada en las directrices del capitalismo financiero y neoliberal (Bitar, 1985; Fiori, 2004b; Kotz, 2002). El éxito de esta nueva estrategia internacional, orientada a alcanzar un poder global unipolar e imperial, "culminó" luego de la caída de la URSS a fines de los ochenta (Fiori, 2004b, p. 79), lo que significó el fin de la Guerra Fría, el triunfo del capitalismo neoliberal y el supuesto "fin de la historia" (Fukuyama, 1989) bajo la supremacía tecnológica, financiera y militar de Estados Unidos.

Ahora bien, las incidencias de ese proceso de reorganización geopolítica y geoeconómica promovido por Estados Unidos asumieron distintas características en las diversas regiones. En general, bajo el liderazgo de Estados Unidos, los intereses de los principales actores de las economías del centro se manifestaron en consonancia con todo este proceso. Las grandes corporaciones, expuestas a una intensa competencia internacional, buscaron una mayor autonomía respecto de los Estados y los trabajadores, al tiempo que promovieron un mayor apoyo al Estado en el proceso de globalización de la producción y las finanzas, tanto en sus territorios como en los nuevos espacios a los que expandieron sus actividades a través de la relocalización de los procesos productivos en la periferia (Medeiros, 2011, p. 49). De esa manera, la aparente disminución del poder y la influencia de los Estados sobre las economías se manifestó de acuerdo con los preceptos neoliberales que privilegian normativamente los mercados sobre los gobiernos, y es algo que los mismos Estados y actores dominantes han fomentado tanto al interior de sus fronteras como sobre otros espacios de la periferia (Beeson, 2006).

Por su parte, los procesos que tuvieron lugar en la periferia fueron distintos. Ello dependió tanto de las estrategias que puso en marcha el Estado hegemónico en relación con las diferentes regiones, como de la especificidad de las trayectorias nacionales y regionales de cada una de ellas (Brenner et al., 2011; V. R. Fernández et al., 2020), lo que explica las diferentes capacidades de respuesta ante estos fenómenos globales (V. R. Fernández, 2017).

En relación con el este asiático, a diferencia del contexto geopolítico de fines de los cuarenta, la situación de Estados Unidos en la región era más complicada. Durante la guerra de Corea, Estados Unidos había promovido un régimen proamericano en el este de Asia que excluía a la China continental de los intercambios comerciales y diplomáticos con la parte no comunista de la región (Arrighi, 1998, p. 13). Sin embargo, al cambiar el escenario y al agravarse la situación de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, la estrategia del Estado hegemónico se modificó con respecto a China. Las relaciones entre ambos países pasaron de la hostilidad directa a una alianza de facto[202] (Kissinger, 1994 p.729; citado en Fiori, 2004b, p. 91) y Estados Unidos reconoció formalmente a la República Popular de China. La reincorporación de la China continental a los mercados regionales y globales devolvió al juego a un Estado cuyo tamaño demográfico, abundancia de recursos laborales y crecimiento potencial sobrepasaba

[202] En ese marco, el presidente Nixon visitó China en 1972; visita que se sitúa, a su vez, en la creciente tensión entre China y la Unión Soviética, lo que llevó a que Estados Unidos y China se muestren más permisivos con respecto a un mayor acercamiento.

por un amplio margen al de todos los otros Estados que operaban en la región asiática, incluidos los Estados Unidos (Arrighi, 1998). A partir de ello, el alcance de la expansión e integración económica asiática se fue ensanchando (Arrighi, 1996b), proceso sobre el cual se fue consolidando el progresivo dinamismo de la región (V. R. Fernández, 2017).

Dicho dinamismo comenzó a observarse tempranamente. Ya durante los setenta y los ochenta, el este y sudeste asiático mostraron importantes tasas de crecimiento económico[203], especialmente en un contexto en el que en el resto del mundo se manifestaban las consecuencias de la crisis o se producía un total estancamiento (Arrighi, 1996b, p. 8, 1998, p. 12). Además de los cambios geopolíticos recién mencionados, el análisis de la trayectoria de esta región requiere considerar las mismas estrategias que promovió el Estado hegemónico durante la posguerra y los procesos internos que tuvieron lugar durante ese mismo contexto (Arrighi, 1998; V. R. Fernández, 2017; V. R. Fernández et al., 2020).

Como se analizó en el capítulo anterior, las particularidades del contexto geoeconómico y geopolítico de permisividad y estímulo estadounidense, sumado a las características de los Estados relativamente fuertes y las sociedades civiles relativamente débiles, dieron como resultado la posibilidad de avanzar en un proceso de industrialización e integración regional que permitió no solo cualificar la estructura productiva y reducir las desigualdades a nivel interno, sino también mejorar la competitividad y los patrones de inserción internacional. Además de ello, los países de la región –bajo el liderazgo de Japón- se convirtieron en participantes activos y en grandes beneficiarios de la expansión financiera que comenzó alrededor de 1970 (Arrighi, 1996b, p. 12).

En ese marco, las características del proceso le otorgaron a los países asiáticos mayores herramientas para resistir inicialmente la ofensiva neoliberal, especialmente cuando Estados Unidos comenzó a ejercer una importante presión –sobre todo en Japón- para aceptar las reformas de apertura financiera y comercial y darle mayor lugar a la competencia internacional (Arrighi, 1996b, p. 20; Beeson, 2014, p. 129; Medeiros, 2001, p. 40). En ese sentido, la capacidad de respuesta de la región derivada de los Estados fuertes y la acumulación industrial endógena sentó las bases para que, a partir de la experiencia de los *flying geese*, estos países puedan conformar un espacio regional cada vez más consolidado que sirvió de sustento para atravesar la crisis del setenta, el shock externo de los ochenta y las primeras estrategias de Estados Unidos de desarticular las experiencias desarrollistas. En ese marco, el auge de las inversiones japonesas, el agrupamiento de las cadenas productivas de la región, la división de trabajo y especialización estratégica, y los niveles de crecimiento económico les permitieron resistir inicialmente las transformaciones promovidas por la ofensiva neoliberal preservando las instituciones del período desarrollista (V. R. Fernández et al., 2020; Medeiros, 2011, p. 51).

Sin embargo, la actitud de Estados Unidos se volviendo más agresiva y decidida hacia fines de los ochenta y principios de los noventa, en un clima signado por el fin de la

[203] Este crecimiento se expandió desde Japón a los Cuatro Tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), de allí a Malasia y Tailandia, después a Indonesia, China, y luego a Vietnam (Union Bank of Switzerland, 1996, p. 1, citado en Arrighi, 1998, p. 12).

Guerra Fría y el creciente cuestionamiento tanto a los Estados desarrollistas como a las políticas industriales que habían caracterizado el desarrollo de la región (Beeson & Islam, 2005, p. 204; Medeiros, 2001, p. 34). En ese contexto de mayores presiones geopolíticas, y en connivencia con los actores dominantes locales, algunos países (como Corea) adoptaron los preceptos neoliberales, especialmente aquellos asociados a la desarticulación de los Estados desarrollistas y la apertura financiera[204] (Crotty & Lee, 2005; Medeiros, 2001). No obstante, ello no fue un patrón común para la región. Por ejemplo, China, Taiwán y Singapur no desmantelaron las principales instituciones desarrollistas, y mostraron una mayor resistencia a abandonar la estrategia nacional de industrialización, manteniendo o introduciendo cambios superficiales en el control de los flujos financieros, inversiones y asociaciones con capital extranjero (Medeiros, 2011, p. 53).

De esa forma, incluso cuando se eliminaron algunos mecanismos de regulación económica propios de los años anteriores, los Estados desarrollistas no se desarticularon completamente (Medeiros, 2011, p. 53). Por el contrario, a pesar de las presiones externas y los cambios en las relaciones de fuerzas a nivel local, los Estados asiáticos mostraron en general una mayor capacidad de resiliencia y durabilidad frente a la ofensiva neoliberal, siendo que gran parte de su capacidad directiva sobre el capital financiero o bien se conservó, o bien se logró recuperar luego del proceso de apertura financiera (V. R. Fernández & Sidler, 2021). Así, en conjunto, las características del proceso de desarrollo de posguerra de Asia, primero centrado en Japón (Arrighi, 1996b, p. 21), y luego conjugadas con la progresiva emergencia de China en el escenario internacional (Medeiros, 2001), fueron sentando las bases para dar continuidad a un modelo de desarrollo que se fue consolidando como el polo más dinámico de producción a nivel mundial (Beeson, 2006; V. R. Fernández, 2017; V. R. Fernández et al., 2014); y a partir del cual la región logró construir progresivamente un espacio de mayor autonomía a nivel internacional –cuestión que se analizará en el próximo capítulo-.

Por su parte, el proceso que tuvo lugar en América Latina fue diferente. Durante las décadas anteriores, la región había atravesado un proceso de importantes transformaciones económicas, sociales y políticas, que conllevaron un escenario de creciente conflictividad en relación con los intereses de Estados Unidos, principalmente por la mayor autonomía económica y política (Bitar, 1985; Lowenthal, 1976). Por un lado, aunque con restricciones en cuanto a su rol como estrategia de desarrollo, la ISI había logrado tasas de crecimiento económico elevadas para la región y una mayor diversificación de la estructura productiva, lo que le permitía establecer potencialmente nuevos vínculos o relaciones con otras regiones del mundo, independientemente de Estados Unidos (Bitar, 1984). Por otro lado, como se mencionó en el capítulo anterior, los proyectos de disputa a la hegemonía del norte –y, en general, al capitalismo- habían influenciado diversos movimientos políticos y sociales que encontraron su punto cúlmine

[204] Por ejemplo, los procesos de liberalización comercial y financiera fueron más pronunciados en Corea, por la presión de Estados Unidos y los grupos dominantes locales, pero se llevaron a cabo sobre la base de una importante trayectoria de crecimiento económico. Por su parte, luego de la crisis de 1997, se llevó a cabo una fuerte ofensiva contra las instituciones desarrollistas en países como Tailandia, Indonesia y Filipinas (Medeiros, 2011).

primero en la Revolución Cubana y, años más tarde, en Chile con el triunfo de Allende.[205] La creciente conflictividad geopolítica fue poniendo en evidencia las dificultades del Estado hegemónico para controlar lo que ocurría en su "*front yard*" (Bitar, 1985, p. 508). A partir de ello, Estados Unidos modificó su anterior política de permisividad geopolítica y adoptó una estrategia de intervención decidida y agresiva.

En ese marco, Estados Unidos desplegó una dinámica de intervención directa en la política interna de diversos países de América Latina con el objetivo de erradicar cualquier tipo de cuestionamiento a la hegemonía norteamericana y capitalista en la región (Arrighi, 1999, p. 382).[206] Entre esas acciones, Estados Unidos financió a grupos políticos locales y medios de comunicación que representaban un ala anticomunista, antisocialista, o que expresaban directamente una crítica a los movimientos o gobiernos de la izquierda o "progresistas"; al tiempo que brindó soporte político, ideológico, operativo-tecnológico y financiero a diversos Golpes de Estado que se sucedieron en la región, en el marco de lo que se conoció como la doctrina de Seguridad Nacional[207] y el Plan Cóndor[208] (Bitar, 1985; Dosman, 2010, p. 497; McSherry, 2007; Paredes, 2004).

Finalmente, la estrategia de Estados Unidos también encontró expresión en la promoción del neoliberalismo –a través del fomento de los *Chicago Boys* y más tarde el Consenso de Washington (Bértola & Ocampo, 2010)-. La estrategia neoliberal, al combinarse con los regímenes autoritarios en la región, dieron como resultado no sólo un cambio de paradigma en términos de desarrollo, sino especialmente la desarticulación de los focos conflictuales al interior de la periferia, lo que fue posible a partir de una reconfiguración en el balance de fuerzas.[209] Dicha reconfiguración se expresó en diversas experiencias de Estados burocráticos autoritarios[210] (O'Donnell,

[205] Cuba y Chile representan casos excepcionales. Por un lado, porque en Cuba se produjo una Revolución Socialista y, por el otro, porque en Chile se consagró presidente un candidato marxista en elecciones democráticas. No obstante, como ya se mencionó, se trata de un contexto donde hubo movimientos de izquierda en diversos países de la región.

[206] En el caso de Cuba, Estados Unidos adoptó una postura decidida para intentar revertir el proceso revolucionario, por ejemplo, a través del fallido desembarco en Bahía de Cochinos. En el caso de Chile, intentó evitar primero el triunfo de Salvador Allende y luego se implicó de manera directa en el Golpe de Estado de 1973 (Lowenthal, 1976). Además, Estados Unidos también desplegó acciones militares frente a regímenes "enemigos" del Tercer Mundo, como Granada (1983) y Panamá (1989) (Arrighi, 1999, p. 382)

[207] La doctrina de Seguridad Nacional fue la estrategia ideológica, política y militar con la cual Estados Unidos buscó consolidar su dominación sobre los países de América Latina durante la Guerra Fría. En ese marco, asignó acciones específicas y dio soporte a las fuerzas armadas, y estimuló el pensamiento político de derecha en los países de la región (Velásquez Rivera, 2002).

[208] El Plan Cóndor, formado a fines de 1973 y principios de 1974, fue un sistema secreto de operaciones e inteligencia entre los regímenes militares sudamericanos con el objetivo de "eliminar" a las fuerzas subversivas o comunistas en la región. Los principales países que participaron de la organización fueron los gobiernos militares de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil, y más tarde se unieron en menor medida Ecuador y Perú. Dicho plan contó con el soporte estratégico y financiero de Estados Unidos; especialmente de Henry Kissinger, Secretario de dicho país durante el gobierno de Nixon (McSherry, 2007).

[209] Nuevamente, Chile aparece aquí como un caso excepcional en el que la brutalidad de la dictadura militar allanó el camino para la implementación de las reformas de mercado sin ningún tipo de oposición permitida (J. P. Rodríguez, 2021, p. 3).

[210] El término "autoritarismo burocrático" refiere a un tipo específico de Estado, que surgió primero en Brasil (1964) y luego en Argentina (1966, 1976), Chile (1973) y Uruguay (1973), bajo

1982) que emergieron como respuesta a los procesos de alta y rápida activación política, que habían pasado a ser percibidos por otros sectores locales como "una amenaza a la continuidad de los parámetros socio-económicos de las sociedades latinoamericanas y de sus afiliaciones internacionales" (O'Donnell, 1977b, p. 14). De esa forma, las implicancias directas de Estados Unidos en la región encontraron una correspondencia con los intereses de los actores tradicionalmente dominantes en América Latina (A. Guillén Romo, 2014), que habían ido recobrando su poder en el marco de las crecientes restricciones de la ISI, la internacionalización del régimen de acumulación y la agudización de los conflictos sociales.

En conjunto, factores externos e internos incidieron en un cambio en el balance de fuerzas al interior de América Latina y en la promoción de un proceso de reformas sustanciales que, si bien encontró "justificación" en las restricciones de la ISI, representó en general un giro fundamental orientado a una "reconstrucción radical de la sociedad" (Fishlow, 1985, p.165, citado en Bértola & Ocampo, 2010, p. 214).[211] Frente a la creciente inestabilidad del capitalismo periférico, la exclusión de los sectores populares y la desactivación de los reclamos sociales pasaron a ser considerados como un prerrequisito fundamental para la garantía del "orden" y la estabilidad socioeconómica necesarias para atraer al capital internacional (O'Donnell, 1977b, p. 25). De esta forma, las acciones político-económicas que se pusieron en marcha a partir de los regímenes autoritarios resultaron de "una elección estratégica y calculada de las élites estatales que buscaban neutralizar a los sectores sociales que exigían una distribución más justa de los recursos económicos y del poder político" (McSherry, 2007, p. 14). Es decir, el sentido político fue "expulsar a las masas de las posiciones que habían conquistado en el sistema político como resultado exitoso de un proceso de lucha de clases" (Portantiero, 1983, pp. 149–150). Entonces, si bien ese proceso supuso la desarticulación de las estrategias de industrialización, el punto central fue la desactivación los actores y los focos "subversivos" que habían adquirido una relevancia notoria en las décadas anteriores (McSherry, 2007).

Como resultado de ello, la acción combinada del Estado hegemónico y los actores tradicionalmente dominantes en América Latina dieron soporte en un primer momento a diversos Golpes de Estado, que mediante políticas de represión y violaciones a los derechos humanos lograron desarticular a la clase de trabajadora organizada y a los actores "activados". A partir de ello, comenzaron a desplegar un nuevo programa económico basado en el neoliberalismo, la financiarización, la desindustrialización y el creciente endeudamiento de las economías.[212] Luego, ya llegando a los noventa, la

gobiernos militares. Se basó en un enfoque tecnocrático de la política y un enfoque excluyente del sector popular (O'Donnell, 1982, p. 11).

[211] De acuerdo con Bértola y Ocampo (2010, p. 214), la relación entre conflicto social y cambio en las políticas orientadas al mercado es clara para los países del Cono Sur, pero no tan evidente en los países centroamericanos o Colombia, donde los conflictos aparecen asociados más bien a la estructura de tenencia de la tierra que a las consecuencias de la industrialización.

[212] En general, la implementación de políticas de corte ortodoxo comenzó en la región a partir de los cincuenta, en diversas ocasiones y de manera intermitente de acuerdo con los cambios de gobierno –por ejemplo, en Chile (1956-1958), Argentina (1959-1962), Bolivia (1956), Perú (1959), y Uruguay (1959-1962)-. Sin embargo, esas políticas coexistían con otros períodos de retorno de las ideas de tipo estructuralistas o desarrollistas (Foxley, 1988). El advenimiento del

ofensiva neoliberal terminó por consolidarse en América Latina a través de los regímenes democráticos y los programas de ajuste estructural que fueron impuestos por los organismos de financiamiento internacional sobre las economías fuertemente endeudadas, sujetas al poder condicionante de aquellos organismos controlados por Estados Unidos (Bértola & Ocampo, 2010, p. 226; Sader, 2008).

2.2. América Latina ante la reconfiguración neoliberal

El modelo neoliberal que se volvió dominante en América Latina a partir de los setenta supuso el fin de la ISI (H. Guillén Romo, 1994; Kay, 1998). Los cambios en la estrategia del Estado hegemónico para con la región y en el bloque de poder propio de América Latina modificaron la matriz estado-céntrica que había predominado durante las décadas anteriores (Cavarozzi, 1991). A partir de entonces, primero bajo los regímenes autoritarios y luego bajo los gobiernos democráticos, se implementaron políticas de apertura, liberalización, privatización y desregulación, que dieron como resultado una mayor desindustrialización[213], reprimarización y financiarización de las economías (Arceo, 2005, p. 35).

En efecto, el cambio en el modo de desarrollo en América Latina se inscribe tanto en las restricciones de la ISI como en el marco más general de la crisis que atravesaba el capitalismo a escala global, que estuvo acompañada, como se mencionó, por una creciente financiarización de la economía. En ese sentido, la forma en cómo se procuraron desplazar inicialmente las contradicciones de la ISI fue mediante la intensificación de la intervención estatal en la economía y el endeudamiento externo. Así, tanto los gobiernos latinoamericanos como las corporaciones privadas optaron por sacar provecho de los enormes recursos líquidos que se ofrecían con tipos de interés bajos; los que, con la recesión estadounidense, estaban buscando otros mercados y encontraron en América Latina una buena recepción (A. Guillén Romo, 2008, 2014).

A partir de ello, se desplegó una dinámica de crecimiento con endeudamiento que finalmente culminó cuando Estados Unidos subió la tasa de interés, las amortizaciones de la deuda superaron los ingresos de dinero y el servicio de la deuda superó la capacidad de pago de los gobiernos latinoamericanos. El punto central de la crisis se manifestó en agosto de 1982, cuando México anunció su incapacidad para pagar su deuda externa y la crisis envolvió a toda América Latina, sumiendo a la región “en su peor década desde la Gran Depresión” (Dosman, 2010, p. 527).

---

neoliberalismo como paradigma dominante de desarrollo que logró dejar atrás efectivamente a las contribuciones de tipo cepalinas o industrialistas se asocia a la década del setenta de la mano de los Golpes de Estado en la región, en especial en Brasil (a partir de 1964, pero en especial a fines de los setenta), Chile (1973), Argentina (1976) Bolivia (1971-1978) y Uruguay (1973-1988) (Bértola & Ocampo, 2010, p. 216; H. Guillén Romo, 1994; Paredes, 2004).

[213] Con excepción de algunos países como México que, por su ubicación geográfica, sus ya bajos costos de mano de obra y la disponibilidad de infraestructura, pudieron insertarse, en alguna medida, en las redes internacionales de producción mediante la implantación de maquilas. En estos casos, disminuyeron los niveles de desocupación, pero no los de pobreza, y con frecuencia el impacto de la maquila no ha sido suficiente para compensar el efecto desarticulador de la apertura económica (Arceo, 2005, p. 35).

La crisis de la deuda marcó el paso “definitivo” al modelo neoliberal (A. Guillén Romo, 2008, p. 21, 2014, p. 11). Hasta ese momento, los gobiernos de América Latina –a excepción de las dictaduras del Cono Sur- se habían resistido a abandonar las estrategias de industrialización (A. Guillén Romo, 2014). Sin embargo, a partir de entonces, se produjo una ruptura parcial de los vínculos comerciales y financieros de América Latina con la economía mundial, en especial porque los bancos transnacionales acreedores limitaron los créditos y se interrumpieron los flujos de inversiones de capital –con excepción del caso de Chile- (Cavarozzi, 1991). De esa forma, ante la imposibilidad de financiar el déficit externo en un contexto de deterioro de los términos de intercambio, las altas tasas de intereses internacionales y el nulo acceso a créditos externos, los países de la región recurrieron a negociar con los organismos financieros internacionales, con el fin de reprogramar el servicio de la deuda y facilitar el acceso a nuevos recursos financieros (Sunkel & Zuleta, 1990).

Estos grandes actores (como el FMI y el BM) supeditaron el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de una serie de “reformas estructurales” en la región, usando su poder de condicionamiento sobre las economías fuertemente endeudadas. Estos programas también se denominaron de “cambio estructural”, aunque en un sentido diferente al planteado por los estructuralistas (Bitar, 1988, p. 45; Lustig, 1988, p. 47). En efecto, el objetivo central de la “estrategia de desarrollo” neoliberal era aminorar el déficit fiscal y reducir el gasto público a los fines de estabilizar las economías (Foxley, 1983, 1988). [214]

La prédica y la aplicación del recetario neoliberal en América Latina implicó una fuerte crítica a los procesos de desarrollo llevados a cabo en las décadas anteriores, basados en la industrialización liderada por el Estado (Bitar, 1988; Pinto, 1987). Su ingreso, implementación y legitimación estuvo fuertemente asociado primero a los Golpes de Estado, y luego a las estrategias de desarrollo promovidas por los organismos de financiamiento internacional, que continuaron implementándose bajo los gobiernos democráticos desde mediados de los ochenta. En ese proceso, los Estados asumieron prácticamente de manera incondicional las reformas y presiones neoliberales promovidas por estos organismos (Medeiros, 2001, p. 33). En general, se señalan diversas etapas en la implementación de este conjunto de políticas[215], que implicaron, entre otras cuestiones, un cambio ideológico y conceptual en la forma de entender el rol del Estado en la propia estrategia neoliberal (García Chourio, 2003).

[214] Para Sunkel y Zuleta (1990, p. 38), los programas de asistencia financiera del FMI y los programas de ajuste estructural del BM son los ejemplos concretos y prácticos más representativos del “nuevo rostro” de la ortodoxia neoliberal.

[215] De acuerdo con Marcelo Selowsky, quien en 1990 se desempeñaba como economista en jefe del Banco Mundial para América y el Caribe, los países latinoamericanos debían implementar una secuencia lógica de tres fases de reformas en el proceso de ajuste, a saber: *iniciación,* para lograr un mínimo de estabilidad macroeconómica; *implementación,* basada en la liberalización de la economía, a los fines de garantizar los incentivos para que los factores productivos se utilicen de manera más eficiente y fomenten su movimiento de sectores de baja a alta productividad; y *consolidación*, que es la última etapa donde las condiciones para garantizar las inversiones ya están aseguradas. Esta secuencia, propuesta inicialmente por Selowky (1990), fue luego complementada por otros trabajos como los de Haggard y Kaufmann (1992), Banco Mundial (1993a), y Beates y Krueger (1993). (Leiva, 2008a, pp. 43–44).

La primera ola de reformas neoliberales se inició hacia fines de los setenta y principios de los ochenta, con las dictaduras del Cono Sur. Esta primera ola fue considerada como la "más radical" (J. P. Rodríguez, 2021). Sobre la base de fuertes críticas a la intervención del Estado, se promovieron políticas de corte monetaristas y ortodoxas que significaron un "ajuste caótico" (Cavarozzi, 1991) y se orientaron a controlar la inflación, garantizar el equilibrio fiscal y pagar la deuda externa (Leiva, 2008a). En general, esta etapa incluyó medidas como la liberalización del comercio y de los mercados financieros internos, la apertura a las corrientes internacionales de capital, la desregulación, la reducción del déficit fiscal y un creciente endeudamiento (J. P. Rodríguez, 2021; Rosenthal, 1996).

Todo ello se llevó a cabo sobre un patrón de menor injerencia del Estado en la dirección de la economía (Oszlak, 1999). "Las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo" (Oszlak, 1999, p. 85), de manera que las dictaduras que tuvieron lugar en países como Argentina, Chile y Uruguay se orientaron directamente al desmantelamiento de la matriz estado-céntrica que había predominado durante el período anterior (Cavarozzi, 1991). El fundamento de estas transformaciones no era la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado, sino desprenderlo de aquellas funciones que, se consideraba, ya no eran legítimas de la esfera estatal y debían ser reorientadas hacia los actores privados. Ello se basaba en el argumento de que las crisis que había experimentado América Latina eran producto de un intervencionismo excesivo del Estado y de la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución era sustituir al Estado por el mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica (Oszlak, 1999).

Estas políticas se combinaron con otras reformas implementadas durante los ochenta y noventa, en las que se intensificaron las políticas de privatización de las empresas estatales y de los servicios sociales, al tiempo que se promovió la completa liberalización del comercio y de las inversiones extranjeras, entre otras reformas institucionales. En efecto, el objetivo de estas reformas era expandir la lógica del mercado a la totalidad de las instituciones y relaciones sociales, de manera que se manifestó una creciente mercantilización de la vida social que fue erosionando y socavando cualquier vestigio remanente de las antiguas instituciones reguladoras o basadas en otras formas de solidaridad. Como resultado de ello, se privatizaron los servicios sociales (como salud, educación y los sistemas de seguridad social) y otros servicios públicos (como el acceso al agua y otros recursos naturales), al tiempo que se renovaron las leyes laborales para debilitar a la fuerza de trabajo y reducir sus expectativas y demandas (Leiva, 2008a, p. 46).

Gran parte de estas ideas y políticas se expresaron a través de lo que se denominó como el "Consenso de Washington" (Williamson, 1990), que terminó por afianzar la ofensiva neoliberal en la región, ahora bajo los gobiernos democráticos.[216] A grandes

[216] Se conoce como "Consenso de Washington" a las propuestas esbozadas por John Williamson en el documento: *Latin American Adjustment: How Much HasHappened?*, presentado en una conferencia que se realizó en Washington en 1989, organizada por el *Institute for International Economics*. Además del documento presentado por Williamson, la noción de "Washington"

rasgos, “los diez puntos” que propuso Williamson para lograr la estabilidad, crecimiento y desarrollo de América Latina consistían en un conjunto de políticas macroeconómicas “prudentes”, con una orientación hacia el exterior y el fomento de un capitalismo de libre mercado, basadas en: i) la disciplina fiscal; ii) la revisión de las prioridades del gasto público; iii) la consideración de reformas tributarias; iv) la liberalización financiera; v) la flexibilidad de los regímenes cambiarios; vi) la liberalización del comercio; vii) la importancia de no restringir la inversión extranjera directa; viii) privatizaciones; ix) la desregulación económica como forma de fomentar la libre competencia; y x) la importancia de garantizar los derechos de propiedad (Williamson, 1990).

Por su parte, el mismo Estado jugó un rol central en la promoción del conjunto de transformaciones institucionales a partir de las cuales la organización de la economía y la sociedad se ajustó a los preceptos neoliberales (Foxley, 1983). Por ejemplo, la dirección y la profundidad de las transformaciones implementadas se llevaron a cabo luego de la desarticulación del poder de negociación de la fuerza de trabajo y de los demás actores sociales previamente activados (Sader, 2008, p. 7). Además, el Estado viabilizó los cambios en la legislación laboral, prohibió las negociaciones colectivas, descentralizó instancias de gestión gubernamental y privatizó el suministro de servicios sociales. Todas estas reformas buscaron someter el comportamiento de los agentes productivos a las fuerzas del mercado, desarticular los procesos de decisión y transferir al sector privado el máximo posible de funciones (Foxley, 1988, p. 6; Oszlak, 1999, p. 85).

De todas formas, el resultado de estas políticas fue una agudización de los efectos más negativos del agotamiento de la ISI y de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1991). La apertura de la economía estuvo acompañada de mayores importaciones, lo cual tuvo un efecto destructivo sobre las empresas locales, al tiempo que sólo se generaron algunos enclaves exportadores privilegiados. La inversión extranjera tampoco se orientó a crear nuevas producciones y empleo, sino que muchas veces se limitó a extranjerizar los recursos y empresas nacionales. El comportamiento de las firmas privadas, tanto nacionales como extranjeras, registró alteraciones significativas, ya que redujeron los niveles de inversión y tendieron a desplegar dinámicas asociadas con la fuga de capitales, la evasión impositiva creciente y la expansión de las operaciones dentro de la economía informal (Cavarozzi, 1991). Por su parte, la retirada del Estado conllevó una menor inversión pública en áreas importantes de infraestructura o capital humano que no son comercializables o de interés para los capitales privados (como energía, transporte o servicios esenciales para la producción) (Ibarra, 2004). En conjunto, la recesión se agudizó, la inestabilidad no se erradicó[217], y las desigualdades económicas y sociales se incrementaron (Cavarozzi, 1991).

---

también abarca a otros actores con claros intereses en América Latina, como el FMI, el BM, el poder ejecutivo de Estados Unidos, la Junta de la Reserva Federal, el BID, los miembros del Congreso interesados en América Latina y los *think tanks* relacionados con la política económica de la región (Marangos, 2009).

[217] De acuerdo con el trabajo de Fanelli *et.al.* (1990), los déficits de balanza de pagos se transformaron en un fenómeno crónico. Ello se explica por el cambio de naturaleza de dichos déficits, que dejaron de ser un efecto del exceso de la absorción doméstica en relación al ingreso nacional –como ocurrió durante la posguerra-, y pasaron a ser la combinación de un índice de

En efecto, si bien el objetivo de estas reformas continuaba siendo fortalecer la primacía del mercado sobre el intervencionismo estatal, fue cobrando relevancia el reconocimiento de que no se podía prescindir completamente del Estado para garantizar el crecimiento y la estabilidad. Ello reemplazó el carácter puramente reduccionista del Estado propio de la década anterior, y dio lugar a una discusión centrada en el carácter institucional del mismo (García Chourio, 2003). Este es el marco en que se llevaron a cabo las reformas denominadas de "segunda generación"[218] del Estado; las que, continuando con las medidas que se venían implementando para fortalecer la dinámica de mercado, se orientaron a modernizar y mejorar la eficiencia del aparato estatal existente (Oszlak, 1999, p. 85).

Ello implicó una "revitalización del aparato público en los asuntos del desarrollo económico" bajo el pretexto de que la creación de una serie de dispositivos institucionales públicos le posibilitaría a los agentes privados operar con un margen de menor incertidumbre (García Chourio, 2003, p. 106). Bajo este nuevo discurso modernizador del aparato estatal se adoptaron conceptos que aparecían propios del ámbito privado a la administración pública, como ser: tener una *visión* de sociedad deseable; una *misión* que apunte a su concreción; establecer normas y mecanismos que *evalúen* resultados; adoptar una *orientación empresaria*; prácticas de *marketing*; mejorar los servicios al *cliente*; entre otros (Oszlak, 1999) –cursivas en original-. También se adoptaron los preceptos centrales asociados garantizar la eficiencia, efectividad, democratización –para dar lugar a la población en la toma de decisiones- y descentralización hacia las esferas subnacionales (Souza y Moreiria, 1999, p.2, citado en García Chourio, 2003, p. 106).

En conjunto, la ideología neoliberal se basó en un discurso "antiestatista" (O'Donnell, 1993b, p. 14) que ofreció, por un lado, una interpretación "coherente" acerca de cómo las crisis y el estancamiento eran generados por las prácticas estatales y se demandaba, por ello, su reducción y desplazamiento de los asuntos económicos; al tiempo que, por otro lado, señaló que las disputas en torno a la regulación estatal de la distribución de ingresos eran la principal causa de los conflictos sociales (Cavarozzi, 1991). En ese sentido, no se trató de un proceso inocuo, sino que respondió a los cambios en las relaciones de poder, a partir de las cuales se promovieron políticas explícitas que se correspondían con los intereses de los actores ahora dominantes.

La recomposición del bloque de poder conllevó la hegemonía de los grupos oligárquicos internos que, junto –y estrechamente vinculados- a los actores transnacionales que operaban en la periferia, lograron implementar las estrategias neoliberales que les permitieron recomponer su poder y encontrar nuevas formas de acumulación de sus

endeudamiento externo mucho más elevado y la fuga de capitales que se generalizó a partir de la década de los ochenta. Por su parte, el problema de la inflación tampoco se pudo resolver (Cavarozzi, 1991).

[218] La misma idea de reformas de "primera" y "segunda" generación es cuestionada, en el sentido de que no siempre se trató de un proceso lineal, secuencial y claramente delimitado, con objetivos claros para cada una de estas etapas. No obstante, de acuerdo con Naím, hacia los noventa, "Latinoamérica esta[ba] entrando en una nueva fase de su proceso de reforma. La terapia del shock [abría] paso a una fase de creación y rehabilitación de las instituciones" (Naím, 1995, p.216, citado en García Chourio, 2003, p. 104).

capitales –en especial desplazándolos hacia el exterior-, primero con los regímenes autoritarios y luego ya bajo los gobiernos democráticos (A. Guillén Romo, 2008). A través de las políticas implementadas en el marco de la crisis de la deuda y las políticas de ajuste y reestructuración, los actores dominantes hicieron recaer gran parte del peso del ajuste en los sectores populares y en los segmentos de la clase media, conservando los privilegios e intereses de los sectores transnacionalizados, de la alta burguesía, de la empresa y la banca internacional de los países desarrollados (Sunkel, 1991a, p. 55). El otro elemento central que aparece asociado al cambio de balance de fuerzas de este contexto fue la desactivación de los reclamos de aquellos actores activados que habían adquirido un mayor protagonismo durante las décadas anteriores. En ese sentido, la necesidad de resolver las contradicciones del capitalismo periférico requería, a los ojos de los actores tradicionalmente dominantes y asociados al capital extranjero, garantizar la "armonía" o "paz" social necesaria para llevar adelante las transformaciones orientadas a profundizar el proceso de modernización económica.

En todo ese proceso, los Estados –relativamente- débiles que se conformaron durante la ISI y sus formas de estructuración e implicación se transformaron significativamente. En ello incidieron tanto los condicionamientos externos, en los que los intereses de los organismos financieros internacionales y, de manera general, de Estados Unidos y del centro prevalecieron sobre la orientación de las políticas a implementar; y los propios procesos internos asociados al cambio de las relaciones de poder dentro de la periferia, proceso que fue fuertemente respaldado también desde el centro. En conjunto, esto definió una limitada capacidad de respuesta de la periferia latinoamericana para enfrentar la contrarrevolución neoliberal.

Por un lado, en cuanto a las dinámicas de estructuración, el aparato estatal quedó cooptado por los grupos de negocios y las élites locales asociadas a los intereses extranjeros (A. Guillén Romo, 2008; Medeiros, 2011; J. P. Rodríguez, 2021). Los actores asociados a la ortodoxia y la figura de los *Chicago Boys* asumieron una importancia central dentro de las estructuras estatales burocráticas-autoritarias, y luego dentro de las estructuras democráticas, desde donde promovieron –con el soporte de Estados Unidos- los planes de modernización económica y política basadas en los preceptos neoliberales. En efecto, estos actores provenían de los sectores más internacionalizados de la coalición que apoyaba el surgimiento de este tipo de Estado. Se trataba de "técnicos prestigiosos" cuya experiencia en el Estado se había mezclado con sus trayectorias en foros y empresas del capitalismo mundial. En el marco de estas transformaciones, alcanzaron posiciones clave dentro de las estructuras estatales –como los Ministerios de Economía, de Fomento e Industria- desde donde construyeron los alegatos técnicos con el fin de *despolitizar* el problema de las reformas (García Chourio, 2003, p. 102) –cursivas propias-.

La importancia que asumieron estos actores se combinó con un proceso decidido a reducir la injerencia del Estado en la dirección de los asuntos económicos. Como resultado de ello, se "jibarizó" al Estado en sus múltiples funciones (Sunkel, 1991a, p. 57), al tiempo que se transformaron y desarticularon las propias estructuras estatales (V. R. Fernández, 2010). Ello se llevó a cabo reduciendo el número de funcionarios y los salarios públicos, recortando los presupuestos y los gastos en los servicios sociales,

eliminando subsidios, disminuyendo las inversiones públicas, privatizando actividades y empresas estatales, y descentralizando ámbitos de decisión del Estado anteriormente situadas en la escala nacional (V. R. Fernández, 2010; O'Donnell, 1993a).

Por otro lado, en cuanto a las dinámicas de implicación, el fin del Estado interventor en la periferia encontró similitud con el fin del Estado de Bienestar keynesiano en los países centrales; procesos que se enmarcan en ambos casos en el contexto de la contrarrevolución neoliberal. Así, mientras en el centro ello estuvo asociado al fin de la subordinación de la política monetaria y fiscal al pleno empleo, en la periferia ello implicó el fin de la subordinación de la política fiscal y monetaria al desarrollo industrial. El poder ejercido por el capital sobre el Estado se amplió enormemente (Medeiros, 2011), y la disminución de la injerencia del Estado en la economía se constituyó en uno de los elementos fundamentales del nuevo programa (Foxley, 1988).

En conjunto, el Estado fue desplazado como actor estratégico del desarrollo y se promovió una mayor confianza en la capacidad dinamizadora del mercado, sustentando de esta forma las diversas estrategias de liberación, desregulación y privatizaciones (V. R. Fernández, Güemes, & Vigil, 2006). Sin embargo, tal ofensiva no implicó un ataque al Estado en sí mismo, sino específicamente a las formas de intervención en los procesos de desarrollo y previsión social propias de las décadas anteriores. Lo que se criticó fue la concepción de Estado comprometido con el bienestar social a partir de garantizar sistemas de salud, educación y servicios sociales. Pero, lejos de desestimar la intervención del Estado en la economía, el neoliberalismo admitió un tipo de intervención *en armonía* con el mercado, controlada y selectiva (V. R. Fernández, Güemes, & Vigil, 2006), a los fines de –primero- reprimir y desarticular a los actores activados, y –luego- atender las "fallas" del mercado y los requerimientos del capital.

En ese sentido, y tal vez de manera paradójica, en contraposición a la premisa del Estado subsidiario, limitado, pequeño y débil que se pregona en el plano discursivo, las experiencias neoliberales dieron cuenta de la existencia de Estados fuertes, directamente implicados en los procesos de recomposición del poder de clases dominantes, en la desarticulación de los sindicatos y en el control de los reclamos de la fuerza de trabajo. En otras palabras, contrariamente a la concepción de un Estado neutral, el Estado neoliberal fue y es un Estado activo que, bajo un discurso apolítico, interviene para administrar el conflicto social y priorizar los intereses asociados a las empresas y las instituciones financieras por sobre los intereses colectivos o generales (Harvey, 2007a).

3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales[219]

Las transformaciones y restricciones que se fueron experimentando tanto en las economías centrales como en las periféricas dieron lugar a un nuevo contexto de producción teórica que, acompañado por un cambio en las relaciones de fuerza, terminó consolidando una "contrarrevolución neoclásica" (Bustelo, 1999, pp. 157–158) o una

[219] Para la elaboración de este punto se han tomado algunas referencias de Ormaechea (2014), Ormaechea (2020), y Ormaechea, Silder y Almada (2020).

“contrarrevolución neoliberal” (Toye, 1987, p. 71). En ese sentido, los enfoques que se volvieron dominantes en la discusión y la promoción de políticas de desarrollo se basaban en gran parte en las ideas neoclásicas y sustentaban el proyecto político y económico neoliberal. De todas formas, también surgieron y se discutieron otras contribuciones para el estudio de los procesos de desarrollo desde otras perspectivas que, según el caso, adquirieron mayor o menor relevancia.

Por un lado, el pensamiento neoclásico resurgió vigorosamente en la discusión del desarrollo hacia los ochenta. Según la teoría neoclásica, la lógica del mercado es el mejor mecanismo para la asignación de recursos. Dicha teoría parte del supuesto de que la libre interacción entre oferta y demanda, basada en las decisiones racionales de los individuos, optimizaría los beneficios. La competencia de mercado adquiere un papel central, ya que la libre interacción entre los actores tenderá a desarrollar procesos de innovación, cambios tecnológicos e incesantes incrementos de productividad que elevarán el nivel de vida de la población (Ormaechea, 2021, p. 319).

La insistencia en la eficacia del mercado como mecanismo central de asignación de los recursos implicaba una crítica directa y explícita a la intervención del Estado. Para el enfoque neoclásico, el Estado es concebido como una instancia generadora de distorsiones, que afecta negativamente la óptima asignación de recursos y desvirtúa los mecanismos de competencia. Incluso, si bien se reconoce que pueden existir algunas disfunciones del mercado, se argumenta que esos inconvenientes son menores a los que se generan por la intervención estatal (Bustelo, 1999, p. 159). Algunas posturas eran partidarias de la promoción del *laissez-faire* (como Bauer, Little, y Lal), ya que sostenían que no solo había que eliminar las distorsiones exógenas (es decir, las provocadas por el Estado), sino que tampoco había que interferir en las distorsiones endógenas (es decir, las provocadas por el mercado). Otras posturas (como las de Krueger) admitían la posibilidad de contrarrestar algunas distorsiones endógenas mediante la intervención gubernamental (Bustelo, 1999, p. 162).

En conjunto, estas perspectivas, junto con otras contribuciones críticas de la intervención estatal basadas en la elección racional de Buchanan, la teoría de la acción colectiva de Olson, o el análisis de los derechos de North, coincidían en destacar que las dinámicas de intervención del Estado quedaban atrapadas en las lógicas conflictuales entre diversos actores que procuraban satisfacer sus intereses de redistribución más que promover el crecimiento. Ello conducía al despliegue de prácticas que desviaban los recursos disponibles desde la producción hacia la “captación de rentas” (Srinivasan, 1985, citado en Bustelo, 1999, pp. 162–163).

Frente a ello, el rol del Estado neoliberal es principalmente favorecer los derechos de propiedad privada, el imperio de la ley, y las instituciones del libre mercado y el libre comercio, siempre con el fin último de garantizar las libertades individuales (H. Guillén Romo, 1994; Harvey, 2007a). El Estado debe garantizar el marco legal que delimite, asigna y proteja los derechos para poder operar libremente; y, en última instancia, dispone del monopolio de la violencia para preservar estas libertades por encima de todo. De esta manera, el Estado asume discursivamente un rol selectivo, mínimo y subsidiario en los asuntos económicos y sociales, a los fines de resolver las fallas del

mercado. En ese marco, se promueve la participación plena de las economías en el comercio mundial, mediante un régimen comercial liberal y un sistema de incentivos neutral (esto es, no discriminante entre una actividad orientada a la exportación y otra orientada al mercado interno) (Bustelo, 1999, p. 159).

A la par de la relativización del rol del Estado para el desarrollo, el neoliberalismo promovió un discurso asociado al empoderamiento de la sociedad civil y el despliegue de nuevas –y "buenas"- formas de gobernanza entendidas como mecanismos para fortalecer la democracia con mayores prácticas participativas.[220] Ello apareció asociado a conceptos como "transparencia", "compromiso", "confianza", "control", a partir de la organización de los actores y la ciudadanía "desde abajo". Esto, conjuntamente con la creación de nuevas instituciones y capacidades, permitiría la creación de redes y sinergias entre actores públicos y privados, fortaleciendo y renovando el compromiso con el desarrollo económico y la reducción de la pobreza (A. Amin, 1999; Beeson & Islam, 2005).

La contrarrevolución neoclásica y neoliberal se expandió por el Tercer Mundo a través del Consenso de Washington (Beeson & Islam, 2005; Bustelo, 1999, p. 158), en especial porque las contribuciones de autores como Balassa, Bahgwati, Krueger, Lal y Little fueron recuperadas por los organismos de financiamiento internacional y, desde allí, se diseminaron con los planes de ajuste estructural. Esta perspectiva se manifestó en oposición a las contribuciones de la economía del desarrollo al señalar que el estudio de los países del Tercer Mundo exige únicamente la aplicación del análisis convencional (neoclásico), recuperando los supuestos de la monoeconomía para el estudio del desarrollo. En ese sentido, se argumentaba que los agentes de los países en desarrollo mostraban un comportamiento económico racional similar a los de los países desarrollados, y que la teoría neoclásica podía y debía aplicarse al análisis de las políticas de desarrollo (Bustelo, 1999, p. 158).

Así, en su desembarco en América Latina[221], la estrategia neoliberal procuró "desterrar los enfoques estructuralistas que prevalecieron en la región durante las décadas de la posguerra" (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 16). Se criticaron las principales ideas que daban sustento a dicho enfoque, entre las que se destacaba especialmente la intervención estatal y las políticas de industrialización, así como las políticas regulación e inversiones públicas que, se argumentaba, distorsionaron las estructuras de precios y

[220] Sin embargo, no se trató de un proceso inmediato. En realidad, los discursos neoliberales asociados al empoderamiento de la sociedad civil comenzaron a desplegarse a partir de los noventa, cuando los resultados de las políticas implementadas con los planes de ajuste estructural dieron cuenta de la agudización de los problemas económicos y sociales, en especial en los países y regiones menos desarrollados. Esto dio lugar a la emergencia de nuevos enfoques "favorables al mercado" (Bustelo, 1992, p. 173) que, a pesar de reconocer la primacía de este último, promovían también diversos tipos de organizaciones colectivas a los fines de explotar el potencial de las regiones, mejorando la base de suministros desde el "lado de la oferta". Por lo demás, si bien este enfoque no cuenta con una teoría económica coherente detrás, ni tampoco existe un consenso sobre las acciones políticas necesarias, sus axiomas fundamentales contrastan con los de la ortodoxia neoclásica, al tender a favorecer acciones políticas *de abajo hacia arriba* basadas en actores plurales, lo que rompe con el principio del individualismo (A. Amin, 1999, p. 366).

[221] Facilitado, como se observó, primero por los regímenes autoritarios y luego con los planes de ajuste estructural bajo gobiernos democráticos.

generaron inflación (Barros de Castro, 1996; Bitar, 1988; Corbo, 1988; Rosales, 1988; Sunkel, 1991a).

Por otra parte, durante este contexto fueron adquiriendo gran relevancia otros aportes asociados a lo que se denominó como la "economía evolucionista". Se trata de un término amplio e impreciso que refiere a un conjunto muy diferenciado de contribuciones para el estudio del desarrollo, y que abarca contribuciones tanto de la economía ortodoxa como de la heterodoxa. En general, estos aportes aparecen asociados a las viejas tradiciones institucionalistas y schumpeterianas que fueron retomadas por grupos "más bien marginales", hasta que finalmente el concepto se difundió en el campo de la economía luego del impacto que tuvo el trabajo de Richard Nelson y Sydney Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, publicado en 1982 (Hodgson, 2007, p. 124).

Dentro de este gran conjunto de contribuciones, se destacan, por un lado, algunos aportes del institucionalismo norteamericano o "viejo institucionalismo"[222], desde donde se procuraron establecer algunos diálogos posibles entre la tradición institucionalista-evolucionista norteamericana y el enfoque estructuralista y dependentista de América Latina. Ello tuvo lugar, en especial, a partir de las contribuciones de James H. Street; paradójicamente en el mismo contexto en que la contrarrevolución neoclásica y neoliberal desplegaba sus críticas contra las teorías latinoamericanas de desarrollo. A partir de ello, se publicaron algunos trabajos donde se discutieron los puntos en común, las diferencias y las posibles articulaciones entre ambos enfoques (Street, 1967; Street & James, 1982; Sunkel, 1989).

Como se mencionó en el capítulo 2, dentro de las similitudes, se puede mencionar, en primer lugar, el reconocimiento del factor tecnológico como fuerza propulsora de los procesos de desarrollo y la principal causa de la diferenciación entre economías centrales y periféricas, o entre economías *avanzadas* y *menos desarrolladas* (Street, 1987b). En ese marco, ambos enfoques reconocían el posicionamiento vulnerable de las economías menos desarrolladas respecto los países industrializados. En segundo lugar, ambas perspectivas destacan la relevancia de analizar las dimensiones propiamente internas de los países, como los actores e instituciones locales, para comprender las diferentes trayectorias económicas. En efecto, las dinámicas desplegadas por las instituciones y los actores locales –en especial, la cultura y las relaciones de poder- configuran un marco sociopolítico que podría limitar el desarrollo de las sociedades (Dugger, 1988; Street, 1987a). En tercer lugar, y vinculado con lo anterior, ambos enfoques consideran al Estado como un actor importante en los procesos de desarrollo, no sólo para explicar los diferentes desempeños económicos o

[222] El adjetivo "viejo" institucionalismo tiene por fin diferenciar estas contribuciones de lo que luego se denominó como "nuevo" institucionalismo. Mientras que el primero refiere a la tradición norteamericana de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y retoma contribuciones de autores como Veblen, Commons y Mitchell, el "nuevo institucionalismo" refiere a una serie de contribuciones que surgieron hacia los ochenta, entre los que se pueden mencionar, por ejemplo, los trabajos de North o Williamson. Al respecto, se ha señalado que el enfoque neoinstitucionalista incorpora supuestos más realistas que los de la ortodoxia neoclásica, aunque sin salirse por completo de ese esquema de referencia (Hodgson, 1998, p. 176; Sztulwark, 2005, p. 60).

“corregir las fallas de mercado”, sino especialmente para orientar los procesos económicos hacia el interés común (Ormaechea, 2020).

Por otra parte, también dentro del ala evolucionista y emparentados, en parte, con el institucionalismo, durante los ochenta se fueron generando otras contribuciones que centraron su atención en destacar la importancia que tienen las actividades de ciencia, tecnología e innovación en los procesos de desarrollo económico. A partir de observar el escenario de importantes transformaciones en términos tecnológicos, productivos y organizacionales de aquel contexto, estos análisis destacaban que las actividades conducentes a procesos innovadores y a la difusión de nuevos conocimientos son centrales para explicar el éxito de las economías más dinámicas, con niveles de crecimiento más sostenidos y con procesos industriales más complejos (V. R. Fernández & Comba, 2012).

Desde una perspectiva distinta a la ortodoxia neoclásica, estos enfoques criticaron los supuestos de que la economía tiende al equilibrio y su funcionamiento se basa en individuos racionales. Por el contrario, enfatizaron que la vida económica es un proceso instituido y una actividad socialmente arraigada, de manera que es específica del contexto y dependiente de la trayectoria en su evolución. Así, a pesar de las diferencias y las variedades entre los enfoques institucionalistas-evolucionistas (Hodgson, 1998, 2007), estas perspectivas pusieron el énfasis en los procesos de institucionalización para comprender la estabilidad y las trayectorias diferenciadas de las diversas economías (A. Amin, 1999, p. 366).

Un elemento distintivo de estas contribuciones fue que orientaron su atención –en gran medida, aunque no exclusivamente- al estudio de los procesos a nivel micro, a partir de analizar las capacidades y/u obstáculos de las empresas para el desarrollo, asimilación y adaptación de las tecnologías en los procesos productivos. De todas formas, también consideran el escenario meso y macro en el que operan las empresas, en especial los entornos y las interacciones con otros actores públicos y privados en lo que refiere a los estímulos e inversiones asociados a la producción de conocimiento, capacitación de recursos humanos, transferencias de tecnologías y promoción de sinergias. En ese sentido, “la(s) teoría(s) evolucionista(s) del crecimiento se caracteriza(n) por el estudio de la coevolución de las distintas dimensiones de la realidad social, tales como el cambio tecnológico, la acumulación de capital, la evolución del comportamiento de las firmas y el sistema socio-institucional” (Morero & Quaglia, 2012, p. 24).

Estos análisis consideran que el escenario competitivo se caracteriza por la obsolescencia cada vez más rápida de los procesos y productos, y reconocen el peso creciente que ocupan los bienes *diferenciados* en el comercio internacional, principalmente entre las economías más desarrolladas (A. López & Lugones, 1997) –cursivas en original-. En tal sentido, la idea de que la innovación tecnológica es la clave para alcanzar procesos de desarrollo exitosos se expandió notablemente a partir del supuesto de que se requieren importantes esfuerzos tecnológicos para reaccionar ante la evolución de la demanda de los usuarios (OCDE, 1996).

Si bien no existe un punto de vista único para explicar los procesos de innovación, hacia la década del ochenta se produjo un quiebre en las explicaciones predominantes y se

comenzaron a cuestionar a los modelos lineales que habían surgido luego de la Segunda Guerra Mundial, caracterizados por suponer que los procesos innovadores abarcan distintas secuencias consecutivas en términos de invención, innovación y difusión.[223] En tal sentido, los enfoques neoschumpeterianos-evolucionistas pusieron en discusión la linealidad del proceso, y propusieron explicaciones que parten de asumir que la innovación es, en realidad, un proceso interactivo, de carácter dinámico, continuo y sistémico (Dosi, 1988; Nelson & Winter, 1982). Estas perspectivas enfatizan las interacciones entre ciencia y tecnología en cada estadio del proceso de innovación, desde el de invención hasta el de difusión; es decir, el proceso se comprende como una continuidad, por lo que también se aleja de la concepción schumpeteriana según la cual invención, innovación y difusión son secuencias separables (A. López & Lugones, 1997). Esta idea de interacción supone la participación de distintos actores en el proceso de innovación; no en términos lineales, donde uno produce un nuevo producto y otro lo recepciona, sino interactivos: las relaciones y los intercambios son continuos.

Al tener en cuenta las interacciones en términos de conocimiento-producción, estas perspectivas reconocen que "el conocimiento tecnológico se caracteriza por ser tácito, específico y no siempre bien entendido" (A. López & Lugones, 1997, p. 16). La transferibilidad e imitación no son actividades tan sencillas, y la posibilidad de realizar avances científicos estará determinada por el nivel tecnológico alcanzado previamente. En este sentido, los procesos de aprendizaje son importantes: no se limitan únicamente a las instituciones formales de I+D (como sostienen las corrientes neoclásicas), sino que también abarcan las prácticas y relaciones que se establecen entre los distintos actores del proceso de innovación y productivo, que determinan, en última instancia, las capacidades de innovación de cada uno de los actores. Aquí cobran especial relevancia los organismos y centros que realizan acciones de vinculación y transferencia de tecnología (Ormaechea, 2014).

Otra cuestión a destacar es que, si bien las tecnologías podrían constituirse como bienes públicos en potencia, no son bienes libres: existen distintos grados de apropiabilidad que dependen de las normas de distribución y derechos de propiedad (como patentes, licencias, marcas, entre otros). Este punto es importante porque los beneficios que puedan obtenerse del proceso innovador son un potencial estímulo al desarrollo de nuevos productos o procesos. Podría suponerse que, en aquellos casos donde se requieran altos niveles de inversión, pero los beneficios obtenidos sean fácilmente difundidos, no habrá estímulo suficiente para que un actor individual asuma los riesgos económicos, aunque el beneficio social pueda ser muy alto. Además, la apropiabilidad privada del conocimiento generado por las empresas existentes amenaza el surgimiento y existencia de otros actores, más aún en aquellos casos donde existen grandes actores

[223] Desde la perspectiva lineal, la aparición de nuevas tecnologías comienza con actividades de I+D, sigue por una fase de desarrollo, y finalmente arriba a las fases de producción (o comercialización). Asimismo, la transferencia de conocimientos se entiende como un proceso sencillo, dada la perfecta transmisibilidad entre las esferas ciencia, tecnología y sociedad, de modo que las tecnologías pueden ser utilizadas con el mismo grado de eficiencia por parte de cualquier actor. Sin embargo, estos enfoques han sido sometidos a distintas críticas, incluso dentro de la misma corriente neoclásica, por considerar al proceso de innovación de un modo demasiado simplista (A. López & Lugones, 1997).

económicos concentrados. En ese marco, se argumenta que es fundamental el rol que puedan desempeñar las instituciones públicas generadoras de conocimientos, ya que pueden contrarrestar en alguna medida las desventajas tecnológicas y de innovación de las empresas entrantes (Burachik, 2000).

A partir de comprender la innovación como un proceso social y territorial en el que interactúan usuarios y productores, la concepción de *sistema* fue cobrando mayor relevancia en vistas a vincular a los actores clave del desarrollo económico, tanto privados como públicos. En ese marco, con base en las perspectivas sistémicas fueron emergiendo nuevos conceptos que parten de los supuestos interactivos y que, hacia la década del noventa, asumieron gran relevancia en términos teóricos y políticos, como los sistemas nacionales (y regionales) de innovación y los enfoques regionalistas (V. R. Fernández, 2010).

Por un lado, de acuerdo con Johnson y Lundvall (1994), el sistema nacional de innovación comprende a todos los elementos que contribuyen al desarrollo, la introducción, la difusión y el uso de innovaciones, abarcando no sólo a las instituciones formalmente establecidas que se vinculan con actividades de ciencia y tecnología, sino también a todas las formas de organización, normas, rutinas, reglas y leyes que rigen el comportamiento y determinan las relaciones personales. Así también se expresa Freeman (2008), quien lo define como el conjunto de instituciones que se vinculan de manera directa con las actividades de ciencia y tecnología en una economía nacional. Dado que refieren a un entramado institucional y cultural determinado, los sistemas nacionales de innovación son diferentes y muy diversos: representan distintas realidades con distintas posibilidades (Lundvall, 2008). Asimismo, este enfoque destaca la importancia de articular la producción de conocimiento científico con las tecnologías disponibles y las demandas del sector productivo. La relación entre los procesos de innovación y la estructura productiva es concebida de un modo bidireccional, profundizándose el desplazamiento de la concepción del emprendimiento individual al colectivo (Lundvall, 2008).

De esta forma, se argumenta que la competitividad depende cada vez más de factores extraeconómicos, en especial por la creciente importancia atribuida a la competitividad sistémica y al conocimiento como fuente clave de las ventajas competitivas dinámicas. Los discursos y estrategias de la competitividad sistémica enfatizan no solo los factores del nivel empresarial o sectorial, sino también el papel de una amplia gama de contextos institucionales extraeconómicos y de condiciones socioculturales en los que los actores puedan desarrollarse y competir (Jessop, 2008).

Por otro lado, los enfoques centrados en la escala regional se inscriben en un proceso que combina las transformaciones tecnológicas y la mayor flexibilidad, los nuevos enfoques interactivos y sistémicos en la búsqueda de competitividad, y la relativización de la escala nacional como planificadora y promotora del desarrollo, lo que otorgó mayor relevancia a las perspectivas vinculadas a la descentralización y el empoderamiento de la sociedad civil (V. R. Fernández, 2010).[224] Estos aportes reconocían las ventajas de la

[224] Dentro de los principales conceptos de este enfoque, el de *cluster* asumió un posicionamiento dominante en las categorías ligadas al desarrollo regional y local, y su hegemonía fue incluso

relación sinérgica entre actores productivos e instituciones a escala subnacional, así como los beneficios de la proximidad espacial y de las relaciones cara-a-cara basadas en la confianza. Todo ello permitiría desarrollar los conocimientos, capacitaciones y servicios especiales requeridos por las empresas, al tiempo que reducir los costos de transacción y de comunicación. Así, los actores empresariales obtendrían mayores beneficios actuando articuladamente que si lo harían de manera aislada (Vigil & Fernández, 2012). En ese marco de fomento de colaboraciones y cooperación, diversos conceptos como "confianza", "aprendizaje", "innovación local", "distritos industriales" y "aglomeraciones", asumieron una relevancia central para posicionar determinados espacios regionales como espacios estratégicos para la competitividad (Jessop, 2008).

La revalorización de las regiones y de los espacios subnacionales se dio por motivos económicos, pero también políticos. Por un lado, en términos económicos, porque la competitividad nacional pasó a percibirse centralmente desde el lado de la oferta, de modo que comenzaron a demandarse políticas orientadas a mejorar la infraestructura, los recursos humanos y los sistemas de innovación relevantes para las empresas, sectores o *clusters* locales o regionales. En ese marco, como las condiciones del lado de la oferta que contribuyen a la competitividad estructural varían entre empresas, sectores y conglomerados, se considera que es importante que puedan ser identificadas en el nivel apropiado y se apliquen localmente. Por otro lado, en términos políticos, el proceso aparece asociado a la pérdida de relevancia del Estado nacional y su menor capacidad para generar pleno empleo y crecimiento, de manera que las presiones y demandas políticas pasaron a recaer en mayor medida sobre los gobiernos locales o regionales (Jessop, 1994, p. 273).

Ello representaba una crítica a la idea del Estado como actor central en la localización de las demandas y necesidades de la sociedad, así como de sus capacidades para resolverlas, lo que coincidía con las críticas a las modalidades de coordinación y los esquemas de jerarquización de las acciones del desarrollo propias del fordismo y el Estado de Bienestar (V. R. Fernández, Vigil, et al., 2008, p. 15). Así, se argumentaba que las instituciones y los actores que conforman las redes de gobernanza constituían una respuesta más efectiva a los problemas de la formulación, elaboración y aplicación de las políticas públicas. Se suponía que estos actores estaban mejor capacitados para conocer los problemas propios y para encontrar formas de resolverlos, ya que se encontraban "más cercanos al problema" (Vigil & Fernández, 2012). A su vez, estas ideas y estos procesos fueron fomentados y promovidos por diversos espacios académicos, *policy-makers* e instituciones internacionales en general, como el BID y también la CEPAL (V. R. Fernández, 2010).

Finalmente, en lo que refiere a las perspectivas heterodoxas, este también ha sido el contexto de surgimiento de la Escuela de la Regulación; escuela que, dentro de distintas vertientes teóricas, también reconoce la influencias de los enfoques institucionalistas y

reforzada por la utilización del mismo concepto por parte de los organismos supranacionales (como el BM, el BID y la OCDE) para formular propuestas que combinen la idea del desarrollo "territorializado" con la competitividad fundada en la economía del conocimiento (V. R. Fernández, Vigil, et al., 2008)

evolucionistas.[225] En efecto, este conjunto de contribuciones emergió en el marco de la doble crisis que se manifestaba a mediados de los setenta. Por un lado, la crisis económica que marcó el fin de los años dorados del capitalismo; frente a lo cual los regulacionistas procuraron comprender y explicar por qué se fueron agotando las dinámicas que habían caracterizado aquel periodo de crecimiento económico y relativa estabilidad en los países desarrollados. Y, por otro lado, la crisis teórica signada por las dificultades del keynesianismo y el marxismo para contribuir al entendimiento y en la propuesta de alternativas que permitan superar la crisis, precisamente en el contexto de avance de la ofensiva neoliberal. En ese sentido, el objetivo de los regulacionistas fue el de "renovar las perspectivas teóricas críticas a partir de la consideración co-constitutiva del vínculo entre economía y política; es decir, articulando en el análisis estructura y acción política" (Ormaechea et al., 2020, p. 37).

4. Los cambios en la CEPAL

Desde fines de los años setenta, y sobre todo a lo largo de los ochenta, la CEPAL fue atravesando un proceso de importantes redefiniciones. Como señalan algunos trabajos, se trata de un período de "transición" que marcó el paso del estructuralismo al neoestructuralismo (Bárcena, 2016a; Bielschowsky, 1998, 2009; Rosenthal, 1995). En especial, ello implicó un cambio en el posicionamiento teórico y político de la institución, lo que se inscribe centralmente en un nuevo escenario geoeconómico y geopolítico a escala global; en el cambio de actitud de Estados Unidos para con la región; en los diversos regímenes autoritarios que tuvieron lugar en América Latina, pero especialmente en Chile a partir de 1973; y en la contrarrevolución neoliberal que se desplegó tanto en términos teóricos como políticos (Leiva, 2008a; Toye, 1987). Al mismo tiempo –y, en parte, vinculado con esos procesos-, la CEPAL experimentó un cambio *generacional* en su planta de funcionarios que se expresó también en un cambio de la perspectiva analítica predominante, del posicionamiento teórico, y de la forma de entender los procesos y los desafíos para el desarrollo de la región.

Por un lado, las tensiones que se fueron manifestando durante los años anteriores al interior de la CEPAL y el ILPES continuaron profundizándose, en especial por la ausencia de Prebisch en Santiago. Si bien Prebisch había preservado el cargo de Secretario General del ILPES desde su creación en el año 1962, sus compromisos en

[225] Por un lado, se ha reconocido a la tradición institucionalista, particularmente la norteamericana, como uno de los antecedentes "desconocidos" de la Escuela de la Regulación (Baslé, 2002). Por otro lado, también se señala que la Escuela de la Regulación estableció diálogos con algunos enfoques neo-schumpeterianos y evolucionistas. En ese sentido, "la evolución del capitalismo se entiende como una sucesión de *modos de regulación*, definidos por un conjunto de procedimientos y conductas individuales y colectivas que: i) reproducen las relaciones sociales básicas a través de formas institucionales históricamente determinadas; ii) controlan y orientan el modo de acumulación predominante; y iii) hacen compatibles decisiones descentralizadas posiblemente conflictivas, sin necesidad de que los agentes tengan en mente los principios de ajuste de todo el sistema" (A. López, 1996, pp. 3–4). Por lo demás, los conceptos y supuestos principales de esta perspectiva teórica se presentaron en el capítulo 1.

la UNCTAD (entre 1963 y 1968) y la decisión de vivir en Washington a partir de 1969[226] implicaron su ausencia física en Chile y la imposibilidad de dirigir efectivamente el instituto. La falta de dirección efectiva del instituto se sumaba a un recambio generacional, en el cual algunos de los anteriores intelectuales se iban retirando o jubilando[227] al tiempo que se incorporaban otros dirigentes más jóvenes (Dosman, 2010, p. 484).

El conflicto político en torno a la CEPAL y el ILPES también se fue acrecentando luego del triunfo de Nixon y en vísperas de las elecciones presidenciales en Chile de 1970, cuando los gobiernos latinoamericanos buscaron una mayor proximidad con el nuevo presidente de Estados Unidos[228] y escogieron como interlocutor al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Gabriel Valdés, cuya postura respecto al ILPES era lo suficientemente crítica y contraria a la de Prebisch. Para Valdés, el ILPES se había convertido en un "nido de socialistas que interferían en la política chilena y que se había desviado mucho del objetivo inicial del instituto" (Dosman, 2010, p. 486). En el contexto que atravesaba la región, Prebisch consideraba que esa crítica era motivo de preocupación. Finalmente, el triunfo de Allende terminó por "politizar" a la CEPAL y al ILPES. Diversos funcionarios de la institución pasaron a ocupar cargos políticos o de asesoría al gobierno de Allende.[229] Más allá de la cuestión política, esto tuvo una incidencia importante en relación con la relocalización de algunos funcionarios que dejaron las instituciones para pasar a desempeñar cargos o asesorías en el gobierno chileno.

Este escenario se sumaba a las incertidumbres anteriores vinculadas a la falta de liderazgo dentro del instituto, al escaso financiamiento y al contexto cada vez más complejo en la región latinoamericana. Paul Hofmann se había retirado del PNUD y

[226] Durante 1969, Prebisch se desempeñó como director de la Comisión de Desarrollo Latinoamericano del BID.

[227] Por ejemplo, como se mencionó, Prebisch no radicaba en Santiago, y Celso Furtado se había marchado de la misma ciudad. F. H. Cardoso se integró a la Universidad de Paris-Nanterre y José Medina Echavarría volvió a España, aunque finalmente regresó a Santiago donde falleció en 1978. Por su parte, Aníbal Pinto podría haber asumido la dirección del ILPES, pero carecía de ambición ejecutiva (Dosman, 2010).

[228] Como resultado de aquella nueva estrategia de acercamiento entre Estados Unidos y América Latina, se firmó el Consenso de Viña de Mar en 1969. Por su parte, Prebisch asistió a las reuniones, pero no le causaron una buena impresión. De acuerdo con su perspectiva, se trataba de un "farragoso cóctel de viejas recetas y exhortaciones gastadas, todo desperdigado y con un tono grandilocuente. Sus muchas páginas de buenos consejos para Washington y las compañías estadounidenses, sobre todo de los aranceles al transporte, estaban destinados a ser rechazados por cualquier administración, en especial por una que se enfrentaba a una grave guerra y sus primeros déficits desde 1945" (Dosman, 2010, p. 485).

[229] De acuerdo con Dosman, en una reunión personal, Allende le dijo a Prebisch en forma jocosa: "si yo fracaso, será culpa de la CEPAL" (Dosman, 2010, p. 497). Algunos de los funcionarios de la CEPAL/ILPES que desempeñaron funciones en el gobierno de Allende fueron: Maria da Conceição Tavares, quien trabajó en el Ministerio de Economía; Carmelo Soria, quien luego fue secuestrado, torturado y asesinado por la dictadura de Pinochet, en 1976; Gonzalo Martner, quien ocupó el cargo de Ministro de Planificación y luego debió exiliarse durante la dictadura; Pedro Vuskovic, quien fue primero Ministro de Economía y luego Ministro Presidente de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), y se exilió en México durante la dictadura; y Fernando Fajnzylber, quien –como se menciona más adelante- trabajó en las oficinas de la CEPAL en Río de Janeiro y Santiago, se incorporó al gobierno de Allende en 1970, y debió exiliarse en México durante once años a partir de 1973.

Prebisch prácticamente no conocía a su sucesor, el banquero estadounidense Rudolf Petersen. A su vez, luego de un proceso de reorganización del sistema regional de Naciones Unidas llevado a cabo por Petersen, Valdés pasó a desempeñar el cargo de Director Regional latinoamericano, desde donde dirigió inmediatamente sus críticas al ILPES como uno de los organismos responsables de la promoción de ideas "izquierdistas" en la política chilena y fomentó la integración del instituto con la CEPAL. De acuerdo con Dosman (2010, pp. 497–498), el efecto de esta estrategia era claro: ello supondría el fin del ILPES como centro independiente de investigación e ideas en América Latina.

Por su parte, los conflictos al interior de la CEPAL también se intensificaron. Luego del retiro de Prebisch, en 1963, Mayobre ejerció la Secretaría Ejecutiva sólo por tres años (1963-1966). Lo sucedió Carlos Quintana (1967-1972), quien promovió una "estructura feudal" de la institución, donde nadie sabía qué ocurría en los "compartimentos estancos de sus divisiones abatidas" (Dosman, 2010, p. 500). Cuando Quintana decidió abandonar la CEPAL para desempeñar el cargo de Gerente General de la Nacional Financiera en México, Prebisch hizo lo posible para que Enrique Iglesias pudiera ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo; nombramiento que se hizo efectivo en 1972.[230] Esto se constituyó como el último "logro" de Prebisch antes de abandonar su cargo en el ILPES en enero de 1973.

Los crecientes ataques al ILPES, el escaso financiamiento de la CEPAL y la pérdida de la relevancia de Prebisch al interior del sistema de Naciones Unidas se combinaron con el escenario crecientemente hostil en la región latinoamericana, y particularmente en Chile, que encontraron uno de sus puntos más oscuros en el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y la muerte de Allende.[231] En relación con todos estos acontecimientos, ese mismo año Prebisch decidió jubilarse como asesor internacional.

> Prebisch se dio cuenta de que estaba fuera de las redes del poder, que una nueva generación le veía como un estadista decano más que como alguien que toma decisiones y, por tanto, que el papel que le correspondía era moldear ideas más que trabajar dentro del sistema. Tenía que cambiar de curso, comenzar una nueva etapa libre de las grandes burocracias internacionales que había concebido y moldeado, pero donde ya no encajaba. Y nunca había existido mayor urgencia de análisis y nuevas ideas, habida cuenta de los cambios que envolvían a América Latina y el sistema internacional. Era esencial, decidió, unirse al diálogo global con una voz independiente (Dosman, 2010, p. 509).

Como resultado de todo ello,

> [R]esulta difícil encontrar en los estudios preparados durante ese lapso la originalidad, la fuerza y la audacia intelectual que habían sido los rasgos distintivos

[230] Al recomendar a Enrique Iglesias para ocupar el puesto, Prebisch reconoció que Furtado también era una opción "brillante", pero que Washington nunca lo aceptaría (Dosman, 2010, p. 501). En relación con los cargos de Secretarios Ejecutivos de la CEPAL durante el contexto analizado en este capítulo, Iglesias se desempeñó como tal entre los años 1972-1985, fue sucedido por Norberto González (1985-1987) y luego por Gert Rosenthal (1988-1997).

[231] Además del asesinato de Soria, ya mencionado, poco después de consumarse el Golpe de Estado de 1973, una patrulla de infantes de marina llegó a la sede de la CEPAL y detuvo a Fernando Olivares Monti, funcionario del Centro Latinoamericano de Demografía, quien hasta el día de hoy permanece desaparecido (Bárcena, 2016b).

> y más valiosos de los análisis preparados por Prebisch y su brillante cohorte de colaboradores durante la etapa fundacional de la institución (…) [de manera que, al comienzo de la década de 70] la efervescencia, creatividad y dinamismo de la CEPAL de los años cincuenta básicamente habían desaparecido (Bianchi, 2002, p. 40).

A pesar de su renuncia, Prebisch permaneció vinculado a la CEPAL hasta su muerte en el año 1986. A partir de una propuesta de Enrique Iglesias, Prebisch se desempeñó como editor de la *Revista de la CEPAL*, tarea para la cual contrató a Adolfo Guerrieri como secretario encargado de la producción y planificación del formato y la edición. La revista comenzó con sus publicaciones en 1976, y el primer número contó con aportes del mismo Prebisch, y de Iglesias, Pinto, Wolfe, Graciarena, y Lara.[232] Simbólicamente, el lanzamiento de la revista representaba no solo "la mejor reintegración posible de Prebisch a la CEPAL", sino también la recuperación de la CEPAL como un espacio de discusión de ideas y de debates (Dosman, 2010, p. 516). En ese sentido, la creación de la Revista de la CEPAL se constituyó en una posibilidad para que el personal de la Secretaría diera a conocer abiertamente sus puntos de vista sobre temas que, por su naturaleza política, no podían ser abordados siempre con suficiente profundidad en los documentos institucionales (Bianchi, 2002). Así, esta nueva forma de vinculación le permitía a Prebisch poder expresar sus ideas sin los condicionamientos que anteriormente recaían sobre su figura como funcionario o asesor de las Naciones Unidas.

A la par de ese proceso, una vez que la situación en Chile estuvo "controlada" bajo la dictadura de Pinochet, y luego del triunfo de Carter como presidente de Estados Unidos en 1977, la relación Estados Unidos-América Latina mostró en un primer momento un nuevo rumbo, en el cual el papel de la CEPAL se revalorizó nuevamente y pasó a ser concebido como "el foro de formulación política más influyente de la región" (Dosman, 2010, p. 519). No obstante, esta ilusión se vio desvanecida prontamente, luego del triunfo de Reagan en noviembre de 1980 y el avance de la derecha a nivel internacional. El triunfo de Reagan en Estados Unidos modificó una vez más el escenario en América Latina. La anterior política exterior de diálogo promovida por Carter quedó a un lado y se reafirmó la noción de "primacía" de Estados Unidos, en la que el "Tercer Mundo" aparecía más como un enemigo que como un amigo (Dosman, 2010, p. 524).

Producto de estos acontecimientos, la misma CEPAL debió enfrentar fuertes ataques y cuestionamientos, especialmente provenientes desde el neoliberalismo ya en boga en la región, que aparentemente ofrecía respuestas a cada uno de los males que eran resultado, según esta perspectiva, de las ideas de la CEPAL:

> Los ejes del debate son bien conocidos, y con frecuencia se los describe en forma estereotipada e incluso caricaturizada: la magia del mercado contrapuesta a la intervención estatal; las estrategias aperturistas contrapuestas a barreras de protección; la creencia en la teoría del "chorreo" por oposición a la insistencia en el efecto concentrador y excluyente del crecimiento. En todo caso, ya en los años setenta, y más aún en los ochenta, la institución estaba francamente a la defensiva,

[232] Información disponible en: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38114 [última fecha de consulta: 19/10/2021].

> tanto en el imaginario colectivo como en el mundo académico (Rosenthal, 2000, p. 74).

El análisis de la CEPAL respecto este período dio lugar a la noción de "década perdida"[233], referencia que fue utilizada inicialmente por Enrique Iglesias en la Conferencia de Lima en 1984 para describir el contexto sumamente preocupante de la realidad latinoamericana (Bielschowsky, 1998; J. Ramos & Sunkel, 1991). Con ello se señalaba que América Latina atravesaba una crisis económica y financiera de grandes proporciones, sindicada por algunos analistas económicos como "la peor crisis desde la depresión de los años 30" (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 15). El PBI por habitante de finales de los ochenta se retrotrajo a niveles similares a trece años atrás –o más, según los países-; y a eso se sumaban las exigencias por el pago de la deuda, los desequilibrios macroeconómicos, la profundización de las desigualdades económicas y sociales, y el persistente desfasaje entre las estructuras de demanda internacional y la composición de las exportaciones latinoamericanas (CEPAL, 1990, p. 11).

El escenario sumamente complejo que atravesaba América Latina por entonces orientó gran parte de los esfuerzos analíticos de la CEPAL al estudio de los problemas de corto plazo, relegando en gran medida la discusión del desarrollo en el largo plazo. En ese sentido, al ser inviables las condiciones de crecimiento, el espacio y el interés por las discusiones de largo plazo eran limitados. Gran parte de los análisis coyunturales desplazaron la perspectiva de abordaje histórica en la problematización del desarrollo latinoamericano tradicional de la CEPAL, y se privilegiaron las cuestiones inmediatas ligadas a resolver los problemas de la deuda, el ajuste y la estabilización macroeconómica (Bárcena, 2016a; Bielschowsky, 1998).

En ese contexto de fuertes condicionamientos a la región, la ofensiva neoliberal fue reforzando su presencia en América Latina, permeando paulatinamente la institución, tanto en lo que refiere a la discusión de las ideas y perspectivas para interpretar los desafíos para el desarrollo de América Latina, como en la consideración de las políticas y estrategias posibles para alcanzar dicho objetivo. Ello se fue expresando en un escenario en el cual Prebisch y sus ideas fueron quedando progresivamente aislados[234], y en el cual los mismos autores de la tradición estructuralista (incluyendo la etapa "crítica"), como Tavares, Furtado, Graciarena y Pinto, criticaban abiertamente el avance conservador en la región y denunciaban las consecuencias negativas de esas ideas y políticas para el desarrollo de América Latina (Furtado, 1985b, 1992; Graciarena, 1978a;

[233] La noción de "década perdida" se desarrolla con mayor detalle en el punto 5.3.

[234] La figura de Prebisch continuó siendo criticada en América Latina, ahora por el fracaso de las ideas industrializadoras que habían derivado en las grandes crisis que atravesaba la región. Además de los ataques provenientes desde Washington, Prebisch enfrentaba las críticas de los teóricos de diversas escuelas a su última obra: *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, publicado en 1981 con escaso éxito (Dosman, 2010, p. 528). Por ejemplo, el marxista chileno Heraldo Muñoz le reprendió severamente por sus fallos teóricos, citando prolijamente a Marx, Lenin y Luxemburgo. Para Osvaldo Sunkel, el análisis de Prebisch se había desviado hacia la teoría de la dependencia y señaló que carecía de una teoría del Estado. Dell, que se había mostrado cada vez más deferente hacia Prebisch con el paso de los años, ofreció una crítica de cinco páginas; y otros colegas de la CEPAL, como Octavio Rodríguez, señalaron el uso de términos imprecisos en el texto, como el de "superávit estructural".

Pinto, 1978, 1982, 1988; Prebisch, 1976, 1979b; Tavares, 1990). Al respecto, señalaba Prebisch:

> Es un claro fenómeno de propagación deliberada. Visitas, entrevistas y conferencias, con el ferviente apoyo de una dispendiosa y muy bien organizada campaña en los medios masivos de difusión. Es un empeño sistemático por volver hacia atrás, un tremendo retroceso intelectual, después que habíamos logrado avanzar, con grandes dificultades, en la interpretación del desarrollo latinoamericano (…) Hace más de treinta años demostramos la falsedad de aquel pretérito esquema de división internacional del trabajo, al que ahora, con la prédica neoclásica, se recomienda volver. Y en nombre de la libertad económica se justifica el sacrificio de la libertad política (…) ¡Comprenda Milton Friedman! ¡Compréndalo también Friedrich von Hayek! (…) ¡Inconmensurable es el mal que con su dogma están haciendo! (Prebisch, 1981b, p. 182).

Se trataba de un contexto y un proceso complejo. Mientras que algunos funcionarios y gran parte de los principales autores del período anterior se inclinaban por defender el mensaje cepalino tradicional (Furtado, 1985b, p. 63; Pinto, 1982; Prebisch, 1980a, 1980b, 1981b), otros encontraban ciertos méritos en las nuevas perspectivas que progresivamente iban ganando fuerza en la región; de manera que el debate interno no se sintetizó prontamente en un mensaje renovado y coherente, sino que existían diversos planteos que mostraban ciertas ambigüedades acerca de la opinión institucional (Rosenthal, 2000, p. 75).

Como estrategia para poder avanzar en un esfuerzo sistemático de actualización del pensamiento de la CEPAL, en el año 1985 se organizó, primero, el seminario: “Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe”, y posteriormente se celebró la “Conferencia Extraordinaria de la CEPAL” en México, en 1987 (Rosenthal, 2000, p. 75). En el informe publicado en relación con el primer evento, el registro de análisis de la discusión conserva aún varios de los elementos de la tradición cepalina propia del estructuralismo, como la relación centro-periferia, la discusión de los estilos de desarrollo, la cuestión de la dependencia, el concepto de heterogeneidad estructural y las relaciones de poder sobre las cuales se estructura la dinámica de la periferia (CEPAL, 1985).

Ello es particularmente evidente en algunas de las intervenciones de Enrique Iglesias y en las de Raúl Prebisch, quien participó de la primera reunión en calidad de invitado. En su exposición, Prebisch manifestó un registro bastante similar a sus argumentos tradicionales y a los presentados en sus últimos trabajos, conservando en su análisis la relación centro-periferia, los problemas relacionados con los desequilibrios externos y los condicionamientos que impone el centro a las posibilidades de desarrollo de la periferia. También aparecen referencias a los conflictos internos de la periferia, asociados a la pugna distributiva y los conflictos de intereses entre los distintos actores sociales (CEPAL, 1985).

Sin embargo, a pesar de que estos elementos aparecieron en las reuniones mencionadas, a manera de intervenciones y no de contribuciones articuladas, no fue

esta la lectura que predominó en el proceso de reconversión de la CEPAL.[235] En efecto, el "eufemismo" centro-periferia o la noción en términos de Norte-Sur fueron perdiendo relevancia para comprender la dinámica de funcionamiento del capitalismo y para repensar las opciones para el desarrollo.[236] En su lugar, emergieron otros conceptos, tales como "medidas convergentes", "colaborativas" o asociadas a "intereses recíprocos" que refieren al imperativo ético de la "cooperación para el desarrollo", noción que se convirtió en el discurso central promovido desde Washington (Dosman, 2010, p. 527).

Además de la pérdida de relevancia de un tipo de análisis que destacaba el carácter conflictivo y las relaciones de poder que constituían la dinámica del sistema capitalista, la lectura que fue emergiendo en la CEPAL fue asimilando la renovada perspectiva del desarrollo que también aparecía en consonancia con las ideas promovidas desde –y los condicionamientos impuestos por- los organismos de financiamiento internacional. Ello se observará en los intentos por articular el paradigma neoliberal dominante a nivel global con las contribuciones que fueron emergiendo progresivamente en la CEPAL bajo la nueva etapa de producción neoestructuralista, muy a pesar de las advertencias de los propios autores estructuralistas. En ese sentido, incluso cuando se reconoció que teórica y políticamente el neoliberalismo procuró desterrar las contribuciones latinoamericanas del desarrollo, en la nueva CEPAL predominó una lectura conciliadora con el nuevo enfoque dominante, desde la cual se intentaron tomar algunas de sus contribuciones para problematizar el desarrollo latinoamericano bajo el nuevo contexto (Bitar, 1988; F. Fernández, 1994; Sunkel, 1991a).[237]

Producto, entonces, de las transformaciones que atravesó el capitalismo a escala global, las crisis económicas regionales, los condicionamientos impuestos por los organismos de financiamiento internacional y los intensos cuestionamientos teóricos, la CEPAL fue manifestando a lo largo de la década del ochenta un proceso de transición institucional. La estrategia fue revisar y adaptar sus postulados al nuevo contexto, lo que significó finalmente un alejamiento de las contribuciones de sus autores más renombrados durante las décadas anteriores y su reemplazo por un nuevo enfoque para el desarrollo que se denominó "neoestructuralismo".

> La transición hacia el neoestructuralismo (…) obedeció al cambio histórico de las condiciones internas e internacionales, es decir, a la inestabilidad macroeconómica que se instaló en los años setenta tras la falencia del sistema de Bretton Woods y a

[235] De hecho, al tomar como referencia las dos reuniones señaladas por Rosenthal como intentos de discutir y actualizar el pensamiento de la CEPAL ante las nuevas circunstancias, se observa que los tipos de análisis que prevalecen en el documento mencionado de 1985 y el propio de 1987 son diferentes. Mientras que el primero conserva gran parte del registro y las inquietudes propias del "estructuralismo", el segundo aparece más relacionado con el discurso que devino dominante bajo el "neoestructuralismo". Cabe destacar, como se mencionó, que el primer documento es un acta de las intervenciones realizadas durante la Conferencia, mientras que el segundo se presenta como un documento institucional editado y articulado.

[236] Ello es evidente incluso en la perspectiva de autores vinculados a la CEPAL, como Sunkel, quien en 1987 señalaba su discrepancia respecto a la perspectiva centro-periferia, haciendo perentoria la necesidad de "reconstruir la teoría del desarrollo" (Sunkel, 1987, p.350, citado en Mallorquín, 2017b, p. 2).

[237] Esta cuestión se analizará en el próximo apartado, en especial en el punto: 5.4 "Neoestructuralismo vs. neoliberalismo".

> la reorientación de las economías de la región hacia la desregulación y la globalización desde fines de los años ochenta (…) En los años noventa, la CEPAL actualizó su pensamiento para *adecuarlo* a la *nueva realidad de apertura comercial, movilidad internacional de capitales, privatización y desregulación*, en un contexto de relaciones más estrechas con el resto del mundo y de mayor integración regional (Bárcena, 2016a) –cursivas propias-.

En efecto, aquel contexto de importantes cambios a nivel geoeconómico y geopolítico, y también a nivel regional en América Latina, se combinó con la importancia que asumieron otros autores y nuevas perspectivas para interpretar los procesos y desafíos para el desarrollo. Las primeras discusiones en torno a la noción de "neoestructuralismo" fueron surgiendo a partir de 1986, en algunos documentos institucionales de la CEPAL (1986), a partir de la intervención de Ffrench-Davis (1986) y, en especial, en año 1988, en el número 34 de la *Revista de la CEPAL*. Además, en el año 1991, se publicó el libro *El desarrollo desde dentro*. *Un enfoque neoestructuralista para la América Latina* editado por Osvaldo Sunkel (1991b).

Además de estas contribuciones, se menciona especialmente la importancia que asumió Fernando Fajnzylber[238] en lo que refiere al tránsito del estructuralismo al neoestructuralismo y las principales contribuciones iniciales de este nuevo enfoque. En ese sentido, se afirma que el pensamiento de Fajnzylber:

> [S]upo obtener nuevos frutos adaptando las contribuciones de la CEPAL a la cambiante realidad y enriqueciéndolas con mejoradas propuestas de acción. La expresión culminante de todo ello es la propuesta de la CEPAL, conocida precisamente como "transformación productiva con equidad", cuya formulación Fernando Fajnzylber encabezó a principios de la década de 1990, y que ha orientado por muchos años a la Comisión (CEPAL, 2006a, p. 14).

De esa forma, los trabajos[239] y la perspectiva de Fajnzylber ofrecieron el marco analítico sobre el cual se estructuró gran parte del paradigma neoestructuralista en sus comienzos (Bárcena, 2016a; Bielschowsky, 1998; Thorp, 2000). Ello es evidente, en especial, si se tiene en cuenta el documento: *Transformación productiva con equidad*, que recupera varios de los análisis ya publicados por Fajnzylber en otros trabajos de su autoría, y del cual se señala que fue su principal autor (Bresser-Pereira, 1992, p. 5). Estas contribuciones y la de otros autores y documentos institucionales que representan la visión neoestructuralista se analizan a continuación.

---

[238] Fernando Fajnzylber fue un ingeniero civil industrial y economista chileno. Comenzó sus trabajos en la CEPAL con sede en Brasil, entre 1968 y 1970, pero debió abandonar el país por acontecimientos asociados a la dictadura militar. Si bien regresó inicialmente a la sede de la CEPAL en Santiago, renunció a la institución en 1970 para trabajar en el gobierno de Allende, donde desempeñó el cargo de Director de Programación en la Secretaría Ejecutiva de Relaciones Económicas Externas del Banco Central de Chile. Luego del Golpe de Estado se exilió en México, y tras once años de exilio volvió a incorporarse a la CEPAL en el año 1985. En 1988 asumió el cargo de Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, desde donde cumplió un activo papel en lo en la CEPAL se denominó como "renovación del pensamiento cepalino". Fajnzylber falleció de manera temprana e inesperada en 1991 (CEPAL, 2006a).

[239] En especial, los libros *La industrialización trunca de América Latina* (1983) e *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"* (1990).

5. Las contribuciones del neoestructuralismo

El comienzo de la década de los noventa marca el surgimiento de lo que se denominó como “neoestructuralismo”. Desde la perspectiva institucional de la CEPAL, ello implicó el fin de la etapa estructuralista y el comienzo de un nuevo período de producción teórica que, acorde con el nuevo contexto global, ofrecía una “revisión”, “adaptación”, y “actualización” de las contribuciones anteriores (Bielschowsky, 1998, 2009; Bitar, 1988; CEPAL, 2006a; J. Ramos & Sunkel, 1991; Rosenthal, 1995; Sunkel & Zuleta, 1990; Thorp, 2000).

En general, este proceso de reconversión se centró en analizar las restricciones de la ISI y los obstáculos y limitaciones del enfoque estructuralista; los cambios en las condiciones de producción y regulación del capitalismo a escala global, y los desafíos que ello implicaba para América Latina; así como las nuevas ideas y teorías de desarrollo que surgieron en dicho contexto. Todo ello dio como resultado un nuevo enfoque para el desarrollo que se denominó “transformación productiva con equidad”, al cual Sunkel también aportó su mirada del desarrollo “desde dentro”.

5.1. Las críticas a la ISI y la revisión del estructuralismo original

Uno de los puntos centrales de la nueva estrategia cepalina se basó en revisar críticamente el enfoque estructuralista inicial y las restricciones de las estrategias de industrialización que se habían implementado durante el período de posguerra. Ello implicaba reconocer los aciertos del estructuralismo, pero también las insuficiencias que se produjeron tanto en el terreno de las ideas como en la aplicación de las políticas de desarrollo (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 31).

En relación con las críticas al enfoque estructuralista, se señaló la confianza excesiva en las “bondades” depositadas en el intervencionismo estatal, el pesimismo exagerado respecto los mercados externos, y un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas a los problemas de la coyuntura (Bianchi, 2002; Bitar, 1988; Ffrench-Davis, 1988; Lustig, 1988; Rosales, 1988). Las críticas señalaban que gran parte de la preocupación de los estructuralistas se centró en el análisis de las características estructurales de los fenómenos socioeconómicos, lo que conllevó una suerte de “despreocupación” por los instrumentos de política macroeconómica de corto plazo que eran necesarios garantizar para alcanzar los objetivos buscados (Rosales, 1988).

Por otra parte, Rosales advirtió que uno de los eslabones más débiles de la propuesta cepalina original fue la tendencia a privilegiar al Estado como agente dotado de la capacidad de sustraerse de la formación sociopolítica que lo originaba y poder actuar *sobre* ella, para modificarla, en función del programa industrialista (Rosales, 1988, p. 25) –cursivas propias-. En ese sentido, incluso cuando el estructuralismo –y, particularmente, lo que en este trabajo se denomina como estructuralismo “crítico”- dio

cuenta de la complejidad sociopolítica de los procesos de desarrollo, la reflexión acerca del Estado, en cuanto agente económico y escenario de conflictos sociales y políticos, permaneció ausente en la propuesta de industrialización. En efecto, se argumentaba que el estructuralismo posicionó al Estado como el "actor protagónico" del desarrollo y lo concibió como portador de una racionalidad técnica expresada en la planificación; pero que dicha perspectiva omitió el análisis riguroso de las posibilidades y restricciones que tenía el Estado latinoamericano para llevar adelante esas tareas (Gurrieri, 1987, citado en Rosales, 1988, p. 25).

En relación con las políticas implementadas durante la ISI, el neoestructuralismo reconoce que la CEPAL ya advertía en los años sesenta acerca de los problemas estructurales de las economías latinoamericanas que no sólo no se lograban resolver, sino que se complejizaban con la misma estrategia de industrialización.[240] Entre los principales problemas, se mencionan el proteccionismo excesivo, la reducción del margen comprimible de las importaciones, los desequilibrios externos y fiscales, la pérdida de dinamismo económico, el desempleo creciente de la mano de obra, y la imposibilidad de reducir de manera significativa la pobreza y marginación social (CEPAL, 1990, pp. 78–79, 86; J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 20; Rosales, 1988, pp. 26, 28; Sunkel, 1991a, p. 43; Sunkel & Zuleta, 1990, p. 49).

También se argumentó que la industrialización había creado una plataforma industrial importante, pero insuficientemente aprovechada. Los estímulos (como protección y subsidios) se orientaron al mercado interno, al tiempo que se desincentivó la producción orientada al mercado externo por los tipos de cambio bajos o los costos de insumos artificialmente caros. Dado que estas políticas alcanzaron niveles exagerados y se mantuvieron por plazos demasiado prolongados, se desperdició la posibilidad de exportar y se perdió el aliciente a la eficiencia necesaria para competir en mercados externos (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 22).

Este es el modelo que Sunkel (1991a) denominó "desarrollo hacia dentro". De acuerdo con el autor, "pareciera existir consenso en que la estrategia de desarrollo estructuralista estuvo muy sesgada a la industrialización por sustitución de importaciones" y "centrada en la expansión del mercado interno y en el fomento de la producción interna de bienes industriales de consumo previamente importados" (Sunkel, 1991a, p. 44). Esta preferencia por el consumo y el mercado interno existente, que era representativa de la demanda de los sectores de medios y altos ingresos, sesgó la estrategia de industrialización y generó una política de comercio exterior caracterizada por el proteccionismo desmesurado; una política de fomento del consumo mediante subsidios, precios controlados y créditos al consumo; y una política de inversiones destinadas a la expansión del mercado de bienes de consumo duraderos imitativos, en detrimento, por ejemplo, del ahorro o de la producción agropecuaria o manufacturera para el consumo popular (Sunkel, 1991a, pp. 44–45). Es a partir de ello, y de los cambios en el contexto global, en que Sunkel propone superar este modelo de desarrollo "hacia dentro" por uno orientado al crecimiento "desde dentro" –cuestión que se analizará en el punto 5.5-.

[240] Como se analizó en el capítulo 3, especialmente en el punto 5.1.

Por su parte, los trabajos de Fajnzylber (1990), posteriormente recuperados por la CEPAL (1990, pp. 84–86), argumentan que la orientación de la ISI hacia el mercado interno contribuyó inicialmente al surgimiento de una base empresarial e institucional pero que dicha orientación, al prolongarse más allá de lo necesario, desalentó la incorporación y difusión de progreso técnico como variable relevante del desempeño económico de las empresas.[241] Ello, junto con las muy diversas políticas de protección, las restricciones a las importaciones de manufacturas y los tipos de cambios relativamente bajos, terminaron reforzando el sesgo antiexportador de la ISI, lo que limitó el crecimiento de las ventas externas y su diversificación. Producto de esta dinámica, también se agudizaron los desequilibrios del balance de pagos, lo que se constituyó como un rasgo estructural del estilo de desarrollo latinoamericano. El análisis de Fajnzylber indicaba también que, durante la ISI, las economías latinoamericanas desplegaron un tipo de *competitividad espuria* que se procuró obtener a expensas de las remuneraciones laborales, con la depreciación de los salarios reales o con políticas cambiarias, lo que tuvo efectos regresivos en la estructura distributiva (CEPAL, 1990, p. 80).

5.2. El nuevo escenario internacional

Además del análisis de las restricciones de la ISI y de las limitaciones del enfoque estructuralista original, el neoestructuralismo destaca la importancia de analizar los cambios que se produjeron en el escenario internacional. En ese sentido, se argumenta que "la economía internacional es, pues, uno de los factores condicionantes del grado de éxito que los países latinoamericanos y caribeños habrán de obtener en lograr la transformación productiva con equidad social", al tiempo que se reconoce que "la influencia del entorno externo sobre la evolución económica de la región siempre ha sido fundamental" (CEPAL, 1990, p. 41). En ese marco, se señalaba que la economía global había estado atravesando transformaciones muy importantes desde fines de los sesenta, asociadas a los cambios tecnológicos, productivos y comerciales; el surgimiento de nuevas regiones con un gran dinamismo tecnológico y productivo; y las implicancias que estos procesos tuvieron a nivel internacional, en especial luego de la distención política entre el este y el oeste.

Por un lado, las nuevas tecnologías que fueron apareciendo en las últimas décadas del siglo XX tuvieron repercusiones importantes en la reorientación de las modalidades de producción y comercialización a escala mundial (CEPAL, 1990, p. 42). La expansión de las tecnologías de la comunicación e información permitieron llevar a cabo una reestructuración del proceso productivo, a partir del cual fue posible crear nuevos productos, disminuir considerablemente las existencias, modificar la intensidad relativa

[241] En los trabajos de Fajnzylber (1990), esto se define como la "incapacidad de abrir la caja negra del progreso técnico", y se constituye en un elemento central para comprender la noción del "casillero vacío". Con esta mención se refiere al hecho de que ningún país de América Latina logró combinar crecimiento económico con equidad social, cuestión que se analiza más adelante. El argumento se encuentra desarrollado en el libro *Industrialización en América Latina. De la "caja negra" al "casillero vacío"*, especialmente en los capítulos I y III.

del uso de diferentes factores, al tiempo que las calidades requeridas de los mismos se volvieron más exigentes. El comercio de productos de alta tecnología se constituyó en la base material sobre la que se asentó el creciente comercio de servicios. A su vez, la gran expansión transnacional de la banca y de las finanzas se apoya de manera decisiva en las nuevas facilidades tecnológicas (CEPAL, 1990, p. 44).

La CEPAL también reconocía los logros que se materializaron en otras regiones del mundo, como en el caso de los países industrializados de la OCDE y en algunos países del este y sudeste asiático (CEPAL, 1990, p. 11). El creciente dinamismo de estas regiones se tradujo en una expansión significativa en el volumen y el valor del comercio mundial, pero la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no estaban en condiciones de aprovechar los impulsos dinámicos de esa expansión. En ese marco, si bien durante los sesenta y setenta la tasa de crecimiento de los países de América Latina superó a la vigente en los países de la OCDE, en los años ochenta dicho patrón se revirtió y el crecimiento de los países industrializados triplicó el crecimiento de la región (CEPAL, 1990, p. 42).

Por su parte, las trayectorias de desarrollo de los países del este y sudeste asiático fueron cobrando un progresivo interés en los análisis de la CEPAL[242] (Bianchi, 2002; CEPAL, 1985). En general, se señalaba que los nuevos países industrializados lograron abandonar su posición periférica en la especialización productiva mundial al convertirse en exportadores de manufacturas. En ese marco, la trayectoria de desarrollo exitoso de los países asiáticos ofrecía nuevas oportunidades para pensar el desarrollo de América Latina.

El análisis de la CEPAL señalaba que, con los cambios recientes en la economía global, la incorporación de progreso técnico se había constituido en un rasgo constante y necesario en todas las etapas de producción y comercialización. En ese sentido, el examen comparativo de las experiencias exitosas de inserción internacional (como las de Asia) y las que no lograron avanzar en ese proceso (como América Latina) destacan la utilización eficiente de los recursos y la capacidad de emprender actividades que requieran un valor agregado de tipo intelectual cada vez mayor (CEPAL, 1990, p. 71). Precisamente, la experiencia de algunos países del este y sudeste asiático demostraba que, una vez logrado cierto umbral de calificación básica, era posible aumentar la competitividad internacional. Ello requería un proceso de tecnificación que permita pasar en forma gradual de una competitividad basada en mano de obra de bajo costo a una basada en la introducción progresiva de nuevos procesos y en la producción de nuevos bienes y servicios que puedan orientarse al mercado internacional (CEPAL, 1990, p. 80). Al respecto, países como China y la India ya mostraban indicios de acelerar su diversificación productiva interna y se lanzaban a competir al mercado mundial.

También se recuperaban las experiencias de los países nórdicos (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia) como casos exitosos de desarrollo, ya que sus características de tamaño reducido y explotación de recursos naturales eran ejemplos pertinentes para

[242] Y en diversos artículos publicados en la Revista de la CEPAL (Anglade & Fortin, 1987; Barros de Castro, 1996; Fajnzylber, 1981, 1988; Hosono, 1976; Kuwayama, 1995; Mortimore, 1993; Rosenthal, 1996; Sprout, 1995).

muchos países latinoamericanos. Se argumentaba que estos países, al igual que algunos de la OCDE y de Asia, habían logrado articular una base productiva capaz de competir en los mercados internacionales, especialmente a partir del despliegue de la industria manufacturera (Bitar, 1988). En especial, se señala el carácter *sistémico* de estas experiencias –que quedaron plasmadas en torno al concepto de "sistema nacional de innovación"-, por el rol que jugaron las instituciones públicas y privadas en la generación y transferencia de tecnologías, y por la posibilidad de potenciar relaciones sinérgicas entre el sector de recursos naturales y el manufacturero (CEPAL, 1990, p. 75).

Por otro lado, al analizar las restricciones de las estrategias de industrialización latinoamericanas, los trabajos de Fajnzylber (1990) prestaron atención a las trayectorias de desarrollo de otros países de Europa y Asia que, de acuerdo con el autor, lograron combinar simultáneamente los objetivos de crecimiento económico y equidad social.[243] Los países que aparecen en el análisis de Fajnzylber son España, Portugal, Yugoslavia, Hungría, Corea, la República Popular de China y Tailandia; y su objetivo es contrastar las experiencias de estos países con las de América Latina y el Caribe, a los fines de comprender las trayectorias diferenciadas y proponer estrategias que permitan superar los obstáculos para el desarrollo de la región.

A grandes rasgos, al realizar la comparación, se identifican algunas dimensiones que fueron diferentes –prácticamente a modo de contraste- en las trayectorias de desarrollo exitosas y el caso de América Latina y el Caribe. En primer lugar, los países de referencia se caracterizaron por un mayor esfuerzo de ahorro interno y por una estructura de consumo y producción que no demandaba tantas importaciones; al tiempo que el endeudamiento externo y la inversión extranjera no fueron tan altos como en el caso de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, los países de referencia habían logrado desarrollar en mayor medida actividades con alto contenido tecnológico, tanto en las estructuras de producción como de exportación. Para ello, se desplegaron importantes esfuerzos en investigación y desarrollo a nivel nacional, en especial en el sector empresarial y educativo, que permitieron alcanzar una mayor competitividad internacional. En tercer lugar, por las circunstancias históricas de los países de referencia, fue posible coordinar y orientar las estrategias de desarrollo, al tiempo que controlar las eventuales reacciones por parte de los diversos grupos de interés. Ello contrasta con la historia latinoamericana, donde los intentos por modificar el patrón de desarrollo debieron enfrentar mayores resistencias. Finalmente, los países de referencia también tuvieron una mayor capacidad para absorber el aumento de la población económicamente activa (CEPAL, 1990, pp. 63–66).

[243] Estos análisis, que aparecen en las publicaciones de Fajnzylber, fueron retomados por la CEPAL en *Transformación productiva con equidad*, en especial en el capítulo IV. "Fundamentos de la transformación productiva con equidad social y dilemas que plantea" (pp.63-99). Para definir el crecimiento económico, el autor consideró el ritmo de expansión que alcanzaron en promedio los países avanzados entre 1965 y 1984 (2,4% anual del producto bruto interno por habitante); mientras que, como definición de equidad, adoptó la relación entre el 40% de la población de ingresos más bajos y el 10% de la de ingresos más altos, tomando como línea divisoria el valor de 0.4 (este valor se corresponde con la mitad del que se registró en los países industrializados a fines de 1970 y principios de 1980).

En dicho análisis, Fajnzylber señala el rol central que jugó el progreso técnico en las trayectorias de desarrollo que lograron combinar crecimiento económico con equidad. En ese sentido, el autor establece una relación fundamental entre el progreso técnico y la competitividad de las economías que el neoestructuralismo tomará de manera central para la problematización de las experiencias latinoamericanas y los desafíos para su desarrollo (CEPAL, 1990, p. 67).

En conjunto, los análisis de todas estas tendencias suponían nuevos desafíos para las economías latinoamericanas. La región debía afrontar una doble complejidad: no solo era necesario superar las restricciones de la ISI, sino también reorientar ese proceso hacia una estrategia ahora global, centrada en el desarrollo tecnológico y en vistas a los mercados mundiales altamente dinámicos. Sin embargo, las economías de la región continuaban especializándose en la exportación de bienes que eran poco dinámicos en el comercio internacional (CEPAL, 1990, p. 44). Así, cualquier esfuerzo suponía importantes exigencias en materia de creación de capacidades de innovación y adaptación tecnológica (Sunkel, 1991a, pp. 45–47).

En este marco de reflexión acerca de los cambios que acontecieron en el escenario internacional, la CEPAL continuaba reconociendo la existencia de "condicionamientos externos" que "influirá[n] siempre y en forma decisiva en el desempeño de las economías de la región" (CEPAL, 1990, p. 13). Así, se reconocía que las dinámicas desplegadas por los países *desarrollados* y otros actores vinculados a esos espacios actuaban como un "factor importante" que limitaba las posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos (CEPAL, 1990, p. 45). Se señalaban, por ejemplo, las barreras proteccionistas que imponían los países desarrollados, que limitaban las transacciones comerciales que podrían estimular el crecimiento de las exportaciones de América Latina; o se criticaba la decisión de los países desarrollados de aumentar los subsidios directos al sector industrial y de aplicar medidas proteccionistas a las importaciones, especialmente en aquellas ramas que los países en desarrollo podrían exportar (CEPAL, 1990, p. 45). A su vez, se reconocía que la posibilidad de que los países en desarrollo puedan acceder a los mercados más dinámicos suponía la incorporación de tecnologías cuyo control se encontraba altamente transnacionalizado. En ese sentido, los países en desarrollo enfrentaban una variedad de obstáculos para el acceso a la tecnología moderna, entre los que se mencionaban factores financieros, técnicos o legales (CEPAL, 1990, pp. 44–45).

Las finanzas internacionales también representaban un esquema que condicionaba el desempeño económico de América Latina y el Caribe y sus posibilidades de desarrollo. Se reconocía que las monedas nacionales que se utilizaban como reservas internacionales están sujetas a inestabilidades cambiarias, pero que son mantenidas dentro de márgenes estimados aceptables por los países desarrollados. Además, la creación de liquidez internacional era irregular y se encontraba dominada en buena parte por las acciones de agentes privados nacionales y transnacionales, siendo que la vigilancia supranacional ejercida sobre esa función era bastante limitada. Se indicaba, también, que la expansión de la liquidez internacional no se regulaba en función del desarrollo de la economía mundial y, menos todavía, en relación con las necesidades especiales de los países en desarrollo (CEPAL, 1990, p. 46).

Por otra parte, se argumenta que esos condicionantes externos se entremezclaban y reforzaban con otros de origen interno. Entre estos, se destacaban los desequilibrios macroeconómicos, que habían sido un problema dominante en la década de los ochenta, y los problemas de financiamiento al desarrollo por la masiva transferencia de recursos financieros al exterior, sobre todo en el marco de la crisis de la deuda (CEPAL, 1990, pp. 13, 46). La deuda generaba un servicio muy difícil de pagar, al tiempo que el financiamiento nuevo se había contraído significativamente, y los préstamos que llegaban a la región aparecían asociados a las reestructuraciones de la deuda. Por su parte, la contribución financiera de la inversión extranjera directa también había disminuido en el contexto recesivo de fines de los ochenta. Como resultado de todo ello, tuvo lugar un fenómeno sin precedentes, en virtud del cual "América Latina y el Caribe en conjunto se converti[eron] en una región exportadora de recursos financieros" (CEPAL, 1990, p. 46).

5.3. La "década perdida"

La CEPAL propuso el término "década perdida" para "ilustrar la magnitud del retroceso que sufrió el desarrollo en la vasta mayoría de los países de la región" durante los años ochenta (CEPAL, 1990, p. 21). Los análisis identificaron al menos cinco grandes áreas en donde se manifestaron los principales problemas, a saber: la pérdida de dinamismo económico, los desequilibrios macroeconómicos, la naturaleza regresiva del ajuste, el debilitamiento del sector público y el retroceso en materia de formación de capital.

En relación con el primer elemento, las principales fuentes de impulso económico de las décadas anteriores tendieron a perder dinamismo o a agotarse. Por un lado, el sector exportador manifestaba una tendencia expansiva, pero continuaba dependiente de los productos primarios. En la mayoría de los países, el valor –aunque no el volumen- de las ventas externas de productos tradicionales cayó de forma notable por el descenso de los precios. Este deterioro no obedecía sólo a una baja cíclica secular, sino que daba cuenta de los cambios en la estructura de dicha demanda. En la explicación de ese fenómeno, se retomaban algunos elementos que ya habían sido señalados por el estructuralismo original –aunque no se haga referencia a ello-, como el concepto de baja elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos en el mercado mundial, los cambios en las preferencias de los consumidores en los países industrializados, la competencia de la producción frecuentemente subsidiada de los países industriales, y el impacto de las innovaciones tecnológicas que tendían a sustituir los productos de exportación latinoamericanos. Todo ello daba cuenta de una inadecuación fundamental entre la estructura de demanda, la producción y la tecnología de la economía internacional, y la composición de las exportaciones latinoamericanas. Esta discrepancia funcional se había ido gestando a lo largo de las décadas, pero se acentuó en los años ochenta con la intensificación del cambio tecnológico. En conjunto, no solo se contrajo el nivel de la actividad económica, sino que también se deterioró la capacidad negociadora de los países de la región.

En segundo lugar, los desequilibrios macroeconómicos de los años ochenta “alcanzaron magnitudes sin precedentes” (CEPAL, 1990, p. 48). Tales desajustes se dieron en forma simultánea en los planos externo, fiscal y productivo, manifestándose en forma de estrechez de divisas, altas tasas inflacionarias, baja inversión y subutilización de la capacidad instalada. En ese marco, fue prácticamente imposible combatir la inflación y reducir los déficits externos, y tanto los desbordes inflacionarios como los intentos de restaurar los equilibrios significaron importantes costos sociales, que se tradujeron en mayores desigualdades.

En tercer lugar, los análisis señalan que las políticas de ajuste que se aplicaron en América Latina recayeron de manera desproporcionada sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio. Al respecto, además de la magnitud del ajuste distributivo sobre los estratos más bajos, aumentó la población económicamente activa en un contexto de estancamiento económico, por el aumento de la población y la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. El desborde del desempleo se evitó parcialmente a costa de un deterioro en la calidad de los empleos, el incremento de las ocupaciones en pequeñas empresas, y el aumento de trabajadores por cuenta propia. Así, se produjo un rápido crecimiento del mercado informal del trabajo: el volumen de empleos creció precisamente en los sectores que presentaron un mayor deterioro en el nivel y la estabilidad de los ingresos[244] (CEPAL, 1990, p. 37). Todas estas transformaciones incidieron también en un aumento de los niveles de pobreza, especialmente en las áreas urbanas. Como consecuencia de ello, al debilitarse la capacidad de importantes segmentos de la población de adquirir servicios en el mercado, aumentó la demanda de servicios públicos como educación y salud, pero en circunstancias en que las graves restricciones financieras del sector estatal provocaban paradójicamente significativas reducciones en los gastos por habitante en esas áreas.

Ello se vincula con el cuarto elemento señalado que refiere al debilitamiento del sector público. En ese fenómeno incidieron la merma en la recaudación de ingresos, producto de la crisis, y la disminución de las tarifas de los servicios, que quedaron atrás por la inflación. Todo ello era contextual al aumento del gasto corriente, destinado en parte al pago de intereses de la deuda pública interna y externa. Los crecientes déficits en cuenta corriente conllevaron recortes en la asignación de aquellas áreas consideradas “más prescindibles”, pero cuyo costo social es alto: la inversión pública y el gasto social. Además, ello fue contextual a los planes de reformas y modernización del sector público que promovieron las políticas de desregulación y privatización de empresas públicas (CEPAL, 1990, p. 37).

Finalmente, el último elemento que se destaca en relación con la pérdida de dinamismo de las economías latinoamericanas es el notable descenso de la inversión neta. En las décadas precedentes, la expansión de la capacidad productiva (exportadora y de oferta interna) se había apoyado en niveles relativamente elevados y ascendentes de inversión

[244] En el análisis de este fenómeno, se destaca que estas transformaciones regresivas coexistieron con el despliegue de importantes islas de modernidad, que contrastan con el panorama de atraso descripto en los párrafos anteriores (CEPAL, 1990, p. 36). Esta descripción se corresponde con el concepto de heterogeneidad estructural del estructuralismo, pero no aparece enunciado en esos términos.

privada y pública; pero el panorama durante los ochenta era muy distinto. El deterioro de los términos de intercambio y el servicio de la deuda externa, acompañado en gran medida por la disminución de ingresos de capital externo, redujeron de manera considerable la disponibilidad de recursos netos destinados a la inversión. Se argumentaba, además, que las modalidades de financiamiento del déficit fiscal crearon expectativas desfavorables, dificultaron la inversión privada y debilitaron el margen financiero de maniobra del sector público, lo que retroalimentó las crisis. Como resultado de estas tendencias, muchos países enfrentaban una creciente obsolescencia de sus plantas productivas y un deterioro de la infraestructura física (CEPAL, 1990, p. 38).

5.4. Neoestructuralismo vs. Neoliberalismo[245]

La propuesta neoestructuralista se presentó en un contexto de hegemonía neoliberal y de manera casi paralela a la formulación esbozada a través del Consenso de Washington en 1990.[246] En ese marco, la perspectiva institucional de la CEPAL se ocupó de resaltar que el neoestructuralismo surgió inicialmente como una alternativa a la hegemonía neoliberal por entonces dominante (Bárcena, 2016a; Bielschowsky, 2009; Bitar, 1988; CEPAL, 2006a; F. Fernández, 1994; J. Ramos & Sunkel, 1991; Sunkel & Zuleta, 1990). En efecto, el neoestructuralismo se presentaba como un enfoque de "corto plazo", que intentaba aportar soluciones menos recesivas y menos regresivas a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial que los que ofrecían los programas de estabilización y de ajuste estructural (Lustig, 1988, p. 48). De todas formas, a pesar de las críticas, diversos autores ligados a la tradición neoestructuralista han reconocido algunas contribuciones del neoliberalismo y algunos puntos en común entre ambos enfoques. En ese sentido, se sostiene que ambas propuestas compartían "similitudes de forma", al tiempo que "en el fondo mostraban elementos claramente diferenciados" (Bitar, 1988, p. 49; CEPAL, 2006a, p. 55).

Dentro de las coincidencias reconocidas entre ambas propuestas, se destaca que algunos de los puntos del programa del Consenso de Washington capturaban elementos que estaban presentes en la propuesta de la CEPAL, tanto en *Transformación Productiva con Equidad*, como en algunos trabajos de Fajnzylber. Esos elementos refieren específicamente a la disciplina fiscal (i), las reformas tributarias (iii), la liberalización del comercio (vi), las privatizaciones (viii), y la desregulación económica como forma de fomentar la libre competencia (ix) – aunque, de acuerdo con la CEPAL y Fajnzylber, las privatizaciones no contemplaban la prestación de ciertos servicios públicos, como salud o educación- (CEPAL, 2006a, p. 64).

[245] En este punto se analizan las diferencias entre el neoestructuralismo y el neoliberalismo desde la perspectiva de la CEPAL. En el punto 7, "Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del neoestructuralismo", se presenta un análisis crítico de estas lecturas.

[246] Los trabajos representativos de cada una de estas perspectivas se publicaron el mismo año, a saber, en 1990. Los trabajos de referencia son, para el Consenso de Washington, el documento: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* escrito por Williamson; y para el caso del neoestructuralismo, el libro *Transformación productiva con equidad* publicado por la CEPAL.

De manera más precisa, según Fajnzylber:

> Hay cuatro aparentes similitudes entre la propuesta neoliberal y la propuesta cepalina. La primera se refiere a que es preciso introducir cambios urgentes en el manejo económico; la segunda se relaciona con la importancia que se otorga a la inserción internacional de nuestros países; la tercera, con *la necesidad de modificar el papel del Estado en la nueva fase del desarrollo latinoamericano* y, la cuarta, con que en ambas propuestas se valora la importancia de cautelar, dentro de ciertos márgenes, los equilibrios macroeconómicos. En estos cuatro ámbitos hay similitud: urgencia, inserción, *nuevo rol del Estado* y equilibrios macroeconómicos (F. Fernández, 1994, p. 207) –cursivas propias-.

Además de estos elementos, se reconoce también que tanto el neoestructuralismo como el neoliberalismo destacan la urgencia de acelerar el crecimiento, erradicar la extrema pobreza, incrementar la eficiencia y la competitividad, y aumentar las exportaciones (Bitar, 1988, p. 49). Por su parte, Sunkel también señaló algunos elementos en común entre ambas propuestas que, de acuerdo con el autor:

> son *incuestionablemente* necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo: nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad, la eficiencia y la competitividad; el aumento del ahorro y la inversión; *la reducción, racionalización, flexibilización y mayor eficiencia en el aparato estatal*; el logro y mantenencia de un grado razonable de equilibrio en los balances macroeconómicos y básicos; la ampliación del papel del mercado y los agentes económicos privados (Sunkel, 1991a, p. 61) –cursivas propias-.

Sin embargo, se argumenta que todas estas similitudes “son más bien de forma”, por cuanto existen diferencias significativas entre ambos enfoques (Bitar, 1988; F. Fernández, 1994). Entre esas diferencias, Fajnzylber menciona, por un lado, que mientras la propuesta neoestructuralista se construye en diálogo con las perspectivas latinoamericanas de desarrollo, a partir de observar las trayectorias históricas de otras experiencias, el neoliberalismo, en cambio, parte de modelos teóricos que no siempre se corresponden con la realidad. Por otro lado, el neoestructuralismo incorpora de manera central el problema de la equidad, considerándola como una condición necesaria de la competitividad. Ello implica incluir a los diversos actores que participan directa o indirectamente del proceso productivo. En cambio, para el neoliberalismo la equidad se alcanzará a través del funcionamiento del mercado, y mientras tanto se introducen programas de alivio a la pobreza extrema. Otra diferencia refiere a las formas de inserción internacional. Mientras el neoestructuralismo hace una distinción entre competitividad auténtica, basada en el progreso técnico, y aquella espuria, que se nutre de la reducción salarial o de la explotación de recursos naturales, en la propuesta neoliberal, lo que se resalta es la importancia de la inserción internacional y de las exportaciones, sin introducir distinción alguna, porque el progreso técnico no es un tema central. Es decir, si la competitividad es auténtica o no, no tiene relevancia (F. Fernández, 1994, pp. 207–208).

En cuanto a la articulación productiva, el planteo de la CEPAL presupone reconocer las diferentes especificidades sectoriales, y los roles complementarios y diferentes que tienen los servicios, la industria o la agricultura. En ese marco, la industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero es necesario que pueda

articularse con los demás sectores. En la propuesta neoliberal, en cambio, se parte del supuesto de la neutralidad intersectorial: es decir, es indiferente cuál sea la actividad productiva que se impulse. Por su parte, si bien ambas propuestas valoran la importancia de los equilibrios macroeconómicos, la CEPAL sostiene que ello es una condición necesaria, pero no suficiente.

Finalmente, de acuerdo con Fajnzylber, *otra diferencia radica en la forma de entender el rol del Estado*. Mientras que el neoliberalismo destaca la concepción de la subsidiariedad del Estado, la CEPAL reconoce roles distintos, especialmente porque promueve las dinámicas sinérgicas y las concertaciones estratégicas entre actores públicos-privados. Al mismo tiempo, la CEPAL destaca la importancia de que la propuesta de transformación productiva con equidad se pueda desplegar bajo un régimen político democrático, abierto y participativo.

Por su parte, autores como Sunkel, Zuleta y Ramos coinciden en señalar que los problemas económicos de América Latina y la condición de subdesarrollo de la región no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que son de origen histórico y de índole endógena y estructural (J. Ramos & Sunkel, 1991; Sunkel & Zuleta, 1990). De esa forma, para poder crecer, las economías latinoamericanas no necesitaban "ajustes marginales", "una asignación eficiente de los factores productivos" o "una liberalización que favorezca los precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos" (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 42). Por el contrario, se necesitaba generar un proceso dinámico de mayor producción para alcanzar nuevas fronteras productivas, en especial aquellas que permitan generar una inserción dinámica en la economía internacional, y que permitan responder a la necesidad de elevar la producción de los sectores más pobres. Y ello requería, centralmente, contar con un Estado activo.[247]

En efecto, de acuerdo con el neoestructuralismo, *la forma en cómo se entiende el rol de Estado en la estrategia de desarrollo se constituye en una de las principales diferencias entre ambos enfoques*. El neoestructuralismo critica la propuesta neoliberal de "la reducción *per se* del tamaño del sector público sin un respaldo teórico claro de su relación con el crecimiento económico" (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 50). Además, el neoliberalismo se caracteriza por una lectura ideológica y sesgada que supone que el origen de todo desequilibrio descansa en la intervención estatal.

De manera esquemática, Ffrench-Davis ha sintetizado y sistematizado las principales diferencias entre ambos enfoques, tanto en lo que refiere al abordaje teórico, como a las políticas propuestas.

[247] Las áreas de acción e intervención del Estado en esta propuesta se desarrollan con más detalle en el punto 6 de este capítulo.

A - Rasgos teóricos	
Neoliberalismo	**Neoestructuralismo**
1. El ajuste es más rápido y benigno en una economía liberalizada. Tendencia a planteamientos teóricos que trabajan con cambios marginales y en una economía homogénea.	1. Ajustes lentos y/o posiblemente desequilibradores en una economía nacional heterogénea; los costos de transición afectan fuertemente el equilibrio final, según cuál sea la trayectoria seguida en el proceso de ajuste.
2. Análisis estático comparativo; busca eficiencia microeconómica, cuya suma para el conjunto determina el bienestar social, sin considerar suficientemente los efectos macroeconómicos sobre el empleo, la distribución y la inversión productiva.	2. El análisis presta atención a la dinámica de los procesos de ajuste; prevalece la búsqueda de eficiencia macroeconómica, que considere los efectos en la tasa de utilización de los recursos productivos y en la formación de capital físico y humano.
3. Tendencia a considerar un solo desequilibrio a la vez, que se supone resultado de políticas públicas erróneas; el óptimo paretiano es alcanzable.	3. Reconoce la existencia de desequilibrios múltiples y que varios de ellos son de origen estructural; la búsqueda de eficiencia se ambienta en un mundo real “subóptimo” (de “segunda mejor alternativa”).
4. Se utiliza sólo un instrumento de política por cada problema que se procura analizar, sin perjuicio de aplicar conjuntos de políticas económicas.	4. Considera la aplicación simultánea de un conjunto de políticas a un grupo de problemas, estableciendo prioridades para la cronología y la intensidad de cada política.
5. La economía es una ciencia que da respuestas iguales a los mismos problemas, con prescindencia del contexto histórico, político y económico en que se localiza el análisis.	5. Las respuestas son variables, según los momentos históricos y la institucionalidad vigente.
6. La liberalización económica garantiza la desconcentración del poder político. La libertad económica amplia se postula como un requisito previo para la libertad política plena.	6. La regulación económica selectiva y la mejora de la distribución del poder se retroalimentan. Una excesiva libertad económica favorece la concentración en grupos minoritarios.
7. Postula el internacionalismo económico y supone una tendencia a la obsolescencia del Estado-nación. La unidad principal de análisis es la unidad microeconómica.	7. La unidad principal de análisis es el Estado-nación. Se concentra la atención en la maximización deliberada, y no espontánea, del bienestar social nacional.

Fuente: Ffrench-Davis, 1988, p.40.

B- Consideraciones políticas	
Neoliberalismo	**Neoestructuralismo**
1. Gobierno pasivo y políticas económicas neutrales.	1. Gobierno activo y políticas económicas selectivas.
2. Producción libre de interferencias públicas; redistribución eventual sólo *ex post*, preferentemente en transferencias monetarias.	2. Intervención selectiva en el sistema productivo para generar mayor equidad: producción para satisfacer necesidades básicas, servicios igualizadores, actividades que hacen uso intensivo de mano de obra.
3. Estado no productor. Privatización de empresas públicas. Hincapié en la empresa privada capitalista.	3. Pluralismo en las formas de propiedad y gestión. Las empresas públicas y privadas se consideran complementarias.
4. Atomización de los agentes económicos; desestímulos a los sindicatos y asociaciones profesionales.	4. Desarrollo de organismos intermedios: sindicatos, cooperativas, juntas de vecinos, asociaciones profesionales, etc.
5. Sistema tributario neutro, salvo sesgos para promover el ahorro y la inversión privados.	5. Sistema tributario progresivo, redistribuidor de gastos y reasignador de recursos productivos.
6. Sistema financiero libre, orientador espontáneo de la estructuración de la oferta y demanda de bienes y servicios; tasa de interés flexible, determinada libremente por el mercado. Banco Central autónomo de la autoridad política.	6. Sistema financiero regulado, al servicio del desarrollo productivo, con tasas de interés real reguladas, y con canales de acceso y tasas de interés preferenciales para productores pequeños e incipientes. Banco Central subordinado al Poder Ejecutivo, en un plano similar al de la política fiscal y de desarrollo productivo.
7. Libre comercio: a) Apertura indiscriminada y unilateral a todo el mundo. b) Arancel nominal uniforme y bajo; eliminación de mecanismos para-arancelarios. c) Fomento de las exportaciones mediante el tipo de cambio y la liberalización de las importaciones; la diversificación de productos y mercados es el resultado espontáneo del libre comercio.	7. Inserción selectiva: a) Graduación condicionada al funcionamiento de la economía internacional; tratamiento preferencial a países asociados en procesos de integración e intercambio negociado. b) Arancel efectivo diferenciado; uso de mecanismos para-arancelarios ante la inestabilidad externa, con el fin de orientar las compras estatales y regular ciertas transacciones entre filiales de empresas transnacionales. c) Subsidios diferenciados compensadores; negociaciones con otros gobiernos y empresas transnacionales para mejorar el acceso a mercados externos.
8. Tipo de cambio único: tasa libre (monetarismo a la manera de Friedman, o de economía cerrada) o fija (enfoque monetario de la balanza de pagos). El tipo de cambio real de mercado se supone no modificable por el gobierno, salvo en el corto plazo.	8. Tipo de cambio real regulado; único o dual, según las diferencias entre el comportamiento del intercambio de bienes y el de servicios, y de los movimientos de capitales; tasa regulada o programada con miniajustes
9. Los movimientos de capitales, sean créditos o inversión extranjera, deben ser libres y su asignación debe quedar librada al mercado; la inversión extranjera debe competir libremente con los empresarios nacionales, sin restricciones sectoriales.	9. Los movimientos de capitales deben ser regulados para evitar impactos macroeconómicos desequilibradores; su uso debe ser dirigido a compensar fluctuaciones de los términos del intercambio y a complementar el ahorro nacional; la admisión de inversión extranjera debe ser selectiva para promover aportes de tecnología y acceso a mercados externos.
10. Las ventajas comparativas son definidas y fácilmente identificables en un mercado libre. No hay sectores productivos prioritarios.	10. Hay ventajas comparativas difusas, en los sectores con ventajas adquiribles; el desarrollo nacional se basa en esfuerzos de adquisición de ventajas comparativas, los que deben ser selectivos.

Fuente: Ffrench-Davis 1988, pp.41-42

De todas formas, estas diferencias no representan una crítica del neoestructuralismo al neoliberalismo, ya sea en términos teóricos como político-estratégicos. Por el contrario, se propone una lectura *conciliadora* con el paradigma dominante de desarrollo, en tanto se señala una relativa aproximación a nivel de las propuestas por parte de ambas perspectivas, lo que es resultado de, entre otras cosas, "la mayor desideologización y mayor pragmatismo que comienzan a imperar en estos primeros años de posguerra fría" (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 48). En ese marco, se argumenta incluso que no existe una "diferencia fundamental en lo que se refiere a premisas axiomáticas y filosóficas que subyacen a ambas propuestas" (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 48). En consecuencia, la lectura neoestructuralista de principios de los noventa, destaca que:

> Al parecer, sobre la base de razones pragmáticas y de las lecciones de la experiencia *correctamente interpretadas*, el consenso en estos temas se encamina por la vía de *acercar* las posiciones neoliberales menos extremas con las tesis tradicionales de la economía sobre el desarrollo latinoamericano debidamente reformuladas (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 48) –cursivas propias-.

De esa forma, el neoestructuralismo:

> considera que ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni una simple reedición del estructuralismo de posguerra o de los ensayos neoestructuralistas más recientes constituyen una base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina. Sin embargo, destina todo su esfuerzo a *recuperar los aportes positivos y valiosos de estos enfoques para combinarlos en una síntesis neoestructuralista renovada* que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 31) –cursivas propias-.

5.5. El desarrollo desde la perspectiva del neoestructuralismo latinoamericano

En relación con lo señalado, el análisis de la perspectiva neoestructuralista parte de considerar que, a fines de los ochenta, la economía latinoamericana se caracterizaba por: a) la vigencia de un patrón de inserción externa que continuaba especializado en el sector primario y que, dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacionales, conducía a una especialización empobrecedora; b) el predominio de un patrón productivo orientado al mercado interno, desarticulado, muy heterogéneo y concentrador del progreso técnico, que era incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que evidenciaba la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza (Rosales, 1988, p. 34).[248] A ello se sumaban d) las aspiraciones a reproducir el modo de vida de los países avanzados; y e) la limitada valoración social de la función empresarial (CEPAL, 2006a, p. 315; Fajnzylber, 1990, p. 15). Estos aspectos se presentan de manera relacionada y, se argumenta, exigen un tratamiento integral y simultáneo.

[248] Esta misma caracterización es retomada por Sunkel (1990, p. 42) y Ramos y Sunkel (1991, p. 17).

> Ello es lo que se ha querido recoger con la expresión '*cambio estructural*'. Se trata de conformar una estructura productiva que mejore la inserción comercial de nuestros países, incremente la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural, y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y reduzca la pobreza extrema (Rosales, 1988, p. 34) –cursivas propias-.

En la discusión acerca de lo que implica el cambio estructural, dos conceptos aparecen de manera central en las contribuciones neoestructuralistas iniciales: el de "transformación productiva con equidad", cuyo argumento quedó sintetizado en el libro con el mismo nombre publicado por la CEPAL (1990), y que –como se mencionó- contó con las contribuciones de Fajnzylber[249]; y el de "desarrollo desde dentro", propuesto por Sunkel (1991b).

Por un lado, la propuesta de *Transformación productiva con equidad* se presenta como "una tarea primordial y común a todos los países", y refiere a la trasformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. Para ello, se identifican un conjunto de criterios que dicha estrategia debe considerar, teniendo en cuenta los problemas que se hicieron presentes en la etapa de la industrialización y las transformaciones recientes del escenario internacional. Esos criterios refieren a favorecer la interacción creativa entre los agentes públicos y privados, fomentar la articulación productiva y mejorar la inserción internacional. En todo caso, se orientan a *fortalecer la competitividad auténtica*[250] de las economías latinoamericanas (CEPAL, 1990, p. 101) –cursivas en original-. Es decir, a alcanzar un patrón de competitividad basado en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico en el proceso productivo, con los consiguientes aumentos de productividad.

La noción de *competitividad auténtica* toma como base la experiencia exitosa de desarrollo de los países en los que, de acuerdo con Fajnzylber (1990), existió una retroalimentación entre competitividad y equidad, y se presentaron, en mayor o menor grado, los siguientes fenómenos:

> i) un proceso de transformación de la agricultura, que ha generado estructuras agrarias relativamente homogéneas e incrementos considerables en la productividad agrícola y que ha precedido a la creación de un sistema industrial competitivo[251]; ii) una distribución relativamente pareja del acceso a la propiedad, conjuntamente con la creación de empresas medianas y pequeñas estrechamente articuladas con el conjunto del sistema productivo y que han alcanzado niveles de productividad comparativamente altos; iii) un mayor nivel de calificación de la mano de obra y la universalización de la educación sobre una base social más amplia e integrada; iv) un crecimiento más rápido del empleo, derivado del dinamismo del mercado internacional y una tendencia sistemática a la elevación de la productividad

[249] Dicho documento reúne varias de las contribuciones de Fajnzylber, especialmente aquellas presentadas en el libro*: Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío*, publicado también por la CEPAL durante el mismo año.
[250] La noción de *competitividad auténtica* se presenta de manera contrapuesta y superadora a la de *competitividad espuria* ya mencionada.
[251] De acuerdo con Fajnzylber (1990, pp. 57–60), ello también dio lugar a la conformación de estructuras sociales más equitativas; lo que, a su vez, tiende a configurar un patrón de consumo más austero, porque inhibe la tendencia de los sectores de mayores ingresos a calcar y exagerar el patrón de consumo de las sociedades más avanzadas.

> y de las remuneraciones; v) la propagación de la lógica industrial al conjunto de la sociedad, lo que facilita la absorción de progreso técnico en las distintas actividades, y vi) el importante papel redistributivo cumplido por las finanzas públicas (CEPAL, 1990, p. 80).

Al considerar estas experiencias y las particularidades de la estructura productiva latinoamericana, la estrategia neoestructuralista propone una suerte de "círculo virtuoso" en el cual los recursos que se obtengan en las fases iniciales de los auges exportadores puedan encausarse hacia la incorporación de progreso técnico por la vía de la inversión. Esto permitiría simultáneamente mejorar la competitividad de las economías y avanzar en mayores niveles de equidad, siempre que dicha competitividad permita un mayor crecimiento y ello facilite la aplicación de políticas distributivas, al surgir la posibilidad de vincular la evolución de los salarios a los incrementos de productividad (CEPAL, 1990, p. 81). Así, el reforzamiento recíproco del crecimiento económico y de la competitividad, cumpliendo, además, los requisitos de *equidad*, *austeridad* y *aprendizaje tecnológico*, son los ejes de los procesos de industrialización que se consideran exitosos (CEPAL, 1990, p. 78).

Se argumenta que, en el caso de América Latina, uno de los principales problemas de la equidad es la histórica heterogeneidad de los niveles de productividad, que se profundizaron durante la crisis de los ochenta. En ese sentido, el gran tamaño de la economía informal urbana y el retraso rural son pruebas de que el progreso técnico y sus frutos no alcanzaron a una gran parte de la población, que permanecían en situación de marginalidad y precariedad económica (CEPAL, 1990, p. 81). Frente a ello, se señala la importancia de dotar de mayor capacidad productiva a los sectores modernos de la economía, pero también de elevar los niveles de productividad y de ingresos de los sectores más rezagados (CEPAL, 1990, p. 81).

En ese marco propositivo, la industria sigue conservando un rol importante en la estrategia de desarrollo (Fajnzylber, 1990, p. 37). El desarrollo de la industria no se constituye en un fin en sí mismo, sino que su importancia radica en su papel clave para incrementar la productividad y la competitividad (Bitar, 1988). En efecto, la industria "constituye el eje de la transformación productiva" porque es una actividad central en la incorporación y difusión del progreso técnico. A nivel externo, ello le otorga un carácter dinámico a su demanda internacional –lo que lo diferencia de los recursos naturales-; y, a nivel interno, tiene un gran potencial para enlazarse con el sector primario y el de servicios, de manera de poder integrar el sistema productivo a partir de una progresiva homogeneización de los niveles de productividad. Por ello, resulta fundamental superar el encapsulamiento sectorial que caracterizó a las experiencias pasadas para avanzar en la transformación productiva y dar lugar a una nueva fase de la industrialización (CEPAL, 1990, p. 14).

Por otro lado, se enfatiza el carácter *sistémico* e integral en el cual debe enmarcarse la estrategia de transformación productiva. Se sostiene que tanto la generación y adopción de progreso técnico como el incremento de la competitividad dependen más bien de un conjunto de sinergias y externalidades entre diversos actores e instituciones, que de las estrategias de maximización individual de las empresas (CEPAL, 1990, p. 73). Al respecto, un concepto central sobre el cual se erige la estrategia de transformación

productiva con equidad es el de *competitividad sistémica*, que refiere a todo el sistema en el que se insertan las empresas para desplegar su potencial y actividades, a saber: la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, el sistema educativo, las relaciones entre empleados y empleadores, el aparato institucional público y privado, y las redes financieras (Esser et al., 1996; Lahera et al., 1995, p. 8). En ese marco, también cobra relevancia el concepto de "sistema nacional de innovación" que se retoma explícitamente para referir al complejo de instituciones públicas y privadas que fomentan y estimulan los procesos de innovación, y a partir de los cuales –como se señaló- algunas economías han logrado superar el rezago tecnológico, tomar la delantera en determinadas tecnologías y converger hacia las mejores prácticas en diferentes industrias (CEPAL, 1990, p. 73).

El planteo de la transformación productiva con equidad también considera la importancia de la integración latinoamericana y caribeña y la cooperación intrarregional a través de lo que se ha denominado como "regionalismo abierto" (CEPAL, 1994b). Esta expresión recupera los procesos recientes asociados a la mayor liberalización, desregulación y estabilización del mercado que, de manera "natural" o "espontánea", ofrecieron una mayor interdependencia económica entre los países que comparten un espacio geográfico y ciertas características culturales; al tiempo que suma otros factores políticos de carácter preferencial que pueden fortalecer más dicha interdependencia. En ese sentido, el regionalismo abierto consiste en afianzar los vínculos entre ambos elementos, es decir, entre la integración "de hecho" y la integración impulsada por políticas, de modo tal que aumente la competitividad de los países de la región y constituya un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente (Fuentes, 1994).

Por su parte, la noción del "desarrollo desde dentro" elaborada por Sunkel se presenta como una "propuesta estratégica renovada" que pretende contribuir a la transformación productiva con equidad (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 17). Esta forma de entender el desarrollo:

> busca retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico –incluso por medio de la inversión privada extranjera- que origine una capacidad de decisión propia de crecer con dinamismo y productividad (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 42).

A partir de retomar algunas contribuciones de Fajnzylber, Sunkel señala que esta estrategia debe definir y priorizar inicialmente aquellas industrias que se consideren fundamentales para crear un "núcleo endógeno básico" que permita llevar adelante procesos de acumulación, generación y difusión del progreso técnico e incrementos de productividad en toda la estructura productiva. Este enfoque también señala la importancia de contar con una mayor participación e interrelaciones más estrechas entre diversos agentes que permitan desplegar procesos de creatividad y sinergias para el desarrollo. Al respecto, se señala por ejemplo la importancia de fomentar la articulación entre grandes plantas industriales con medianas y pequeñas empresas, con la infraestructura científica y tecnológica (como institutos de tecnología, de ciencias básicas, etc.), con los organismos de capacitación de recursos humanos en diferentes

niveles; con medios de comunicación masivos; y con los ministerios y organismos que definan políticas y normas. En efecto, se espera que una vez que la comunicación, interacción y fluidez de estos actores, instancias y niveles de decisión se consoliden como práctica nacional, se conforme íntegramente aquel "núcleo endógeno de dinamización tecnológica", a partir del cual se lograría alcanzar niveles de excelencia internacional en todos los eslabones que conforman las cadenas de especialización productiva (Sunkel, 1991a, p. 64).

Así, el verdadero desafío de la estrategia de desarrollo pasa por el lado de la *oferta*: se requiere un esfuerzo para poder avanzar en la acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos, en la incorporación deliberada del progreso técnico, en el esfuerzo innovador y la creatividad, en la capacidad organizativa, la articulación y la disciplina social, en la frugalidad en el consumo privado y público y el acento en el ahorro nacional, para, a partir de todo ello, adquirir la capacidad de insertarse dinámicamente en la economía mundial (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 42). Se trata, de esa forma, de un "esfuerzo propio *desde adentro* para un desarrollo autosostenido" (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 19).

Para los autores, esta perspectiva del desarrollo "desde dentro" se identifica con el criterio de "competitividad auténtica" que busca avanzar de la renta perecible de los recursos naturales a la renta dinámica de la incorporación del progreso técnico al proceso productivo. Al mismo tiempo, también reconoce la importancia de las empresas como actores centrales de la estrategia de desarrollo, y las concibe en el marco de interacción con otros actores públicos y privados con los cuales interaccionan (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 42).

Ahora bien, en un sentido similar al espíritu estructuralista, la propuesta neoestructural destaca la importancia de no sólo saber interpretar la realidad, sino especialmente de poder ofrecer propuestas operacionales que permitan actuar para transformarla. En ese sentido, se señala que:

> [E]ste esfuerzo intelectual será poco útil si, obviando proponer opciones concretas, sólo sirve para mostrar cómo la realidad se desvía de los supuestos teóricos neoclásicos mediante la crítica al esquema de competencia perfecta o del enjuiciamiento a las propuestas provenientes de este enfoque y representadas por los programas de estabilización del FMI (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 22).

En efecto, de acuerdo con la perspectiva presentada por la CEPAL, el neoestructuralismo se orienta a superar una de las principales limitaciones del estructuralismo, en el sentido de que su desarrollo analítico está acentuadamente orientado al diseño y ejecución de estrategias y políticas económicas (Ffrench-Davis, 1988, p. 38). En general, a partir de ello, los documentos presentan un conjunto de propuestas tendientes a desplegar y fortalecer políticas industriales, de agricultura, comerciales y cambiarias, tecnológicas, de formación de recursos humanos, y sociales.

Finalmente, el neoestructuralismo argumenta que la transformación productiva con equidad no sólo está condicionada por factores de tipo económico –como el respeto de los equilibrios macroeconómicos que aparece con una importancia fundamental-, sino que también entraña ciertos requisitos *sociopolíticos*. Entre esos requisitos, destaca

especialmente *el apoyo de los distintos agentes sociales* para aceptar "los sacrificios y las responsabilidades" que dicha propuesta implica (CEPAL, 1990, p. 57) –cursivas propias-.

En ese sentido, se reconoce que no todos los agentes sociales apoyarán la propuesta de transformación, porque existen agentes con propuestas distintas, y porque los mismos actores tienen intereses diferentes. Esto, se menciona, es una situación propia de todo proceso político-democrático. En consecuencia, la forma en cómo se concibe la realización de la "transformación productiva con equidad" y el "desarrollo desde dentro" aparece asociada centralmente a la forma de "concertaciones" (CEPAL, 1990; J. Ramos & Sunkel, 1991; Rosales, 1988). Con ello se refiere a la idea de poder establecer acuerdos y dinámicas de cooperación entre distintos actores, ubicados en diferentes escalas y sectores, para unificar esfuerzos en un sentido compatible con las necesidades del desarrollo. La concertación comprende:

> un *conjunto de acuerdos explícitos e implícitos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales*, en torno a la transformación productiva con equidad, y asimismo en torno a las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarla. Se trata de legitimar por esta vía mecanismos y acciones que, por una parte, generen comportamientos convergentes con los propósitos comunes y, por otra, *inhiban las dinámicas de los intereses de grupos que podrían comprometer los propósitos colectivos* (CEPAL, 1990, p. 15) –cursivas propias-.

En la consideración de estas estrategias, se plantea la existencia de distintos grupos sociales, entre los que se mencionan: las *élites económicas*, los actores empresariales, los *estratos medios*, los *obreros urbanos* y los *pobres, el sector informal o los marginales* (CEPAL, 1990, pp. 59–60) –cursivas en original-.

Por un lado, se referencia a las "élites económicas" como aquellos grupos que han tenido una mayor capacidad para afrontar la crisis, sobre todo por la posibilidad de protegerse contra la inflación al mantener sus recursos en el extranjero e invertir en forma flexible a altas tasas de interés. Incluso en épocas de crisis, estos actores pudieron aumentar su consumo, que se compone en gran parte de bienes importados. El estilo de vida de estos grupos permite explicar la insuficiente capacidad nacional para acumular e invertir, y se argumenta que "a veces llega a constituirse en una provocación para el resto de la población" (CEPAL, 1990, p. 59). En efecto, la propuesta de transformación productiva con equidad demanda cambios en el comportamiento de los distintos estratos pero especialmente de los estratos con mayores ingresos, para que pueda lograrse una mayor propensión al ahorro y una mayor austeridad en sus patrones de consumo (CEPAL, 1990, p. 83).

Por su parte, los actores empresariales asumen una importancia fundamental en la estrategia de desarrollo neoestructuralista. Ello alcanza tanto a las grandes empresas modernas (incluso el capital extranjero[252]) como las pequeñas y medianas empresas. En efecto, estos actores pasan a ser señalados como los agentes centrales del proceso

[252] Por ejemplo, las modalidades de inversión extranjera directa pueden contribuir con el aporte efectivo de capital, tecnología y capacidad de dirección a las economías receptoras, y pueden facilitar el acceso a mercados externos (CEPAL, 1990, p. 47).

productivo. Según el caso, deben modernizarse, capacitarse y poder desplegar prácticas organizativas y productivas que estén a la vanguardia de las tendencias internacionales. Para ello se destaca la importancia de la concertación y articulación entre actores públicos y privados y entre los mismos actores privados. Con respecto a este último elemento, se señala la conveniencia de potenciar prácticas de transferencia de tecnología entre los actores más modernos (como las grandes empresas transnacionales) y los más rezagados; al tiempo que también se señala la necesidad de cooperación al interior de las empresas. En ese sentido, se advierte que la evolución de la productividad y la absorción del progreso técnico se ven influidas por las relaciones que se establecen al interior de las empresas, de manera que la concertación también debe alcanzar a las dinámicas que se despliegan entre empresarios, profesionales, técnicos y obreros, a los fines de concertar acciones que permitan elevar la productividad (CEPAL, 1990, p. 78).

Por otro lado, los "estratos medios" son mucho más heterogéneos. No obstante, se advierte una tendencia general hacia una mayor inseguridad, la disminución de sus ingresos y una discrepancia cada vez mayor entre la realidad y las expectativas de consumo moderno, y la movilidad intergeneracional ascendente que llegaron a afianzarse en los años de expansión económica de la posguerra (CEPAL, 1990, p. 59). Dentro de los estratos medios, se identifica un componente especial compuesto por los técnicos, los profesionales y los burócratas del sector público. Se señala que, durante la crisis, estos actores lograron preservar sus puestos de trabajos a pesar de los recursos declinantes del Estado, pero lo hicieron a costa de agudas reducciones de sus ingresos y del desmejoramiento de las condiciones de trabajo. En el análisis presentado por la CEPAL, se argumenta que esta situación:

> [T]endería a fomentar el descuido de los deberes oficiales, y la búsqueda de fuentes externas de ingreso que podría llegar a constituirse en una especie de "informalización". También se fortalecen las propensiones de autodefensa grupal, si los regímenes políticos y la opinión pública adquieren una percepción de la administración pública como *una carga, esto es, como un instrumento sobredimensionado, costoso y poco dúctil para proporcionar servicios o cumplir las políticas del Estado* (CEPAL, 1990, p. 59).

Por su parte, se señala que los "obreros urbanos" experimentaron una pérdida material de ingresos y de capacidad de consumo, a la vez que una mayor inseguridad en lo que refiere a sus perspectivas futuras. Estos actores sufrieron una reducción radical de los salarios reales y el número de obreros en las industrias modernas fue declinante frente a la creciente fuerza de trabajo urbana. Incluso, la línea divisoria entre estos obreros y los trabajadores informales se desdibujó en mayor medida, y las familias de los obreros tendieron a combinar múltiples fuentes de ingresos con el trabajo, en algunos casos, de mujeres y niños (CEPAL, 1990, p. 60).

Dentro de los actores más marginados, se identifica al "resto de la población urbana" como un grupo que representa una heterogeneidad muy grande y que se ha definido en términos de "pobres", "subproletariado", "sector informal" o "marginales" (CEPAL, 1990, p. 60). En especial luego de la crisis de los ochenta, estos grupos se han empobrecido aún más y sufren en mayor medida los problemas asociados a las menores

oportunidades laborales, la mayor pérdida de sus ingresos frente a la inflación, las rebajas de subsidios y servicios estatales, y problemas estructurales vinculados a la calidad de las viviendas y el acceso a los servicios.

Finalmente, se mencionan los campesinos y trabajadores rurales, cuya evolución ha sido igual de contradictoria durante los ochenta. Se identifica, por un lado, a los pequeños grupos de agricultores que han mejorado su suerte gracias al incremento de la relación de precios del intercambio de los productos alimenticios en el mercado interno, y por un mayor apoyo estatal a la agricultura campesina. Por otro lado, se identifican los trabajadores rurales sin tierra, que generalmente han perdido posiciones por el alza del precio de los alimentos y una mayor competencia entre ellos por el empleo. A diferencia de las décadas anteriores, se menciona que la amenaza o la promesa de una transformación social mediante la revolución campesina prácticamente había desaparecido, salvo en muy pocos países. En cambio, la población rural ya se encontraba más integrada en las sociedades y economías nacionales, aunque esta integración se haya realizado en términos muy desventajosos y no sea completa.

En conjunto, el argumento presentado para la transformación productiva con equidad implica considerar la existencia de sistemas democráticos y partidos políticos con amplias bases de apoyo que representen los intereses de clases o grupos dentro de la sociedad, pero que estén dispuestos a llegar a acuerdos en forma realista. Del mismo modo, también requiere la existencia de una amplia variedad de organizaciones sectoriales o locales que interactúen con el Estado, imponiéndole demandas y defendiendo a sus miembros contra los excesos, pero al mismo tiempo "descargándolo de las responsabilidades que no puede atender con eficiencia y flexibilidad tolerables" (CEPAL, 1990, p. 58).

A nivel externo, se espera que, a partir de esta dinámica, la región pueda enfrentar el diálogo y las negociaciones internacionales desde una posición quizás más favorable que en el pasado. El argumento que subyace en esta perspectiva sostiene que:

> si los países de América Latina y el Caribe adoptan estrategias propias que les permitan avanzar en la senda de la transformación productiva, ganarían mayor legitimidad, credibilidad y eficacia para exigir que los países industrializados asuman su propia responsabilidad en el ordenamiento de una economía mundial vigorosa y capaz de dar impulso dinámico a todos los países. Asimismo, la reactivación de las economías de la región, junto con un mayor nivel de concertación intrarregional, fortalecería el poder de negociación de los países latinoamericanos y caribeños frente a terceros (CEPAL, 1990, p. 13).

En este marco de análisis, el Estado asume un rol central en las dinámicas de concertación, especialmente en torno a la promoción de sinergias, cooperaciones o colaboraciones que tiendan a fomentar y otorgar el marco necesario para la transformación productiva con equidad. Se trata de un Estado que morigera y corrige las imperfecciones del mercado, pero que no va más allá de aquellas funciones que el sector privado puede desarrollar mejor. El Estado acompaña y complementa al mercado con acciones activas y selectivas destinada a solucionar las graves imperfecciones de naturaleza estructural que todavía prevalecen en las economías de la región (Lahera,

1990; Sunkel & Zuleta, 1990). Esta nueva forma de abordar el Estado en la visión estratégica del proceso de desarrollo se analiza a continuación.

6. El abordaje del Estado en el neoestructuralismo

A principios de los años noventa, se argumentaba que se estaba presenciando "una crisis del Estado que atraviesa diversas dimensiones de la realidad y que se manifiesta en los ámbitos social, económico, político e ideológico" (Lahera, 1990, p. 97). Ello conllevó la necesidad de revisar su participación, los instrumentos y los mecanismos de intervención, pero se le continuó asignando un papel clave a su contribución en los procesos del desarrollo (Bielschowsky, 2009, p. 179; CEPAL, 1990, p. 98).

El punto de partida de la revisión del Estado fue el análisis de su intervención durante la ISI. Las críticas se centraron en varias dimensiones, como el excesivo proteccionismo, su ineficiencia en el proceso productivo, la imposibilidad de cumplir las funciones económicas básicas relacionadas con el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, los grandes costos fiscales de su intervención, y la imposibilidad de promover la equidad (Bitar, 1988; Lahera, 1990; J. Ramos & Sunkel, 1991). También se señalaron problemas en relación con la estructura estatal, en especial con respecto a la ineficiencia, el burocratismo y el sobreempleo. Se destacaba que el Estado contaba con una gran cantidad de trabajadores de baja calificación, mal remunerados y concentrados en centros administrativos, lo que se traducía en prácticas ineficientes y en una mala asignación de los recursos. Parte de las críticas se orientaron especialmente hacia las grandes empresas públicas, donde se presentaban problemas de tipo financieros (por ejemplo, por precios subsidiados o ausencia de control de costos operativos) y de gestión, que dificultaban la coordinación con el resto del sector público (CEPAL, 1990, p. 138; Lahera, 1990, pp. 99, 104).

Además de ello, se reconocía la dimensión conflictual en torno al Estado y los diversos intereses que permeaban y buscaban expresión a través de su estructura (Lahera, 1990, p. 98). Durante las décadas anteriores, el Estado había desplegado una dinámica ineficiente de intervención en la que, de acuerdo al poder de negociación de los distintos grupos, algunos lograban grandes mejoras de ingresos y status, al tiempo que otros pugnaban por obtener los mismos beneficios. En ese marco, el Estado amplió los servicios educacionales, sanitarios y otorgó diversos tipos de subsidios para el consumo de la población urbana y, en menor medida, de la población rural. Todo ello fue ampliando las disparidades entre los estratos de mayores y menores ingresos, pero no se presentó como un problema hasta que se manifestó el estancamiento económico, descendieron los niveles de vida, y el Estado mostró una menor capacidad para atender las necesidades y las demandas en el escenario de la crisis y restricciones financieras de los ochenta (CEPAL, 1990, p. 58; J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 28). Como resultado, los gobiernos pusieron en marcha "diversos esfuerzos positivos para reducir costos y ganar flexibilidad", lo que se expresó en políticas de desburocratización, privatización y desregulación (CEPAL, 1990, pp. 98–99).

El reconocimiento de estos problemas en torno al Estado, así como los límites de las estrategias anteriores y los cambios que se habían ido manifestando en el plano global, llevaron a la afirmación generalizada de que el estilo de intervención estatal debía renovarse (Bitar, 1988; CEPAL, 1990, 1992; Lahera, 1990; Lahera et al., 1995; J. Ramos & Sunkel, 1991; Rosales, 1988; Sunkel, 2000; Sunkel & Zuleta, 1990). Ello "no significa necesariamente ni acrecentar ni disminuir el papel de la acción pública, sino aumentar su impacto positivo sobre la eficiencia y eficacia del sistema económico en su conjunto" (CEPAL, 1990, p. 15). En ese sentido, se señala que "el legado central de la obra cepalina mantiene plena vigencia, a condición de que supere sus limitaciones en lo tocante a la explicitación de los instrumentos de política económica, de que preste mayor atención a los temas monetarios y financieros, y *que profundice en los requisitos de una intervención estatal más eficiente*" (Rosales, 1988, p. 20) –cursivas propias-.

La forma en cómo se aborda este papel "renovado" del Estado se basa en una propuesta *consensual* (Sunkel & Zuleta, 1990). Esta propuesta tiene por fin superar los conflictos que se hicieron presentes en las décadas anteriores en torno a la apropiación del excedente, "incentivando la búsqueda de modalidades de consenso, concertación y participación que hagan posible una reducción de los conflictos o su canalización hacia objetivos comunes" (Bitar, 1988, p. 60). De esa forma, se reconoce que "sería utópico suponer que los conflictos van a desaparecer", pero se considera que los mismos podrían aminorarse y subordinarse a objetivos colectivos (Bitar, 1988, p. 60). En este marco, la responsabilidad del Estado pasa a ser la creación de un entorno institucional que estimule la creatividad y el dinamismo de los agentes productivos (empresarios y trabajadores) y la capacidad de concertación y coordinación entre éstos; al tiempo que las opciones sectoriales específicas que pueda implementar el Estado deben ser resultado de esas iniciativas y de esa coordinación, y no de la imposición tecnocrática desde las esferas estatales (Sunkel & Zuleta, 1990).

> En el pensamiento de la CEPAL se requiere un Estado regulador, un Estado orientador y un Estado concertador, reconociéndose que el Estado ya no necesita intervenir en forma generalizada en el ámbito productivo, en la medida que han cambiado radicalmente tanto el contexto nacional como el internacional. Pero esto no es una cuestión ideológica, de principio, sino pragmática, según sea el caso concreto (Sunkel, 2000, p. 38).
>
> La idea de que no se trata de "sociedades de suma cero" abre posibilidades a la búsqueda de un progreso conjunto. Una inserción eficiente en la economía mundial proporcionaría espacio para que *un esfuerzo nacional compartido se tradujera en beneficios para todos*. (Bitar, 1988, p. 60) –cursivas propias-.

En *Transformación productiva con equidad*, la reflexión en torno al Estado y su rol en la estrategia de desarrollo se plantea a partir de tres dimensiones distintas.

Por un lado, se argumenta que el Estado "es una expresión permanente de la comunidad política nacional, que exige la lealtad de sus miembros, que *actúa como árbitro final en los conflictos de clases y grupos*, y que monopoliza el uso legítimo de la fuerza". Ello supone que "en las democracias pluralistas ideales, las mayorías deciden qué debe hacer o dejar de hacer el Estado, respetando normas que protegen los derechos de las minorías". De acuerdo con el análisis de la CEPAL, los procesos de

democratización fortalecieron la legitimidad del Estado, de manera que prevalecían "las expectativas generalizadas de la población de que la protección contra la injusticia, así como la contribución a solucionar los problemas económicos, incumben al Estado" (CEPAL, 1990, p. 98).

En segundo lugar, se argumenta que "el Estado también es una sumatoria de instituciones y de estructuras burocráticas con sus propias fuerzas de inercia y de movimiento" (CEPAL, 1990, p. 98). En ese marco, se señala que:

> Hasta comienzos del decenio de 1980, las instituciones del sector público en la mayoría de los países se estaban "modernizando" paulatinamente, e iban adquiriendo crecientes responsabilidades y disponiendo de cuadros profesionales más calificados. Sin embargo, se llegó a apreciar claramente que *partes del aparato del Estado –el supuesto árbitro de la política nacional- desarrollaban sus propias técnicas de autodefensa y expansión y se relacionaban más estrechamente con grupos de interés del sector privado o con interlocutores transnacionales* (gobiernos, organizaciones intergubernamentales, empresas transnacionales, grupos profesionales) (CEPAL, 1990, p. 98) –cursivas propias-.

En tercer lugar, se señala que:

> es preciso tomar en cuenta el régimen gubernamental o político como *expresión de las fuerzas dominantes en la sociedad o de una solución de transacción entre diferentes fuerzas*, que esperan concretar los atributos ideales del Estado y *manejar las instituciones del sector público y las burocracias para ese fin* (CEPAL, 1990, p. 99) –cursivas propias-.

En relación con ello, se advierte que "debe reconocerse la crítica neoliberal que advierte los peligros de una expansión sin límite de la gestión estatal a que conduce una acción gubernamental orientada a satisfacer los intereses de los grupos más organizados de la sociedad antes que el bien común" (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 51). De ahí la importancia que el neoestructuralismo le atribuye a la *modernización, descentralización* y *despolitización* del sector público y, en definitiva, al diseño de una estrategia óptima de intervención *eficiente* para la promoción deliberada del desarrollo (Salazar, 1991, citado en J. Ramos & Sunkel, 1991, pp. 29–30).

La eficiencia de los mecanismos de regulación del Estado se plantea como uno de los principios fundamentales de la acción pública (CEPAL, 1990, p. 156; J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 29). Se argumenta que "los beneficios de la actuación estatal deben en principio superar a sus costos" (CEPAL, 1990, p. 156), de manera que se promueve la abolición de las numerosas y excesivas regulaciones administrativas que son poco claras, pueden generar distorsiones en distintos sectores de la economía y dificultan la posibilidad de evaluar sus consecuencias. Las funciones estatales deben concentrarse, en cambio, en variables estratégicas y selectivas, dejando de lado aquellas de importancia secundaria o que puedan ser desarrolladas de mejor manera por los actores privados o por otras organizaciones ciudadanas (Bitar, 1988; CEPAL, 1992). En ese sentido, se argumenta que "la acción del Estado exige la *autolimitación* y la *simplificación* de sus intervenciones" (CEPAL, 1990, p. 155) –cursivas en original-.

> En la actualidad, el Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y equidad,

> etcétera), básicas (infraestructura mínima de transporte y comunicaciones, salud, vivienda, educación, entre otras) y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la promoción y simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etcétera) más que en las funciones empresariales y productivas, donde su acción es hoy menos necesaria (Salazar, 1991, citado en J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 29).

La búsqueda de la eficiencia del Estado también incluye la propuesta de la descentralización, que parte del supuesto de la necesidad de desagregar la capacidad decisoria del aparato público y desconcentrar los recursos, al tiempo que revalorizar las escalas regionales o locales para la toma de decisiones. La descentralización del aparato estatal y la revalorización de instancias subnacionales para la toma de decisiones recupera la importancia de otros actores que operan a nivel local, como productores, trabajadores y organizaciones representativas de los diversos intereses en general, a los que se incorpora en la estrategia de desarrollo bajo la modalidad y las instancias de las concertaciones (Bossier, 1992; CEPAL, 1990, p. 138; Lahera et al., 1995, p. 23).

Por su parte, las privatizaciones se plantean como una alternativa que parece recomendable en algunos casos, como en aquellos en los que las empresas públicas están afectadas por déficits crónicos, o en los que las formas privadas de gestión se presentan como opciones más eficientes (Vernon, 1989, citado en Lahera, 1990, p. 113; Salazar, 1991, citado en J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 29). De esta forma, la descentralización, privatización y despolitización del Estado permiten aliviar las cargas de las demandas sociales que tienden a concentrarse en el nivel político central, que exceden y dificultan su capacidad de actuar, y que limitan por ello el criterio de eficacia que se le exige al Estado.

En conjunto, esta forma de entender la intervención del Estado recupera “un criterio más pragmático” –es decir, “exento de ideologismos” (Lahera, 1990, p. 98)- que reconoce la vital presencia de un *Estado eficiente* a la hora de suplir las deficiencias del mercado y eliminar las tendencias excluyentes en la distribución de los beneficios del crecimiento, al tiempo que rescata su *verdadero papel orientador* del desarrollo en un marco democrático (Sunkel, 1991a, p. 69). Por ello, se insiste en aplicar “criterios de *selectividad*, *competitividad* y *profesionalismo* como guías principales para la eficiencia social del activismo público” (Ffrench-Davis, 1998, citado en Sunkel & Zuleta, 1990, p. 51). En ese sentido:

> parece conveniente *desideologizar* el tema de la intervención pública en el proceso de desarrollo. Claramente, *el Estado debe asumir un papel*, tanto en promover un debate entre los *distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos* tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate, especialmente las que favorezcan la transformación productiva y la equidad social. Sin embargo, *el contenido y alcance que asuma ese papel deberá ser producto de la dinámica propia de la interacción entre agentes públicos y privados* (CEPAL, 1990, p. 99) –cursivas propias-.

> *Las decisiones y las políticas a implementarse deben representar la voluntad de las mayorías nacionales*, y pueden estar sujetas a cambio, de acuerdo con las expresiones de la voluntad mayoritaria. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse *una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados*, *como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social*. De hecho, dicha interacción se ve como parte de un nuevo relacionamiento global entre Estado y sociedad civil (CEPAL, 1990, p. 15) – cursivas propias-.

Este es el fundamento sobre el cual se propone la "concertación estratégica", con una importante participación del Estado como actor central a la hora de inducir prácticas de interacción eficiente entre actores públicos y privados (CEPAL, 1990, p. 154; J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 29). De acuerdo con la perspectiva institucional, ello implica recuperar la preocupación siempre presente de la CEPAL por los aspectos políticos y sociales de la transformación económica. El papel "concertador" del Estado se entiende como un elemento fundamental para promover relaciones de *cooperación* y *no de conflicto* entre los actores a fin de que asuman con decisión su compromiso en un proyecto de desarrollo nacional más equitativo y democrático (Sunkel & Zuleta, 1990, p. 52) – cursivas propias-.

En consonancia con las tareas que se consideran prioritarias y fundamentales de la nueva estrategia neoestructuralista, en *Transformación productiva con equidad* se plantea explícitamente que el Estado debe afrontar las dos tareas cruciales del desarrollo latinoamericano que consisten "en participar en la superación de las carencias acumuladas en los ámbitos de la equidad y de la competitividad internacional" (CEPAL, 1990, p. 154). Ello implica la necesidad de alcanzar los objetivos principales de la competitividad auténtica, que refieren a mejorar la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir una interacción creativa entre los agentes públicos y privados (CEPAL, 1990). En ese marco, y respetando los principios de la intervención estatal enumerados, el ámbito de la política económica neoestructuralista es muy amplia y se extiende desde la gestión macroeconómica –lo cual aparece en el planteo con una importancia fundamental- hasta la aplicación de numerosas políticas que guardan relación con sectores o funciones económicas específicas (CEPAL, 1990, p. 157, 1992, 1994a).

Así, por un lado, se afirma que el Estado tiene un rol fundamental en lo que refiere al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos (CEPAL, 1990; Lahera, 1990; Lahera et al., 1995; Ffrench-Davis, 1991, citado en J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 28). En efecto, si bien se reconoce que los equilibrios macroeconómicos no son una condición *suficiente* para el crecimiento, sí aparecen como *necesarios* (Ffrench-Davis, 1996). Esta cuestión adquirió particular relevancia en el planteo neoestructuralista, en especial cuando luego de la crisis de los ochenta se hizo evidente que la capacidad productiva, la captación de recursos por el sector público y la disponibilidad de divisas imponen límites reales a la gestión macroeconómica. Además, se argumenta que, si bien todos los países de la región sufrieron la crisis, el crecimiento se resintió en menor medida en aquellos donde la inflación fue más moderada o menos variable (CEPAL, 1990, p. 48).

Las recomendaciones básicas del neoestructuralismo apuntan a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés con el objetivo de generar un marco macroeconómico propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio para aprovechar y generar mayores oportunidades de inversión e innovación (Ffrench-Davis, 1991, citado en J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 28). Los principales instrumentos macroeconómicos deben tender a lograr el pleno uso de la capacidad instalada, el aumento de la inversión, ahorro y consumo, mejores salarios, y el despliegue de las exportaciones. Para todo ello, se considera necesario administrar cuidadosamente algunos precios y gastos claves (CEPAL, 1990, p. 49), así como organizar un sistema financiero orientado al desarrollo productivo, reduciendo la especulación y el riesgo (J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 28). Por otro lado, se resalta la importancia de reducir drásticamente el déficit fiscal, ya que agudizaba las presiones inflacionarias y erosionaba el potencial de inversión. Ello demandaba detener la transferencia de recursos al exterior por concepto de la deuda externa, reducir los gastos públicos corrientes y aumentar los ingresos fiscales. Todo esto requeriría reformas fiscales y tributarias, y que los gastos del gobierno queden supeditados a "severas limitaciones" para recuperar los niveles de inversión pública y privada (CEPAL, 1990; Lahera, 1990)

Ahora bien, como se mencionó, la transformación productiva no podría ser simplemente el resultado de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de "precios correctos". En cambio, exigía combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y largo plazo (CEPAL, 1990, pp. 14–15). A partir del análisis de las experiencias de algunos países de industrialización tardía y de los países industrializados, se sugieren tres modalidades de intervención estatal en la promoción de políticas sectoriales. Por un lado, las que aplican un criterio de *neutralidad*; que son las medidas que se traducen en apoyos a diversas ramas, regiones y tecnologías, sin pretender privilegiar a ninguna de ellas. Por otro lado, las que buscan la *estimulación del mercado*, es decir, que intentan reforzar su funcionamiento en ciertas esferas. Por último, las medidas *selectivas-estratégicas*, que resultan pertinentes en aquellas situaciones en las que las inversiones son indivisibles (por ejemplo, infraestructura), y cuando se requiere coordinación intersectorial y entre productores con escasas posibilidades de comunicación entre sí. A partir de ello, se argumenta que la estrategia de transformación productiva debe integrar estas modalidades de intervención, lo que variará de acuerdo con la situación de los distintos países[253] (CEPAL, 1990, pp. 128–129).

En general, sobre ese patrón de intervención estatal, las políticas sectoriales que se consideran necesarias desplegar refieren a la política industrial, de agricultura,

[253] De acuerdo con Ffrench-Davis (1988, p. 39), uno de los rasgos característicos del neoestructuralismo es el de ofrecer políticas selectivas en contraposición con las políticas teóricamente neutrales del neoliberalismo. Sin embargo, en *Transformación productiva con equidad* se argumenta que: "se debe promover una estrategia coherente de ampliación de las políticas selectivas, por una parte, y, por otra, de la capacidad institucional pública necesaria para aplicarlas con efectividad, intentando, sin embargo, utilizar las políticas de neutralidad y estimulación de mercado en la mayor medida posible" (CEPAL, 1990, pp. 129–130).

comercial y cambiaria, tecnológica, de integración regional, de recursos humanos, y sociales (CEPAL, 1990, 1994a).

Por un lado, la política industrial continúa tendiendo un rol central a los fines de favorecer la articulación productiva y mejorar la competitividad internacional. Para ese fin, se consideran propuestas tendientes a la incorporación y difusión del progreso técnico, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, la apertura gradual y selectiva, y el fomento de las exportaciones industriales. Dado que las acciones se plantean en un contexto de restricción financiera y de debilitamiento institucional del sector público, la propuesta considera la importancia de seleccionar en forma coherente y *selectiva* las áreas de intervención gubernamental (CEPAL, 1990, pp. 17, 128). En ese marco, el Estado asume un rol importante pero no central, ya que delegará sus responsabilidades en el ámbito productivo a los actores empresariales, y su intervención se concentrará en la tarea de elevar la productividad, el progreso técnico y la capacitación de los actores que intervienen en el proceso productivo. Es decir, "se trata de reforzar y no sustituir las fuerzas del mercado" (Lahera et al., 1995, p. 10). Los eventuales incentivos deben ser transitorios, y la intervención del Estado debe orientarse a garantizar el funcionamiento pleno y eficaz del mercado, entendido como un sistema de precios libres y desregulados. De acuerdo con esta propuesta, todas estas funciones son claves para lograr la equidad en el plano interno y la competitividad internacional (F. Fernández, 1994, p. 209).

En relación con la agricultura, se señala que persisten disparidades espaciales a nivel nacional y, por lo general, una "estructura agraria bimodal", con un reducido sector de empresas capitalistas modernas dirigidas a la exportación y a los mercados internos más dinámicos, y un vasto sector campesino y agricultores familiares que se dedican a producir bienes básicos de consumo interno, pero que han permanecido al margen de la modernización agrícola. Además, por los avances tecnológicos de las últimas décadas, se agudizó el carácter migratorio y temporal de la fuerza de trabajo que se vio desplazada al carecer de otras opciones de empleo, lo cual contribuyó a la profundización de la pobreza (CEPAL, 1990, p. 134).

En general, la estrategia de la CEPAL considera la importancia de poder articular a los actores más dinámicos del sector rural (agroindustria) con la pequeña agricultura familiar y campesinos, a los fines de poder avanzar en formas de transferencia de progreso técnico que permitan la modernización de estos últimos actores. En cuanto a la intervención estatal, se señala la importancia de contar con medidas legislativas que protejan los derechos laborales de los trabajadores, así como políticas públicas que contemplen estímulos (fiscales, crediticios, de precios u otros) que induzcan a los actores agroindustriales a asumir las tareas de capacitación de productores, adaptación tecnológica y asistencia técnica y financiera a los pequeños agricultores durante el periodo de transición. En general, el tipo de política que se propone desplegar combina el criterio *neutral* para las relaciones con la agricultura comercial moderna –es decir, con los actores más dinámicos-, junto con el criterio de *selectividad estratégica* para fortalecer la articulación de la agricultura con la industria y los servicios (CEPAL, 1990, pp. 136–137).

En cuanto a la política comercial y cambiaria, se plantea que la transformación productiva con equidad requiere una mayor apertura de la economía como medio para inducir aumentos de productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. Ello no implica suponer necesariamente una política de *laissez-faire*, sino que la política de liberalización arancelaria puede ser compatible con diversos grados de intervención estatal en otras esferas de la economía (CEPAL, 1990, pp. 16, 88–89). También se advierte que, para que la apertura de la economía fomente el crecimiento, debe lograrse una expansión rápida y persistente de las exportaciones; por lo cual se sugiere graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas. Al mismo tiempo, se señala la necesidad de armonizar las políticas de protección, la política cambiaria y las políticas de promoción de exportaciones para que el nivel de protección efectiva brindada a las actividades exportadoras sea similar al que beneficie a los sectores que sustituyen importaciones (CEPAL, 1990, p. 16).

Por su parte, el análisis de las restricciones de la industrialización y la experiencia de desarrollo de otras regiones del mundo dan cuenta de la necesidad de avanzar en el aprendizaje, incorporación y difusión de las tecnologías disponibles a nivel internacional. Como estrategia, se propone completar y adecuar la infraestructura tecnológica en las actividades prioritarias más retrasadas y promover una mayor propensión a incorporar progreso técnico e innovar en las empresas. En ese marco, el Estado asume un rol importante a través de la promoción de incentivos gubernamentales a empresas existentes para emprender actividades innovadoras; dando apoyo a la creación de nuevas empresas de alto nivel tecnológico; estableciendo criterios de selectividad para generar núcleos endógenos de innovación tecnológica; y fomentando los nexos y redes institucionales entre el sistema de investigación y el resto de la infraestructura tecnológica, y entre el sector productivo y los usuarios (CEPAL, 1990, p. 17). En ese sentido, el Estado asume un rol activo para promover políticas de transformación productiva y fortalecer los sistemas nacionales y regionales de innovación (CEPAL, 1990, p. 111).

En relación con ello, el Estado también dispone de herramientas que pueden fomentar la integración regional. En el contexto de los objetivos de la transformación productiva, se propone fomentar la innovación, el aprendizaje y la difusión de tecnologías mediante la intensificación y ampliación de las relaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional, con una aplicación de los instrumentos de la integración y un ámbito geográfico flexibles. La liberalización del comercio interregional, la cooperación y las medidas de facilitación en transporte, y la rehabilitación de mecanismos de pagos, ampliarían mercados y fomentarían la competencia, contribuyendo a crear una simbiosis entre la demanda externa y la demanda regional. Esta aumentaría la competitividad y las posibilidades de incrementar las exportaciones a la región y al mundo. Todo ello se vería facilitado por una cooperación selectiva en materia de políticas sectoriales, y por la constitución de un espacio científico y tecnológico ampliado, con acciones comunes en aspectos tales como la propiedad intelectual y la tecnología de la información. Asimismo, se propone explorar las posibilidades de utilizar la apertura comercial, lo que podría lograrse mediante la consolidación selectiva de aranceles, como instrumento de negociación para garantizar

el acceso a mercados externos. También se destaca la necesidad de fortalecer la base institucional de la integración, con una mayor participación de distintos actores, públicos y privados, en el proceso de toma de decisiones (CEPAL, 1990, pp. 18–19).

Por otra parte, el Estado también asume un rol central en la formación de recursos humanos, entendida esta dimensión como "la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social" (CEPAL, 1990, p. 17). Se argumenta que los rápidos cambios tecnológicos, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales, y la heterogeneidad dentro y entre los países de la región "implican que no puede esperarse que un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos" (CEPAL, 1990, p. 17). Como consecuencia, se considera la importancia del Estado en la necesidad de articular una estrategia de largo plazo que se oriente a elevar de manera sostenida la oferta formativa en distintas etapas de la educación y en diversos ámbitos.

Por último, respecto las políticas sociales, se señala que la estrategia de desarrollo debe considerar varios aspectos que conciernen a las necesidades de los sectores más pobres de la población. En ese marco, el Estado debe desplegar políticas y programas de ayuda eficientes que estén destinados a cubrir las necesidades más básicas de los sectores que se encuentran en condiciones menos favorables, como el acceso a salud, vivienda, educación y nutrición. Para avanzar en las metas de "justicia social", se señalan al menos tres grandes áreas de intervención *selectiva* (y urgente) del Estado que se orienten a: (i) minimizar el efecto de los choques externos en los grupos más pobres y vulnerables; (ii) disminuir los costos de relocalización de la mano de obra asociados a las reformas estructurales propias del ajuste; y (iii) facilitar la eliminación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y la riqueza (Lustig, 1991, citado en J. Ramos & Sunkel, 1991, p. 20).

En general, la forma en cómo se entiende la intervención estatal implica centralmente orientar la oferta y el uso de los servicios sociales hacia un mayor desarrollo productivo de las personas, con el fin de capacitarlas para una inserción más dinámica en el sistema económico. En este sentido, la estrategia de intervención en las políticas sociales aparece asociada a las políticas de formación de recursos humanos, en tanto ambas se orientan a "aumentar la equidad con el aumento de la productividad" (CEPAL, 1990, p. 83).

Por otra parte, se reconoce que el imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté acompañada de medidas redistributivas ya que, se estima, transcurrirá un tiempo prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural a partir de la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad (CEPAL, 1990, p. 15). De allí que sea necesario considerar otras políticas redistributivas complementarias, como servicios técnicos, financieros y de comercialización, programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; y otras políticas de tipo asistenciales que pueden concentrar su esfuerzo redistributivo en tres diferentes campos, a saber: políticas de gasto social, programas de empleo de urgencia, y políticas hacia el sector informal o hacia las pequeñas empresas (Sunkel, 1991a).

Finalmente, de acuerdo con el planteo neoestructuralista, se estima que se puede promover una mayor equidad mediante el desarrollo de una gama amplia de organizaciones e iniciativas de participación, controladas por sus integrantes, y dirigidas a fomentar la ayuda mutua y la reciprocidad, como asimismo a facilitar que los más desfavorecidos puedan manifestar en forma más adecuada sus necesidades a las entidades administrativas del Estado.

7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del neoestructuralismo

La emergencia del neoestructuralismo latinoamericano se sitúa en un contexto de importantes cambios en las dinámicas de acumulación y regulación capitalista, tanto a escala global como al interior de la periferia. Esos cambios se inscriben, por un lado, en la crisis del modelo fordista-keynesiano en los países centrales; y, por otro lado, en la crisis del modelo de ISI que se había desplegado en América Latina. En ambos casos, con las particularidades de cada región, ello implicó un cambio en el balance de fuerzas entre los distintos actores en el cual las fracciones dominantes del capital lograron recomponer su poder y desarticular a la fuerza del trabajo y las formas de Estados de Bienestar o intervencionistas. En ese marco, estos actores impulsaron un proceso de profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que fue denominado como una contrarrevolución neoliberal (Toye, 1987).

Uno de los rasgos más distintivos de esta contrarrevolución neoliberal fueron las críticas al Estado. Ello implicó un conjunto de denuncias teóricas y políticas a las modalidades de estructuración e intervención que habían caracterizado sus prácticas durante el período de posguerra. Así, tanto en términos teóricos como políticos, el Estado volvió a aparecer como “un problema” para el desarrollo (Evans, 1996), y sus modalidades de intervención y estructuración se reinterpretaron profundamente bajo la globalización y el nuevo paradigma neoliberal.

En consonancia con el nuevo contexto, y bajo la situación apremiante que atravesaba América Latina luego de la “década perdida”, el neoestructuralismo emergió como un paradigma renovado para el desarrollo. A los fines de este trabajo, interesa destacar tres elementos centrales de este nuevo paradigma de la CEPAL: en primer lugar, la pérdida de relevancia de las dimensiones analíticas asociadas al poder y el conflicto en el abordaje epistémico del capitalismo. Ello se manifestó tanto a nivel externo, es decir, en el abordaje del capitalismo como sistema global e interestatal, como a nivel interno, en relación con las dinámicas que despliegan los actores que operan en la periferia en relación con aquellos procesos globales. En segundo lugar, producto de ese cambio en el abordaje epistémico del capitalismo, y por la influencia de otros enfoques contextuales del desarrollo, se modificó la forma de entender el rol del Estado, lo que también aparece asociado al desplazamiento de las relaciones de poder y conflicto en la consideración de sus prácticas de intervención y estructuración. En tercer lugar, como resultado de todo ello, el neoestructuralismo implicó un alejamiento de las contribuciones

fundamentales del paradigma estructuralista para la problematización del desarrollo latinoamericano.

En relación con el primer elemento, el abordaje del capitalismo como un sistema jerárquico y desigual, constituido por relaciones de poder y conflicto, fue en gran medida reemplazado por una lectura que se corresponde con el enfoque que se volvió dominante bajo la hegemonía neoliberal, y que aparece asociado al relato de un mundo unipolar, interconectado en una aldea global, democrática y capitalista (López Nájera, 2012). En ese sentido, uno de los conceptos centrales del estructuralismo, como el esquema de análisis centro-periferia, perdió relevancia analítica y explicativa, tanto para identificar los obstáculos para el desarrollo de las economías latinoamericanas, como para proponer estrategias para superarlos.[254]

Ello no quiere decir que las contribuciones del neoestructuralismo hayan prescindido por completo de algunos conceptos asociados al esquema centro-periferia, como el deterioro de los términos de intercambio, la baja elasticidad ingreso-demanda, o incluso el de heterogeneidad estructural; pero sí que la utilización de los mismos ya no forma parte del abordaje epistémico tradicional de la CEPAL que destacaba las relaciones de poder y conflicto, a partir de las cuales se comprendía la especificidad de esos mismos conceptos (V. R. Fernández & Ormaechea, 2021). En cambio, para el neoestructuralismo, los procesos de transformación capitalista posteriores a la crisis de los setenta ya no representan una instancia de reproducción de las asimetrías internacionales, sino que ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo de las economías latinoamericanas, siempre y cuando logren aprovechar las ventajas de la globalización (Leiva, 2008a).

Sobre esa base, y en relación con la dinámica de análisis externa, la lectura neoestructuralista prescinde de un esquema que destaque las relaciones de poder que el centro impuso o ejerce *sobre* la periferia, especialmente a través de las políticas y las decisiones del Estado hegemónico que afectan y condicionan las trayectorias de desarrollo de las distintas regiones, y en particular de las latinoamericanas.

En ese sentido, el Estado hegemónico había jugado un rol importante en el desenlace de los acontecimientos que tuvieron lugar en el escenario latinoamericano. Si bien, de manera general, se podría argumentar la ausencia de una política de cooperación

[254] Por ejemplo, en *Transformación productiva con equidad*, se ha relevado solamente un pasaje donde se incorpora la referencia a países periféricos: "En este contexto, América Latina y el Caribe, como región en desarrollo semindustrializada, continúa ocupando una *posición periférica* en la especialización productiva mundial, con más de 70% de sus exportaciones (incluidos los combustibles) compuesto por productos primarios" (CEPAL, 1990, p. 43) –cursivas propias-. Más allá de esta referencia, el argumento que sostiene la pérdida de relevancia del concepto centro-periferia en el neoestructuralismo también se puede encontrar en los trabajos de Leiva (2008a), Osorio (2003) y Fernández y Ormaechea (2021). Por el contrario, para Bielschowsky, el concepto centro-periferia no perdió relevancia bajo el neoestructuralismo, sino que la CEPAL "se volvió más precavida con los conceptos que utiliza" (Leiva, 2008a, p. 250). Por su parte, Di Filippo (1998) argumenta que las trasformaciones recientes del capitalismo dejaron obsoleto el viejo modelo geográfico centro-periferia (Leiva, 2008a, pp. 29–31); mientras que Ffrench-Davis y Torres (2020, p. 2) sostienen que: "el neoestructuralismo de la CEPAL mantuvo el análisis centro-periferia y sus características, pero dentro del contexto de liberalización comercial y financiera que caracterizó el intenso proceso de globalización observado a partir de principios de la década de 1980".

internacional orientada a resolver las restricciones de la ISI, tal como lo señaló Prebisch (1978b) oportunamente, lo importante a destacar no es la falta de soporte al desarrollo latinoamericano, sino la implicación directa de Estados Unidos en los asuntos políticos de la región y la promoción de una política activa orientada a fortalecer la contrarrevolución neoliberal, a partir de desarticular las estrategias de desarrollo y las contribuciones teóricas que se habían generado a nivel local durante las décadas anteriores. Entre esas acciones, se destacan el soporte a los procesos de inestabilidad democrática que tuvieron lugar especialmente a partir de los setenta, su intervención activa y directa en la desarticulación de los movimientos políticos y teóricos críticos, el compromiso de Estados Unidos por formar cuadros técnicos en sus universidades, y los condicionamientos que fueron impuestos *sobre* las economías fuertemente endeudadas, a través de los planes de ajuste estructural y la supeditación del financiamiento a las recetas económicas promovidas desde el centro. Todo ello implicó una dimensión de *poder* del centro *sobre* la periferia que, además de no resolver los problemas estructurales de las economías latinoamericanas, tendió a agudizarlos y a incrementar los niveles de desigualdad, al tiempo que se recreó el tradicional posicionamiento periférico y dependiente de la región en la economía global (Kay, 1998; Medeiros & Trebat, 2021; Ormaechea, 2021).

Las contribuciones neoestructuralistas reconocen, en parte, estos procesos. Al respecto, se señala el advenimiento de la ofensiva neoliberal y los procesos de inestabilidad democrática en la región, el escenario que se configuró en torno a la "década perdida", y los planes de ajuste estructural. No obstante, ello no estuvo acompañado de un análisis crítico que problematice el rol del Estado hegemónico y, de manera general, del centro y sus principales actores en el fomento, soporte y la obtención de beneficios de esos procesos. A diferencia de la tradición estructuralista, el análisis de esos procesos permaneció al margen de la consideración del rol que juegan las ideas y políticas que eran promovidas desde el centro, y de cómo esos procesos se manifestaban de acuerdo con los intereses del Estado hegemónico.

En aquel contexto, ello se evidenciaba en gran medida en las políticas implementadas para salir de la crisis de la deuda, que generaban una gran salida de capitales desde la periferia hacia el centro para responder a los intereses de las naciones acreedoras (principalmente de los Estados Unidos), en detrimento de las necesidades de las economías periféricas (Furtado, 1985b, p. 13, 1992, p. 84). Asimismo, las economías periféricas iban quedando supeditadas a una estructura de poder crecientemente transnacionalizada, lo que generaba una progresiva pérdida de autonomía de las economías nacionales, limitando la posibilidad de decisión ante las grandes corporaciones trasnacionales y el poder que fueron adquirieron los actores financieros y los bancos acreedores (Furtado, 1992; Kay, 1998; Tavares, 1985). Gran parte de esos procesos fueron viabilizados y legitimados en el marco de la contrarrevolución neoliberal, luego del cambio en el balance de fuerzas que se expresó entre los diversos actores, tanto en el plano externo como al interior de la periferia.

Sin embargo, si bien el neoestructuralismo intentó ofrecer una visión alternativa al "dogmatismo neoliberal del mercado" (Leiva, 2008a, p. xix), en efecto, planteó una lectura conciliadora con dicho enfoque, en un intento por "llegar a un entendimiento con

la nueva realidad" (Kay, 1998, p. 14). Como resultado de ello, el neoestructuralismo criticó la idea de la supremacía del mercado y de los precios como estrategias para reformar las economías latinoamericanas y lograr la competitividad internacional, y destacó el rol fundamental de las instituciones y el Estado para la promoción de la competitividad sistémica (Leiva, 2008a, p. 4). No obstante, no se desplegó un análisis crítico acerca del significado económico y político de la promoción de aquellas ideas, y de las formas en cómo se viabilizó su ingreso en el escenario latinoamericano.

Como se analizó, ello fue facilitado en gran parte por diversos Golpes de Estado y por los programas de ajuste estructural que fueron promovidos desde el centro, con el soporte explícito de Estados Unidos. Es decir, implicó una estrategia política promovida desde el norte –en connivencia con los actores dominantes a nivel local-, con la cual no sólo se procuró desarticular el pensamiento crítico latinoamericano, y propiamente el de la CEPAL, sino también desactivar los conflictos que se habían ido agudizando durante la última etapa de la ISI. Así, al buscar una lectura conciliadora con las ideas económicas enmarcadas en este proyecto, el análisis neoestructuralista dejó de lado la consideración crítica del proceso político que sustentó la ofensiva neoliberal y el *poder* del centro *para* imponer esos programas *sobre* la periferia, relativizando los conflictos de intereses en el plano interestatal; y omitiendo en este proceso de reconversión teórica las mismas advertencias de los autores estructuralistas, quienes continuaron preservando una postura crítica frente a las estrategias de desarrollo impulsadas desde el centro.[255]

Por su parte, el rol fundamental del Estado hegemónico y los conflictos de intereses a nivel interestatal tampoco fueron señalados en el análisis de las experiencias de desarrollo exitosas del este y sudeste asiático, que –en gran parte por la influencia de Fajnzylber- fueron retomadas en clave comparativa para discutir las restricciones del desarrollo latinoamericano. Como se mencionó, la trayectoria de desarrollo de esa región fue cobrando una importancia progresiva en los análisis de la CEPAL, al destacar la capacidad de respuesta de estas economías para desarrollar un proceso de cualificación de sus estructuras productivas y de los recursos humanos, sobre la base del desarrollo tecnológico y una política industrial bien diseñada. No obstante, si bien el neoestructuralismo recupera la importancia del Estado en ese proceso, en el marco de una lectura que critica el enfoque simplista propuesto por el BM (J. Ramos & Sunkel, 1991), el análisis no reflexiona sobre las condiciones externas –geoeconómicas y geopolíticas- e internas que sirvieron de marco y soporte al éxito de ese programa de industrialización. En relación con ello, permanecieron ausente las condiciones específicas que permitieron dicha trayectoria de desarrollo, en la cual, además del soporte geopolítico de Estados Unidos producto del conflicto con el frente soviético, también fueron importantes las características internas de las regiones, en relación con

[255] Como se mencionó en el punto 4, las denuncias sobre las ideas y políticas contenidas en la contrarrevolución neoliberal sí fueron realizadas por los autores estructuralistas durante el contexto de transición de la CEPAL. Así, los trabajos de autores como Prebisch (1978a, 1981b), Tavares (1990), Furtado (1992), Pinto (1978, 1987) y Graciarena (1978a) criticaron el avance del neoliberalismo, de los intereses que ello representaba tanto a nivel externo como interno, y de las profundas consecuencias económicas, sociales y políticas que dicho avance tendría en la región.

los Estados relativamente fuertes y la forma en cómo se controló y suprimió el conflicto entre los actores a nivel local (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019).

Del mismo modo, el neoestructuralismo tampoco ofreció una lectura crítica sobre el fin de la Guerra Fría; desenlace que puso fin a uno de los hechos más importantes que había actuado como terreno fértil para la promoción de las discusiones del desarrollo económico por parte de Estados Unidos, y que influyó indirectamente de la creación de la CEPAL. En última instancia, con la caída de la Unión Soviética culminaba un período de intensa confrontación ideológica que justificó gran parte de los esfuerzos económicos y militares de Estados Unidos para garantizar su hegemonía en el plano global y contener la "amenaza comunista". En ese sentido, el neoestructuralismo no incorporó en su análisis en una lectura crítica que reflexione sobre el hecho de que la desaparición de la URSS representaba no sólo el triunfo del capitalismo, sino especialmente una reestructuración del sistema de poder a nivel mundial (Furtado, 1992, p. 83). Quedó pendiente, en ese sentido, un análisis acerca de cómo se posicionaba América Latina ante esos procesos de transformación geopolítica e internacional, cuya trayectoria reciente había tenido tantas implicancias en el escenario regional.

En efecto, el sistema capitalista pasó a ser abordado ya no como un sistema de poder entre centros y periferias, sino como un mundo en transformación que ofrecía nuevas oportunidades para el desarrollo de los países. Los análisis se centran en identificar los desafíos para desarrollar el factor tecnológico, la competitividad sistémica y generar una oferta de recursos y productos que puedan insertarse exitosamente en la economía global. La dinámica histórica de *poder* de un conjunto de países (de un Estado hegemónico y un centro que lo gravita) *sobre* la periferia fue desplazada por una lectura que destaca el *poder* de la periferia *para* insertarse en las redes dinámicas de la economía global, a partir de la aplicación de las políticas adecuadas y el desarrollo de las capacidades empresariales para ello. Es, entonces, sobre la base del esfuerzo de las economías latinoamericanas orientado a desarrollar todo el potencial productivo en que el posicionamiento de la región podría mejorar en el escenario internacional, independientemente de cuáles son los factores geoeconómicos y geopolíticos que históricamente actuaron sobre las economías latinoamericanas condicionando su desarrollo.

En cuanto a la dimensión de análisis interna, en un sentido similar, el neoestructuralismo adolece de un abordaje crítico acerca del rol que jugaron los distintos actores en los procesos históricos recientes, tanto en el marco de las restricciones de la ISI como en la reconversión neoliberal. Gran parte de las restricciones al desarrollo bajo la etapa de la industrialización aparecen asociadas al fracaso de las políticas económicas, a los erráticos mecanismos de estructuración e implicación estatal, y al comportamiento rentista o a la falta de prácticas innovadoras por parte de los empresarios. El análisis de las relaciones de poder y conflicto, a partir de las cuales primero se fueron intensificando las contradicciones de la ISI, y que luego les permitieron a los actores dominantes "desactivar" el conflicto y reconvertir los mecanismos de intervención estatal en un sentido compatible con sus intereses –y de las ideas promovidas desde el norte-, no formaron parte de la lectura renovada de la CEPAL. Ello implica una omisión de las *relaciones de poder* a partir de las cuales se implementaron las dictaduras, la represión

y la violación de los derechos humanos, y se desarticularon tanto los “actores activados” como el pensamiento crítico latinoamericano, todo ello con el soporte del centro y de la mano de las teorías económicas que se ofrecían como alternativas renovadas y superadoras para actuar en ese proceso (Prebisch, 1978a).

Sin embargo, la forma en cómo se resolvieron las contradicciones de la ISI y se puso en marcha el proyecto neoliberal, sobre el cual se asientan las nuevas perspectivas dominantes del desarrollo, no se puede comprender al margen del rol fundamental que jugaron los actores dominantes que, inspirados en las corrientes de pensamiento económico neoclásico y monetarista, propusieron estrategias ligadas a la transnacionalización que respondían más armónicamente a sus estilos de desarrollo de tipo autoritario, tecnocrático y elitista (Graciarena, 1978b), y debieron hacer uso de los regímenes represivos y autoritarios para viabilizar esos procesos (Morales, 2016, p. 103).

Por su parte, esas mismas relaciones de poder y conflicto tampoco son consideradas en el marco de las estrategias de desarrollo bajo la etapa global y neoliberal, ya propias del período neoestructuralista. De ese modo, la lectura que había ido emergiendo progresivamente en el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico, asociada al reconocimiento de las dinámicas conflictuales que se despliegan entre los distintos actores –externos e internos- en las estrategias de desarrollo de la periferia, así como de los distintos intereses y las relaciones de poder en las que se enmarcan esos procesos, fueron desplazadas. En ese sentido, perdieron relevancia en tanto variables explicativas de los obstáculos para el desarrollo de la periferia las características que asumían los diversos estratos, sus dinámicas y lógicas contradictorias, la lucha en torno a la distribución del excedente, y la forma en cómo se expresaban las relaciones de poder tanto en la esfera económica (mercado) como política (sindical y en relación con el mismo Estado).

Ello no implica que el neoestructuralismo desconozca completamente la existencia de actores con intereses distintos. Sin embargo, la forma en cómo se resuelve el conflicto de intereses es subordinando dichas dinámicas –contradictorias- a una lógica de *concertaciones* que apela a promover “esfuerzos nacionales” para el desarrollo colectivo (Leiva, 2008a, p. 10). Es decir, dicha lectura ya no se orienta a denunciar las dinámicas de los actores dominantes de América Latina y de los actores extranjeros con presencia en la región (como las empresas transnacionales y el capital extranjero), cuyas dinámicas no contribuyeron al desarrollo de la periferia sino a la reafirmación del estilo de desarrollo dominante –imitativo, concentrador y excluyente-. En cambio, se destacan las virtudes de promover sinergias entre todos los actores que operan en el territorio para promover la competitividad sistémica; es decir, entre actores públicos y privados (para la promoción y transferencia de conocimientos), entre actores capitalistas (empresas transnacionales, nacionales y entre empresas de diversos tamaños), entre empresarios y trabajadores (al interior de las mismas empresas), y entre trabajadores (a los fines de intercambiar información, iniciativas, creatividad y responsabilidades) (Leiva, 2008a, pp. 16–17). En palabras de Leiva, para el neoestructuralismo:

> Los principales obstáculos para una mayor justicia económica no fueron la concentración de los activos productivos urbanos y rurales en pocas manos ni la concentración del ingreso y el consumo suntuoso del decil más rico de América Latina que concentra[ba] más del 40 por ciento del ingreso nacional. Los obstáculos al desarrollo eran ahora aquellas barreras que impedían la dinámica entrada en los mercados globales (Leiva, 2008a, p. 35).

Así, el conflicto y el poder no forman parte de la lectura epistémica del funcionamiento del capitalismo, y fueron reemplazados por un enfoque que destaca la *cooperación*. Las rivalidades a nivel externo e interno forman parte del pasado, y la forma en cómo se resuelven las instancias de conflicto es apelando a las dinámicas de las *concertaciones* que signifiquen beneficios colectivos, tanto para los *países desarrollados* como para los *países en desarrollo* (CEPAL, 1990, p. 13). De esa forma, entonces, se apela a la cooperación y al acuerdo, pero es a partir de *negar la existencia los conflictos de intereses y las relaciones de poder* que estructuran el sistema.

> En el ámbito político-institucional, numerosos países avanzaron hacia sociedades plurales y participativas, y se asistió al final de la década a una *progresiva desideologización en el debate político y económico*. *Reflejo de ello son los esquemas de concertación política y social*. En dominio de las relaciones intrarregionales, en gran parte quedaron atrás las rivalidades entre países vecinos y, en algunos casos, se sustituyeron por esquemas creativos de cooperación. *En materia económica, se confirmó plenamente la necesidad impostergable de corregir la asimetría de la inserción internacional de la región (…) y se logró superar, en un grado importante, falsos dilemas referentes a la relación industria-agricultura, mercado interno-mercado externo, Estado-agentes privados y planificación-mercado* (CEPAL, 1990, p. 11) –cursivas propias-.

El desplazamiento de una lectura de tipo conflictual y, por consiguiente, el predominio de una perspectiva del desarrollo armónica, desideologizada y basada en la cooperación es uno de los legados del éxito neoliberal y de los actores que lo promueven en la región. Así, al proponer recuperar "críticamente" las contribuciones del enfoque neoliberal y articularlo con las contribuciones neoestructuralistas, la CEPAL modificó en gran parte su abordaje epistémico acerca del funcionamiento del capitalismo, que se presenta como una actualización y renovación, pero que implicó, en efecto, el desplazamiento de las contribuciones que habían ido emergiendo con mayor notoriedad a partir de los años sesenta. En ese marco, al modificarse el abordaje epistémico del capitalismo en consonancia con el enfoque dominante neoliberal, también se modificó la forma en cómo el neoestructuralismo pasó a concebir el rol del Estado.

En términos discursivos, el Estado sigue teniendo un rol importante en el proceso de desarrollo, lo que se constituye, en principio, como una crítica y una diferencia respecto al neoliberalismo. No obstante, la forma en cómo se lo interpela es reduciendo, conteniendo o reorientando su intervención en la dinámica del desarrollo para dar una mayor centralidad a los actores privados. Como se analizó, gran parte del argumento en que se basa esta visión renovada del Estado se justifica por los errores cometidos durante la ISI. Pero una lectura más detenida permite observar, por un lado, numerosos elementos en común con la visión dominante del Estado propia de la hegemonía neoliberal; y, por otro lado –y vinculado con ello-, el desplazamiento de los fundamentos

sobre los cuales el paso del estructuralismo original al estructuralismo crítico había significado una complejización de las reflexiones sobre la especificidad del Estado en el capitalismo periférico.

En efecto, las críticas que se plantean sobre la intervención del Estado bajo la ISI presentan numerosas similitudes con las críticas desplegadas por el proyecto neoliberal: excesivo proteccionismo, ineficiencia en el proceso productivo, incapacidad para controlar los equilibrios macroeconómicos, grandes costos fiscales de su intervención y, en general, su fracaso para resolver los problemas estructurales de las economías latinoamericanas. Además, en cuanto a la dimensión estructural, se señalaban problemas asociados a la ineficiencia, el burocratismo y el sobreempleo (Bitar, 1988; CEPAL, 1990; Lahera, 1990; J. Ramos & Sunkel, 1991). Si bien estos elementos, en general, ya venían siendo identificados por el estructuralismo crítico, la forma en cómo se reinterpretó el rol del Estado para el desarrollo se alejó de aquella lectura conflictual y de poder propia del capitalismo periférico, en la cual el Estado representaba esencialmente una *relación –disputada- de poder*, para dar lugar a un enfoque *despolitizado* que concibe la importancia del Estado en función de sus virtudes y su *poder para* concertar intereses y actores y promover el desarrollo.

Es decir, que, aunque se puedan encontrar elementos en común en las críticas a las formas de estructuración e intervención estatal en ambas lecturas, el enfoque es diferente. Para el estructuralismo crítico el Estado era resultado de esa misma dinámica contradictoria y conflictual, y ello contribuía a comprender –o, al menos, a introducir la reflexión acerca de- su debilidad o sus limitaciones para direccionar el desarrollo latinoamericano. Como señaló Prebisch (1980a, p. 176), ello demandaba un ejercicio reflexivo y necesario acerca de cómo pensar la capacidad del Estado para sobreponerse a las mismas relaciones de poder si su funcionamiento era, en gran parte, consecuencia de tales relaciones. Por el contrario, para el neoestructuralismo, los problemas en torno al Estado justificaron los procesos de reforma y modernización a partir de los cuales se revalorizaba su *poder para* acompañar eficientemente las estrategias de desarrollo. De esa forma, retomando una de las críticas del enfoque neoestructuralista al abordaje del Estado propio del estructuralismo, ya mencionado en este trabajo:

> La reflexión acerca del Estado, en cuanto agente económico y escenario de los conflictos sociales y políticos, está conspicuamente ausente en la propuesta de industrialización. Es cierto que se lo concibe como actor protagónico del desarrollo, portador de la racionalidad técnica expresada en la planificación, y que se le reconoce un ámbito de acción mayor que el sugerido por el keynesianismo, dado que debe acometer además las reformas estructurales. Sin embargo, el análisis omitía el examen riguroso de las posibilidades y las restricciones que tenía el Estado latinoamericano para llevar adelante esas tareas (Gurrieri, 1987, citado en Rosales, 1988, p. 25).

Aun cuando esta cita recupera un elemento central que aparece ausente en el estructuralismo para pensar la especificidad del Estado latinoamericano en las estrategias de desarrollo, en esencia, el neoestructuralismo no dio continuidad a esa reflexión inconclusa. Por el contrario, el neoestructuralismo se orientó a problematizar las dimensiones que se consideraban necesarias para la reconstrucción del Estado en

un sentido que se presenta de manera compatible con las políticas e ideas del proyecto neoliberal. En ese marco, se argumenta la necesidad de construir un tipo de Estado eficiente, eficaz, moderno, descentralizado, autolimitado, despolitizado y subsidiario en su intervención (CEPAL, 1990, 1992). A partir de estas características, el Estado tendría la capacidad de simplificar su implicación y promover dinámicas de concertación entre actores públicos y privados que permitan dar soporte y revalorizar la función dinámica de estos últimos. Sobre esa base, se reconocen numerosas dimensiones en las que el Estado podría actuar, a los fines de garantizar la estabilidad macroeconómica y promover diversas políticas sectoriales que se correspondan con la dinámica de la cooperación y la colaboración que supone la *Transformación productiva con equidad*. En efecto, ello conlleva también una reinterpretación y una lectura de la intervención estatal que se aleja de la tradición estructuralista, y especialmente del estructuralismo crítico, al dejar al margen la dimensión conflictual y de poder propia del capitalismo.

A nivel externo, porque el neoestructuralismo comparte la lectura de los problemas asociados a la intervención estatal que se volvió dominante bajo la hegemonía neoliberal, y que supuso un proceso de redefiniciones teóricas y políticas que condujeron a diversos procesos de desburocratización, privatización, desregulación y descentralización. Sin embargo, ello se aborda como un proceso que "fue necesario". Es decir, no se realiza un análisis crítico y reflexivo acerca de los mecanismos mediante los cuales esas mismas políticas, formuladas y promovidas desde el norte, formaron parte de los programas de ajuste estructural que el *centro impuso sobre la periferia*, con diversos grados de violencia, y en connivencia con actores dominantes de esta última. Y, a nivel interno, porque el neoestructuralismo omite la consideración de que esa forma de entender el rol del Estado en la estrategia de desarrollo se correspondía con los intereses de los actores dominantes de la periferia, y les permitió no solo destrabar los conflictos que se habían ido agudizando bajo la ISI, sino reorientar la intervención estatal en un sentido compatible con sus intereses. En otras palabras, la desburocratización, la desregulación y la descentralización representaron formas de desarticulación de la injerencia estatal en el direccionamiento de la economía, al tiempo que la privatización, además de operar en ese mismo sentido, reposicionó a los actores privados como los actores dinámicos y protagonistas del desarrollo.

De esa forma, para el neoestructuralismo, el Estado ya no aparece como el "sujeto histórico del desarrollo" latinoamericano (Gabay, 2008, p. 110), sino que ese lugar pasó a ser ocupado por los actores privados, y en especial por el capital extranjero y las corporaciones transnacionales, por su *poder para* difundir el progreso técnico en la periferia. De acuerdo con Leiva, ello conllevó un cambio fundamental respecto el enfoque estructuralista original, que bajo el neoestructuralismo aparece asociado a una visión "romántica del capital", según la cual todos los actores ajustarán sus dinámicas a un modelo centrado en las demandas de los inversionistas extranjeros, que anteriormente eran señalados como una de las causas del subdesarrollo[256], pero que pasaron a ser considerados como los actores centrales para la modernización de las

[256] En especial bajo la etapa del estructuralismo crítico y las dimensiones asociadas a la internacionalización de los mercados internos o las nuevas formas de dependencia tecnológica y financiera.

economías. En ese sentido, “la agencia política ya no se concibe como un ejercicio de *voluntad política sobre el uso del excedente social*, que bajo el régimen de acumulación de la ISI asumía la forma de la industrialización dirigida por el Estado, las empresas públicas y los mercados protegidos” (Leiva, 2008a, p. 31). En cambio, ahora se abraza la posibilidad de un desarrollo modernizador centrado en los grandes actores capitalistas, y del *poder* del Estado *para* coordinar y promover la competitividad sistémica, mediante el despliegue de dinámicas virtuosas entre estas grandes empresas y los distintos sectores y actores.

Así, incluso cuando el Estado continúa teniendo una importancia discursiva fundamental, su abordaje permanece desanclado respecto de las relaciones de poder y los conflictos propios del capitalismo periférico, que en otro momento justificaron precisamente su intervención para redireccionar el proceso de acumulación y modificar el *status quo*. En efecto, ya no se trata de modificar las relaciones de poder propias de la periferia, sino de estimular la interacción entre actores públicos y privados en las escalas nacional y regional, para el despliegue de dinámicas sinérgicas que tiendan al desarrollo y al beneficio colectivo. Para tal fin, a partir de un discurso que promueve la *despolitización* del Estado, se le asignan funciones fundamentales para la inversión en infraestructuras, el desarrollo científico y tecnológico, la educación, y la formación y cualificación de los recursos humanos; lo que, en realidad, se presenta en sintonía con la visión dominante del Estado promovida desde el centro, que se identifica con lo que supuso el fin del Estado de Bienestar –o *welfarista*- y el paso hacia el tipo de Estado *workfarista* (Jessop, 2008).

De esa forma, no hay un reconocimiento de las lógicas y los conflictos de intereses que se expresan entre los distintos actores, y que permean y condicionan al Estado; cuestión que supo discutirse durante las décadas anteriores y se constituyó en uno de los elementos centrales para comprender la *debilidad* del Estado para direccionar la estrategia de desarrollo –como se analizó en el capítulo anterior-. En consecuencia, en la lectura neoestructuralista, el Estado representa una instancia de *poder para*, que le permite flexibilizarse, reducirse, y asumir y afrontar los desafíos de un mundo en transformación, que también requiere la necesaria actualización de sus formas de estructuración e implicación estatal (CEPAL, 1990, pp. 98–99), pero dentro del *status quo* dominante asociado a la globalización neoliberal y los actores que la promueven. Así, esos mismos procesos de reorganización estructural, funcional e implicativa del Estado se plantean al margen del cambio en el balance de fuerzas entre los actores, y de lo que los actores ahora dominantes pasaron a exigir respecto de la intervención del Estado para el desarrollo.

En conjunto, todos estos cambios significaron un alejamiento de las contribuciones estructuralistas originales en diversos sentidos. En primer lugar, porque el requerimiento de *despolitizar* la discusión del desarrollo se aleja notablemente de la tradición estructuralista, cuyos principales autores destacaron en diversas instancias, precisamente, su carácter *político* (Cardoso & Faletto, 1969; Furtado, 1992, pp. 76–77). Esta dimensión, que fue planteada inicialmente por Prebisch y la CEPAL y que justificaba la intervención del Estado en la planificación de dicho proceso, fue cobrando

especial relevancia durante los años siguientes hasta llegar a discutirse centralmente en los estilos de desarrollo (Graciarena, 1976a; Pinto, 1976c; Wolfe, 1976).

En efecto, para la tradición estructuralista, el desarrollo era un proceso esencialmente *político* que demandaba discutir *qué* producir, *para quién*, y *cómo* (Pinto, 1976c). En ese sentido, requería discutir la forma en *cómo* se generaba y se apropiaba el excedente, y las relaciones de poder y conflicto que se circunscribían en torno a ese proceso, tanto a nivel interno como en las dinámicas del comercio internacional. En el caso de América Latina, el estilo de desarrollo predominante se caracterizaba por ser desigual, concentrador y excluyente, sobre la base de los intereses de aquellos actores dominantes que reproducían un tipo de capitalismo imitativo de los países centrales, y de cuyos beneficios sólo participaba una pequeña parte de la población. Además, el carácter contradictorio del capitalismo periférico conllevaba una intensificación de los conflictos que, llevados al extremo –o a lo que los grupos dominantes consideraban insoportable- eran desactivados mediante el uso represivo de la fuerza estatal, no con el fin de resolver las fallas estructurales, sino de habilitar nuevamente el patrón de reproducción económico y social concentrado y excluyente propio de los intereses de los actores dominantes (Medina Echavarría, 1976; Prebisch, 1978a, 1980a, 1981b).

Esta lectura cambió notablemente bajo el neoestructuralismo, en particular luego de los efectos de la contrarrevolución neoliberal. El predominio de un abordaje del capitalismo basado en la globalización y el relato del mundo unipolar dejó de lado el reconocimiento de que el paradigma globalizador (y neoliberal) no fue en absoluto *un proceso inevitable*, sino que fue el resultado de "encarnizadas luchas entre diferentes fuerzas sociales del sistema mundial en general, y en el seno de América Latina en particular" (Kay, 1998, p. 2); y que, en términos de la discusión de los estilos de desarrollo, ello representaba *una alternativa dentro de varias históricamente posibles y potencialmente viables, de manera que su predominio fue un acto político impulsado por una coalición hegemónica que contó con los recursos de poder necesarios para imponerla sobre otras opciones*.

En segundo lugar, porque el imperativo prebischiano de evitar la importación acrítica de las teorías generadas en el centro hacia la periferia –aspecto sobre el cual insistió hasta en sus últimos trabajos (Prebisch, 1978b, 1984) y cuya necesidad continuaba siendo resaltada por autores como Furtado (1985b, p. 64)- perdió relevancia frente a la influencia que adquirieron otros enfoques contextuales en el planteo neoestructuralista. Ello es particularmente evidente en las formas en cómo pasó a abordarse la dinámica de funcionamiento del capitalismo, cómo se reinterpretaron los procesos de desarrollo y el rol que pasó a asumir el Estado en ese proceso; aspectos todos que quedaron permeados por las nuevas ideas promovidas con la contrarrevolución neoliberal. En ese sentido, incluso cuando la CEPAL hizo un esfuerzo por alejarse de algunos de los preceptos neoliberales, el ingreso de estas ideas en la institución se realizó sobre la base de un ejercicio que no incorporó una reflexión de la pertinencia de esos enfoques a la realidad latinoamericana y de los intereses que aparecen asociados a esas ideas (Furtado, 1985b; Graciarena, 1978b; Prebisch, 1978a, 1981b).

A diferencia de las contribuciones estructuralistas originales, el neoestructuralismo se nutrió de diversas propuestas en las cuales "la teoría antecedió a la práctica" de América

Latina. Como se analizó en el capítulo 2, en el caso de la ISI, “la teoría expresada por la CEPAL llegó en una etapa avanzada del proceso, para racionalizar una práctica que ya llevaba un par de décadas y en algunos casos más” (Bértola & Ocampo, 2010, p. 226). Por el contrario, con el nuevo paradigma dominante asociado a las reformas de mercado, que influenciaron la producción académica contextual y los escritos de la CEPAL en particular, “las ideas vinieron primero como una ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica que, aunque tenía precedentes, tomó pleno vuelo en los años 1970” (Bértola & Ocampo, 2010, p. 226).

Ello encontró expresión, centralmente, en la ofensiva llevada a cabo por la Escuela de Chicago, con el soporte de los Golpes de Estado y, más tarde, bajo los condicionamientos impuestos por los organismos de financiamiento internacional (Morales, 2016). Además, es importante destacar que gran parte de este programa representó una crítica directa y un intento de desarticulación del pensamiento crítico latinoamericano, es decir, del mismo pensamiento de la CEPAL (H. Guillén Romo, 1994). De esa forma, el hecho de que la CEPAL haya incorporado gran parte de ese relato y el imaginario dominante en términos de desarrollo representa una derrota para las contribuciones que, aun con sus eventuales limitaciones, supieron discutirse en la región desde una perspectiva crítica y propiamente latinoamericana, y que precisamente intentaron alejarse y enfrentar a aquellas ideas (Furtado, 1999; Graciarena, 1978b; Prebisch, 1981b).

Además de la penetración de las ideas neoliberales, el neoestructuralismo también se nutrió de otros enfoques para el desarrollo provenientes desde el norte que adquirieron mayor relevancia en aquel contexto, como los enfoques evolucionistas, neo-schumpeterianos, interactivos y sistémicos, institucionalistas, y regionalistas (V. R. Fernández, Amin, et al., 2008; Forcinito, 2020; Grigera, 2014a; Hounie et al., 1999; Leiva, 2008a; Ormaechea & Fernández, 2020a; Pérez Caldentey, 2015; Sztulwark, 2005). En efecto, sobre la base de estas contribuciones se erigieron los principales conceptos del neoestructuralismo, como ser el de “competitividad sistémica”, “especialización flexible”, “sistema nacional de innovación”, “regionalismo abierto”, “gobernanza”, “cooperación”, o la noción de “círculos virtuosos” o “concertaciones” entre actores públicos y privados (V. R. Fernández, Amin, et al., 2008; Leiva, 2008a, p. 249).

Ahora bien, ello no implica, en principio, una crítica al dialogo con contribuciones generadas en otros espacios, aspecto que también formó parte de la “originalidad de la copia” –como se analizó en el capítulo 2-. No obstante, la incorporación de estos enfoques a las contribuciones de la CEPAL se realizó sobre la base de una asimilación en gran medida acrítica. En general, se trata de enfoques que no reflexionan específicamente sobre la realidad latinoamericana y que se corresponden con otras realidades. Además, la gran expansión de estas ideas también se inscribe en un proceso que tuvo lugar hacia los noventa, en el cual muchos de los enfoques teóricos desarrollados en centros académicos e institutos de investigaciones norteamericanos y europeos fueron receptados por los *policy makers* y gestores de políticas de ciencia, tecnología e innovación en la periferia; y cuyas perspectivas fueron promovidas especialmente por los organismos financieros internacionales (V. R. Fernández, Amin, et al., 2008; V. R. Fernández, Vigil, et al., 2008; V. R. Fernández & Comba, 2012).

Como resultado de todo ello, la incorporación de esas contribuciones en el categorial analítico cepalino no se tradujo en una articulación con las contribuciones propiamente estructuralistas, en un sentido de "revisión", "actualización" y "adaptación" de esos aportes a la realidad latinoamericana; sino que, en cambio, los reemplazó.[257] Así, las nuevas contribuciones que se propusieron para el desarrollo en el marco del neoestructuralismo de la CEPAL terminaron desactivando no sólo las categorías centrales del estructuralismo latinoamericano, como la noción centro-periferia –y todas las implicancias teóricas y propositivas que ello asumía-, sino también las categorías analíticas referentes al poder y conflicto que habían ido emergiendo progresivamente en el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico, junto con los requerimientos que ello conllevaba para reflexionar sobre la especificidad del Estado latinoamericano. En efecto, esta desactivación sí se presentó de manera explícita y decidida, ya que aquella forma de comprender el capitalismo y los desafíos para el desarrollo de América Latina aparecían bajo el nuevo contexto como "pasadas de moda" (Dosman, 2010, p. 527), "anacrónicas" (Furtado, 1992, p. 29), u "obsoletas" (Leiva, 2008a, p. 29).

8. Conclusiones

El paso del estructuralismo al neoestructuralismo significó un cambio epistémico importante en la forma de entender los procesos de desarrollo y el rol del Estado. Dicho cambio se sitúa en un contexto histórico específico de importantes transformaciones a nivel global y regional, en el que se combinaron: el fin del modelo fordista-keynesiano en el centro; la crisis de las estrategias de ISI en la periferia; la reconfiguración productiva, organizativa, regulatoria y espacial del capitalismo; el despliegue de la ofensiva neoliberal y del capitalismo financiero; los procesos de inestabilidad democrática y ajuste estructural en América Latina; y la emergencia de nuevas contribuciones a nivel teórico que, promovidas desde el centro, ganaron gran influencia en la periferia.

Como resultado de todo ello, la CEPAL también atravesó un proceso de importantes redefiniciones a nivel institucional. Desde finales de los setenta, se fue produciendo un cambio generacional en el que los principales funcionarios y autores del período estructuralista se alejaron o perdieron relevancia al interior de la institución, y otros funcionarios quedaron a cargo de llevar adelante la tarea de la "renovación del pensamiento cepalino" (CEPAL, 2006a, p. 33). En un contexto de crisis económica, y bajo los diversos condicionamientos y ataques teóricos y políticos a la institución, la

[257] Por su parte, la gran recepción de los enfoques neoschumpeterianos y evolucionistas supuso el abandono o desplazamiento de las contribuciones que se habían generado en torno al pensamiento latinoamericano de ciencia y tecnología, al menos en el plano del diseño y la gestión de las políticas sectoriales de ciencia, tecnología e innovación, que pasaron a estar influenciadas en gran medida por el enfoque del sistema nacional de innovación. La admisión de este enfoque implicó la recepción de una serie de instrumentos construidos sobre supuestos teóricos que no tenían en cuenta las particularidades de los países latinoamericanos, precisamente por el contexto en donde este enfoque emergió y se desarrolló (V. R. Fernández & Comba, 2012, p. 14). Por su parte, como se analizó en el capítulo 2, los estructuralistas sí discutieron la pertinencia de algunas contribuciones que se podían tomar de estos enfoques para la realidad latinoamericana y cuáles no (Furtado, 1953, pp. 93–95).

CEPAL revisó y propuso actualizar sus ideas al nuevo escenario mundial, signado ya por el fin de la Guerra Fría, el triunfo del capitalismo y la hegemonía neoliberal. El resultado de ese proceso de actualización se asocia a la publicación de *Transformación productiva con equidad* en 1990.

De todas formas, aun cuando la CEPAL propuso una lectura de continuidad y actualización de las ideas propiamente estructuralistas, el paso del estructuralismo al neoestructuralismo implicó un cambio en el abordaje epistémico del capitalismo, en el cual las dimensiones referentes al poder y conflicto, que habían ido ganando centralidad durante las décadas anteriores, fueron finalmente desplazadas. Ello se evidencia al observar la pérdida de relevancia analítica de las categorías centrales sobre las cuales se había erigido la tradición estructuralista, en especial del concepto centro-periferia, y, a partir de ello, en la renovada forma de entender el rol del Estado para el desarrollo.

Así, el capitalismo dejó de ser concebido como un sistema global que opera a partir de una dinámica jerárquica, desigual y centrípeta, históricamente configurada, donde se expresan diversas relaciones de poder y conflicto entre el centro y la periferia, que condicionan y limitan las posibilidades de desarrollo de esta última. Por el contrario, la lectura del capitalismo como un sistema jerárquico y desigual basado en el *poder del centro para* imponer sus intereses *sobre* la periferia fue reemplazada por un abordaje que destaca el *poder* de la periferia *para* insertarse exitosamente en la economía global, sin conflictos de intereses con el centro.

Ello, se argumenta, sería posible a partir de desplegar dinámicas virtuosas y concertaciones estratégicas entre los diversos actores de la periferia, y en cooperación con los actores extranjeros que operan en la región, a los fines de mejorar los patrones de inserción internacional en la economía mundial. En ese sentido, el *poder* de la periferia *para* lograr esos objetivos no se plantea en relación con los condicionamientos que históricamente imponen los Estados hegemónicos a nivel interestatal, ni tampoco en relación con los conflictos de intereses que podría significar un eventual reposicionamiento de la periferia en el escenario internacional. Predomina, en ese sentido, un abordaje del capitalismo en términos *win-win*, donde se resaltan las ventajas y oportunidades que ofrece la globalización y las posibilidades de desarrollo de la periferia, lo que se podría lograr dejando de lado los errores del pasado y actualizándose a los desafíos del capitalismo actual.

En ese mismo sentido, las relaciones de poder y conflicto también son desplazadas del análisis de la dimensión propiamente interna de la periferia. Bajo el mismo lente analítico, ya no se conciben las relaciones de poder y los conflictos de intereses entre los diversos actores que operan en la región, sino que las lógicas contradictorias propias del capitalismo quedan subordinadas a las dinámicas de las *concertaciones* entre actores públicos y privados en pos de un proyecto de desarrollo nacional (Leiva, 2008a). Ello supone, en efecto, una armonía de intereses no sólo entre los actores locales, sino también de los actores extranjeros con intereses en la región.

En palabras de Sztulwark:

> La posición dominante dentro del nuevo estructuralismo latinoamericano y, en especial, de la CEPAL, es de una menor radicalidad que en el pasado, en tanto su

> postura ciertamente crítica frente al proceso de reformas de los años ’90 no llega a la raíz de ese proceso (*la estructura de poder*), y sus propuestas (…) están marcadas por un grado importante de pragmatismo y/o convergencia con ciertas posiciones neoliberales (Sztulwark, 2005, pp. 136–137) –cursivas propias-.

De esa forma, el éxito y el triunfo de la hegemonía neoliberal, sustentado en el relato del “fin de la historia”, puso un punto final a la consideración de otros mundos posibles que perdieron relevancia frente a la reafirmación del capitalismo como modo de desarrollo exclusivo y dominante; cuestión que sí supo discutirse propiamente en América Latina durante las décadas anteriores –por fuera y por dentro de la CEPAL-. En ese sentido, el éxito de la ofensiva neoliberal terminó deslegitimando la reflexión crítica sobre los estilos de desarrollo dominantes y las características que asumía el capitalismo periférico. En su lugar, emergió un enfoque en el cual las consecuencias económicas, sociales y políticas de dicho modo de producción en la periferia dejaron de ser cuestionadas, y las formas adecuadas para que América Latina pueda adaptarse exitosamente al nuevo contexto mundial pasaron a plantearse de manera “más pragmáticas” (Santiso, 2006, p. 4).

Por su parte, en ese proceso de reconversión, el enfoque renovado de la CEPAL se nutrió también de otras perspectivas provenientes del centro, que ingresaron en la región hacia los noventa de la mano de los planes de ajuste estructural y de la influencia de esas ideas en diversos *policy makers* y académicos en la región. Ello conllevó un alejamiento de otro de los pilares de la tradición estructuralista, asociado al imperativo de construir perspectivas teóricas *desde* la periferia o, al menos, de evitar el implante acrítico en la periferia de las ideas generadas y promovidas en el centro. Este fue un aspecto central de las ideas de autores como Prebisch y Furtado –y de los principales autores estructuralistas en general-, quienes habían denunciado abiertamente las consecuencias de la implantación acrítica de las teorías generadas en el centro en el escenario latinoamericano, en especial en el marco de la ofensiva neoliberal. En ese sentido, además de desplazar las nociones que progresivamente habían ido emergiendo en el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico, el neoestructuralismo incorporó otras contribuciones que no se orientaban específicamente al estudio de la realidad latinoamericana, o que incluso habían sido elaboradas para explicar o actuar en escenarios muy diferentes a la realidad de la periferia.

Como resultado de todo este proceso de reconversión teórica y política, el neoestructuralismo modificó finalmente la forma en cómo pasó a concebirse la intervención estatal para el desarrollo de América Latina. Al redefinirse el esquema interpretativo acerca de las dinámicas que caracterizan al capitalismo bajo la globalización y al modificarse la forma de pensar los procesos de desarrollo, el abordaje del Estado se planteó en sintonía con los procesos asociados a promover y estimular las dinámicas virtuosas que son necesarias para actualizarse al nuevo escenario global. Es decir, ya no se trata de modificar el *status quo* dominante –en términos de relaciones de poder-, sino de adaptarse exitosamente al mismo, lo que requiere la colaboración y cooperación entre los diversos actores, y el rol coordinador del Estado para acompañar, facilitar o fomentar esas dinámicas.

Este cambio en la forma de interpretar el rol del Estado para el desarrollo significó una diferencia importante respecto del registro que había ido emergiendo en el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico. En ese marco, el reconocimiento del poder de los actores dominantes en América Latina, y de las dinámicas que desplegaban los actores extranjeros en la periferia, habían contribuido a comprender los obstáculos para el desarrollo de la región, y a situar al Estado como un elemento (también) problemático para dirigir ese mismo proceso. Ello porque los conflictos de intereses permeaban las estructuras estatales latinoamericanas y contribuían a conformar la debilidad de su accionar para redireccionar el proceso de acumulación en un sentido que modifique el *status quo* dominante (V. R. Fernández & Ormaechea, 2018). Además, como se analizó en el capítulo anterior, el Estado era abordado como una *relación de poder* que se situaba en la dinámica contradictoria y conflictual del capitalismo periférico, actuando de manera funcional a la recreación de los estilos de desarrollo dominantes.

Por su parte, bajo el registro neoestructural, la forma de entender el rol del Estado se manifestó en consonancia con la desactivación de las categorías centrales asociadas al poder y conflicto. Al no haber conflicto de intereses ni relaciones de poder sobre las cuales actuar para la promoción del cambio estructural, el Estado asume una función de coordinación y estímulo de las dinámicas a desplegar por parte de los actores privados, que pasaron a ocupar el rol principal en la estrategia de desarrollo. En ese sentido, la adaptación de la CEPAL a las nuevas ideas y al escenario dominante supuso un enfoque más armónico con el imaginario neoliberal. Incluso cuando algunos de los preceptos fundamentales del neoliberalismo fueron criticados, el neoestructuralismo adoptó las principales críticas de la ofensiva neoliberal respecto del fracaso de la ISI y retomó gran parte de las políticas que se promovieron de la mano de los planes de ajuste estructural, orientadas a revalorizar el rol de los actores privados para la promoción de la competitividad sistémica. Sin embargo, Furtado ya había señalado años antes que:

> debilitar al Estado como centro de decisiones independiente de los conglomerados internacionales no significa, en América Latina, fortalecer la iniciativa privada; significa, en cambio, renunciar a la formación de un sistema económico nacional, es decir, un sistema de producción articulado en función de los intereses de la colectividad nacional (Furtado, 1975, p.55, citado en Fiori, 2000, p. 35).

Ahora bien, cuando las consecuencias profundamente negativas de la aplicación del recetario neoliberal en la región fueron evidentes, los Estados latinoamericanos recobraron su importancia, una vez más, a los fines de reactivar las economías y reducir las desigualdades. Ello tuvo lugar en un escenario geopolítico y regional particular, en el que América Latina contó con una mayor autonomía en términos relativos y se cuestionaron varias de las políticas que el Estado hegemónico promovió en la región durante las décadas anteriores. En general, ello supuso un nuevo contexto de discusión de las ideas sobre el desarrollo económico latinoamericano, que también tuvo sus influencias en las ideas expresadas por la CEPAL. Dicho contexto se analiza en el próximo y último capítulo.

Capítulo 5

Estado y desarrollo en el neoestructuralismo latinoamericano actual

1. Introducción

El último periodo de análisis también se corresponde con un escenario de importantes redefiniciones a nivel global y regional que dieron continuidad a algunas de las tendencias que comenzaron a observarse en el capítulo anterior. A escala global, la crisis señal de la hegemonía estadounidense se fue profundizando y estuvo acompañada por reconfiguraciones geopolíticas y geoeconómicas que, si bien inicialmente reafirmaron el dominio de Estados Unidos en el plano interestatal, posteriormente desembocaron en un mayor cuestionamiento a su hegemonía entrando el siglo actual.

Así, luego de la crisis del setenta, la fase de expansión financiera se desplegó abiertamente bajo el impulso de los Estados Unidos, al tiempo que se reforzó la dinámica de producción del capitalismo basada en las formas deslocalizadas espacialmente, pero integradas bajo lo que ahora se definió con el concepto de cadenas globales de valor. Para finales de siglo, la globalización generó un período de "Gran Moderación"[258] (Pérez Caldentey, 2015, p. 37) y una "ilusión de estabilidad" en cuanto a las jerarquías de riqueza y poder del sistema mundial (V. R. Fernández et al., 2020), a partir de lo cual el resto de los países fueron invitados a emular la exitosa trayectoria del centro capitalista promovida por el ideario neoliberal.

De todas formas, la fase de expansión financiera y neoliberal del capitalismo occidental se enfrentó a lo que algunos autores denominaron como la "emergencia del Sur Global". Este proceso está basado, centralmente, en el despliegue de una fase de producción material con gran dinamismo en la región asiática, que más recientemente pasó a ser comandada por China, a partir de la cual se fue impulsando un mayor flujo de intercambios comerciales y financieros en términos Sur-Sur. En cierta medida, este proceso de redefiniciones geoeconómicas habilitó la configuración de espacios de mayor autonomía relativa dentro del Sur Global respecto del tradicional centro capitalista occidental, al tiempo que representó un escenario de mayor cuestionamiento a la hegemonía norteamericana en el plano geopolítico, dada la creciente relevancia del gigante asiático en la esfera internacional.

[258] La noción de "Gran Moderación" refiere a un período histórico que comenzó en 1980 y duró un poco más de dos décadas, y que se caracterizó por una creciente estabilidad en los precios y en el nivel del PBI (Pérez Caldentey, 2015, p. 38). En el caso de América Latina y el Caribe, con algunas excepciones, la Gran Moderación se interpretó como un resultado exitoso de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, en mayor o menor grado, y de su mantra "estabilizar, liberalizar y privatizar" (Pérez Caldentey, 2015, p. 39).

Parte de ese cuestionamiento a la hegemonía norteamericana tuvo lugar en América Latina, en particular luego de las consecuencias profundamente negativas que tuvo la aplicación del proyecto neoliberal en la región en términos económicos y sociales. Ello se expresó en el triunfo electoral de diversas coaliciones de centro-izquierda que, por un lado, criticaron abiertamente las políticas promovidas –y/o impuestas- por el Estado hegemónico durante las décadas anteriores, y, por otro, recuperaron el rol del Estado como actor central tanto para promover el crecimiento económico como para reducir las desigualdades que se habían profundizado bajo aquella ofensiva neoliberal. En efecto, ese escenario se caracterizó por un espacio de mayor autonomía –relativa- de América Latina respecto de Estados Unidos, producto de la creciente importancia de la presencia de China en la región.

Como se analiza en este capítulo, los procesos globales y regionales que tuvieron lugar en este contexto influyeron en la producción de la CEPAL, no sólo en relación a cómo se aborda la dinámica de funcionamiento del capitalismo y los desafíos para el desarrollo de América Latina, sino también, y en relación con ello, en la forma en cómo se entiende la intervención del Estado para la promoción de dicho proceso. Para dar cuenta de ello, se analizan, en primer lugar, las principales características que asumieron los procesos geopolíticos y geoeconómicos en los cuales se sitúa la reflexión del desarrollo latinoamericano, asociados a la creciente importancia que asumieron las dinámicas financieras y la progresiva relevancia de China en el plano internacional. En segundo lugar, se describen las principales características de los procesos políticos que tuvieron lugar en la región latinoamericana en relación con aquellas transformaciones. En efecto, se trata de un contexto que algunos autores han denominado como “neodesarrollista”, y en el cual el Estado recuperó su importancia para la promoción del crecimiento y la reducción de las desigualdades.

En tercer lugar, se presentan los principales enfoques en los cuales se centró la discusión del desarrollo durante las últimas dos décadas. Ello refiere centralmente a la perspectiva dominante de las cadenas globales de valor y algunas perspectivas evolucionistas-sistémicas que recuperan la importancia del Estado en la promoción del desarrollo. Por otra parte, también se consideran las discusiones en torno a la dimensión ambiental y el costo ecológico de las formas de producción dominantes; y otras perspectivas que procuran revalorizar diversas formas de poder y desigualdades históricas propias del capitalismo, como las de género, que cobraron mayor relevancia en el contexto actual.

En cuarto lugar, se describen las principales características de la CEPAL como institución en la actualidad, prestando atención a los principales ejes de discusión. En quinto y sexto lugar, se presentan las contribuciones del neoestructuralismo a partir del siglo XXI, y cómo se entiende la intervención del Estado en ese proceso.

A partir del análisis realizado se argumenta que, si bien todos estos cambios incidieron en un intento por recuperar algunas de las contribuciones originales del estructuralismo para el estudio del capitalismo en un contexto de mayor permisividad a la intervención del Estado para la promoción del desarrollo, la perspectiva actual de la CEPAL continúa sin articular una lectura interpretativa y propositiva que sitúe las relaciones de poder y

conflicto en el centro del análisis del capitalismo periférico. Como consecuencia de ello, el abordaje del Estado manifiesta más bien una continuidad con el enfoque neoestructuralista inicial, más que un intento por problematizar las dinámicas de poder y conflicto. En última instancia, ello representa una limitación analítica para dar cuenta de los condicionamientos que recaen sobre los Estados latinoamericanos para promover las estrategias de desarrollo en el sentido propuesto por la CEPAL actualmente. Finalmente, se presentan las conclusiones del capítulo.

2. El contexto geoeconómico y geopolítico del neoestructuralismo actual

El comienzo del siglo XXI estuvo acompañado por un importante proceso de reconfiguración internacional. La relativa estabilidad que había alcanzado Estados Unidos en el plano geopolítico luego de la caída de la URSS, el supuesto "fin de la historia" (Fukuyama, 1989) y el despliegue de su *belle époque* (Arrighi, 2007) se puso nuevamente en cuestión. En ello incidieron diversos factores, entre los que se destaca especialmente la emergencia de China en el escenario internacional.[259] Algunos autores denominaron a este proceso como la "emergencia del Sur Global"[260], ya que el centro dinámico de acumulación capitalista se trasladó a una región anteriormente periférica –situada por fuera del Norte- y, bajo el liderazgo de China, se desplegó un proceso de intercambios productivos, comerciales y financieros con otras regiones periféricas, alterando la dinámica geoeconómica basada casi exclusivamente en los intereses de Estados Unidos.

A partir de entonces, China empezó a cobrar una relevancia cada vez más notoria en América Latina, en especial por sus grandes inversiones en la región, y por ser uno de los principales demandantes de sus productos de exportación. La modificación del escenario internacional le ofreció a América Latina un espacio de maniobra mayor respecto de los intereses de Estados Unidos. En ese mismo contexto, diversos gobiernos definidos como de izquierda, centro-izquierda o progresistas llevaron adelante un cuestionamiento discursivo a las políticas neoliberales que habían sido promovidas por el Estado hegemónico durante las décadas anteriores, al tiempo que recuperaron la importancia del Estado para promover el crecimiento económico y reducir las desigualdades.

[259] De acuerdo con Arrighi, otro hecho fundamental que marcó la crisis de la hegemonía norteamericana fueron los atentados que tuvieron lugar en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y, luego, la guerra en Irak (Arrighi, 2007, pp. 197, 201).

[260] La definición del Sur Global refiere a aquellos países que no han sido el centro mundial de producción económica; es decir, no han sido los espacios donde se radicaron las actividades económicas centrales como el comercio, las finanzas o la industria, o donde residieron los centros de poder hegemónico. En cambio, el Sur Global está formado por aquellos países que fueron absorbidos por la economía global de forma subordinada, más comúnmente en forma de colonias, semicolonias y países dependientes. África, América Latina y Asia son las principales regiones dentro del Sur Global (V. R. Fernández et al., 2022, p. 99).

2.1. Transformaciones en el escenario internacional

Como se analizó en el capítulo anterior, la crisis señal de la hegemonía norteamericana, que había comenzado a principios de los setenta, estuvo acompañada por un proceso de importantes redefiniciones en el plano geoeconómico y geopolítico. Si bien esos cambios dieron inicialmente la visión de un aparente reordenamiento del escenario global bajo el dominio indiscutido de Estados Unidos, en especial luego de la caída de la URSS y el triunfo de la globalización neoliberal, los acontecimientos que se fueron presentando a comienzos del siglo XXI dieron cuenta de la progresiva debilidad de su poder hegemónico (Arrighi, 2007). Ello no quiere decir que el poder real de Estados Unidos en el plano geopolítico haya desaparecido (Merino & Narodowski, 2019), pero sí que su función de *hegemonía* se fue debilitando, conformando su superioridad en gran medida en términos de dominación (V. R. Fernández et al., 2020).

La crisis señal de la hegemonía estadounidense se fue expresando, por un lado, en la expansión de la fase financiera del ciclo sistémico de acumulación norteamericano (Arrighi, 2007; A. Guillén Romo, 2003). En relación con ello, y luego de la crisis de régimen acumulación intensivo de la posguerra, algunos autores argumentaron la emergencia de un régimen de acumulación "financiero" (Lordon, 1999; Méndez, 2018; Orléan, 1999), "patrimonial", (Aglietta, 2000) o "dominado por las finanzas" (Chesnais, 2003; Stockhammer, 2012), con el fin de dar cuenta de la creciente importancia que asumieron las lógicas y los intereses financieros para la obtención de ganancias, en detrimento del comercio y la producción de mercancías (Krippner, 2005, p. 2).

Así, uno de los rasgos centrales de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI fue la gran expansión del capital financiero que pasó a ser, por sí misma, la actividad de donde se obtiene la principal fuente de beneficios, con tasas de crecimiento muy por encima de las registradas en la economía real (Méndez, 2018, p. 35). En ese marco, la esfera financiera determina en gran medida la esfera productiva, supeditándola a sus necesidades; de manera que las prioridades del capital financiero-especulativo ordenan y determinan el movimiento global de la acumulación de capital, en detrimento del capital productivo. Esto le permite al capital financiero obtener grandes ganancias, pero a costa de aumentar la volatilidad y fragilidad de los sistemas financieros "internos" y del sistema monetario y financiero internacional (A. Guillén Romo, 2003, pp. 10–11).

Aunque el fenómeno de la financiarización y su importancia a escala mundial no están en cuestión, algunos trabajos –e, incluso, los mismos exponentes de la Escuela de la Regulación- discuten acerca de la posibilidad de afirmar la existencia de un régimen de acumulación financiarizado (Boyer, 2000a; Chesnais, 2003; Miotti, 2018). En ese sentido, se argumenta que las condiciones que permiten hablar de un régimen de acumulación de tipo financiero se pueden encontrar en Estados Unidos y, en parte, en Gran Bretaña, en especial durante la década de los noventa; pero que en los demás países, como Japón, Alemania y Francia, la lógica productivista de creación de valor agregado en las empresas no financieras prevalece sobre la maximización del valor de las acciones (Miotti, 2018).

Independientemente de estas discusiones, se reconoce que el capital que se valoriza bajo la forma de inversión financiera y que comparte intereses con el beneficio

empresarial aparece como la fracción dominante del capital, con el poder para marcar las formas y el ritmo de acumulación (Chesnais, 2003; A. Guillén Romo, 2003; Palley, 2007). El protagonismo cada vez mayor de esa fracción del capital está vinculado a nuevas configuraciones institucionales, en cuyo centro se sitúan los mercados financieros y los actores vinculados a las acciones (Aglietta, 2000; Chesnais, 2003). Así, a pesar de la imposibilidad de generalizar todos los rasgos del régimen de acumulación financiero a los diversos países y regiones, se reconoce que las dinámicas financieras fueron permeando las distintas formas institucionales que conforman los diversos modos de regulación, también con sus especificidades en los diversos países y regiones (Boyer, 2000a). En general, ello implica que los modos de regulación se fueron financiarizando en la medida en que la lógica dominante es la anticipación de la riqueza futura medida por el mercado de valores (Miotti, 2018), y la totalidad de las formas institucionales tiene que responder a los imperativos de las finanzas internacionales (Boyer, 2016, p. 298; Boyer & Saillard, 2002, p. 339).

Así, por ejemplo, en contraste con el período fordista, las firmas orientan sus decisiones en parte al proceso productivo y en parte al mercado financiero; el consumo local está estrechamente relacionado con la riqueza financiera, ya que parte de los ingresos de los consumidores y de los ahorros de los asalariados se gestionan en el sistema financiero; y el mercado financiero permite sostener la producción y el consumo mediante el endeudamiento, aun cuando los salarios reales estén estancados o en proceso de deterioro (Aglietta, 2000; Boyer, 2016; Miotti, 2018). La estabilidad de la economía mundial y del régimen de acumulación que se fue configurando en las últimas décadas depende de la capacidad de las empresas, de los consumidores y de los Estados de pagar sus deudas, de manera que la bolsa y el sector financiero ganan relevancia para los consumidores y para las empresas en la determinación de su tasa de ganancia y de sus capacidades de consumo e inversión. Por ello, las expectativas y la confianza en las finanzas son centrales para las condiciones de estabilidad de un régimen de este tipo (Miotti, 2018).

Bajo la creciente importancia de las finanzas, el capital financiero internacional aboga por una mayor liberalización y desregulación para poder expandirse y suplir las demandas de capital. Los bancos privados se convirtieron en los administradores de la liquidez global (Miotti, 2018), desde donde han promovido un incremento en la actividad en bolsa por parte de las familias y de las empresas en busca de financiamiento y liquidez, y la configuración del régimen monetario aparece orientada a prevenir la emergencia de burbujas financieras (Boyer, 2000a). En ese sentido, la macroeconomía, a través de los bancos centrales y la administración del tipo de cambio, de los precios y del tipo de interés aparece como una dimensión central en la dinámica económica, para impedir la entrada del régimen en zonas de inestabilidad.

En relación con las formas de competencia, si bien persiste la tendencia hacia la conformación de oligopolios, la competencia se expresa principalmente en los mercados financieros. En ese sentido, las empresas continúan orientando una parte de sus

ganancias a inversiones productivas[261], pero otra parte considerable puede destinarse a los mercados financieros, donde es posible obtener mayores beneficios (Boyer, 2000a; A. Guillén Romo, 2003). Incluso las inversiones de las empresas no financieras están guiadas también por la rentabilidad deseada por los accionistas. De esa forma, el conjunto de alternativas de inversión (reales y financieras) de las empresas se construye sobre la base del criterio que busca la maximización del valor de las acciones de la firma (Miotti, 2018). A su vez, esto impacta en la organización interna y en las estrategias de producción, localización, empleo y productividad.

En cuanto al salario, se profundiza la tendencia posfordista según la cual los aumentos salariales ya no permanecen ligados a los aumentos de productividad. La retirada del Estado de la negociación entre capital-trabajo, junto con los aumentos en los niveles de desempleo y la mayor desigualdad entre los trabajadores, conllevaron un tipo de regulación salarial cada vez más competitiva (Boyer & Juillard, 2002, p. 242). Ello se da en un contexto en el que las diferencias entre los trabajadores continuaron profundizándose producto de, por un lado, la persistente tendencia a la flexibilización del mercado de trabajo y, por otro lado, la cualificación y distinción de los cuadros de gerencia y dirección administrativa de las grandes empresas, cuyos ingresos también pasaron a valorizarse, en parte, en los mercados financieros. Como consecuencia de ello, la relación de la remuneración de los dirigentes de las grandes compañías y los asalariados se incrementó espectacularmente en relación con el período fordista (Miotti, 2018).

Todo esto continuó profundizando los cambios en las formas de consumo, es decir, en el circuito de producción y demanda (Boyer & Juillard, 2002). Mientras los trabajadores más cualificados y los profesionales se van insertando en estilos de vida y consumo crecientemente internacionalizados, otro grupo de asalariados enfrenta una progresiva exclusión y pauperización. En ese marco, también se reforzó la tendencia al deterioro de los salarios reales y el consumo de los asalariados pasó a financiarse en grado considerable con endeudamiento. De esa forma, el endeudamiento adquirió un rol central en el nuevo régimen de acumulación, ya que permite el aumento de la producción, del empleo y de la masa salarial, y la generación de más consumo a pesar del virtual estancamiento de los salarios reales (Miotti, 2018).

El rol del Estado también se modificó bajo la creciente importancia de las finanzas. En ese sentido, los cambios que se fueron manifestando en el paso del fordismo al posfordismo implicaron –entre otras cuestiones- una mayor desregulación de los mercados financieros, lo que conllevó posteriormente que el Estado quede crecientemente condicionado por los mercados y las recurrentes crisis financieras (Boyer, 2000a). En efecto, con la desregulación de los mercados financieros, los Estados esperaban poder financiarse más fácilmente, pero fueron luego las grandes empresas las que optimizaron su financiamiento, gracias a una movilidad casi completa que tuvo lugar a partir de la década del 2000 (Boyer, 2016, p. 298). En ese marco, la

[261] En lo que respecta a la inversión estrictamente productiva, si bien el efecto acelerador sigue vigente, su intensidad es muy inferior a la observada en los tiempos del modelo fordista. En ese sentido, el acelerador financiero es superior al real (Miotti, 2018).

política económica debe responder a los requerimientos de movilidad del capital mediante bajas de impuestos, y parte de las estrategias de los Estados deben orientarse a buscar la credibilidad de su política para convencer a los financistas, ya sea para rembolsar las deudas u obtener su renovación (Boyer, 2016, p. 298).

Todo ello se vincula con el hecho de que una de las principales características del régimen internacional dominado por las finanzas es la inestabilidad del crecimiento mundial. Los procesos de liberalización financiera y de creciente endeudamiento conllevan recurrentes crisis bancarias y numerosos países deben afrontar las crisis de sus deudas.[262] En ese marco, el sector financiero experimenta incrementos en sus tasas de ganancias, ya que los contextos nacionales e internacional le permiten expandir su nivel de injerencia y relevancia a partir de la deuda, en tanto las empresas y los Estados requieren constantemente de créditos para sostener sus niveles de consumo e inversión (Miotti, 2018).

Además, las posibilidades y las condiciones de los distintos países de poder acceder a los recursos financieros son desiguales. Los países periféricos se encuentran en una posición subordinada por su dependencia de los mercados financieros globales que están dominados por las economías centrales (Bonizzi et al., 2019, p. 1). La dificultad de acceso de la periferia a las divisas dominantes tiende a conducir a mayores ciclos de endeudamiento en moneda extranjera, lo que genera condicionamientos que restringen los grados de libertad de sus políticas económicas (Guevara & Ormaechea, 2022; Pérez Caldentey, 2015).

De acuerdo con Boyer (2000a), la existencia de un régimen de acumulación dominado por lo financiero se mostró estable en un período de tiempo más o menos corto, fundamentalmente en Estados Unidos desde la década de 1990 –y, como se mencionó, también en Gran Bretaña-. De todas formas, el capitalismo contemporáneo se caracteriza por una variedad de regímenes entre los se plantea, con mayores o menores diferencias, el predominio de las lógicas financieras o industriales (Boyer, 2016, p. 304). En ese marco, si bien Estados Unidos continúa siendo uno de los centros de impulso de la economía mundial por su posición hegemónica –aunque declinante- y su papel en la intermediación financiera mundial –que también pasó a ser cuestionado por la crisis de 2008 (Boyer, 2016, p. 300)-, las dinámicas financieras contrastan con el predominio de la fase de acumulación material en otras regiones del mundo, particularmente en la región asiática (V. R. Fernández & Moretti, 2020).

Como se mencionó en los capítulos anteriores, este proceso fue posible a partir de la industrialización del este asiático que tuvo lugar inicialmente bajo el estímulo y la permisividad del Estado hegemónico durante la posguerra. Las características de ese proceso, basadas en la experiencia que se denominó como *flying geese*, le permitió a la región enfrentar el embate neoliberal con un mayor éxito relativo, preservando su patrón de industrialización dirigida por el Estado hacia un crecimiento sostenido (Beeson

[262] Las consecuencias de las crisis pueden ser considerables, como ocurrió con la crisis que se originó en el mercado bursátil de Estados Unidos en el año 2008/2009. En ese caso, la burbuja hipotecaria colapsó ante la situación de ingresos congelados y endeudamiento que enfrentaba el sector asalariado, trasladándose luego la crisis al conjunto de los actores del sistema, como bancos, hogares, Estado y mercados de capitales (Miotti, 2018).

& Islam, 2005). En el marco del proceso de desarrollo asiático, China fue cobrando un protagonismo fundamental en las últimas décadas y su peso geoeconómico y geopolítico se ha ido expandiendo en la economía global[263] (V. R. Fernández et al., 2020).

Precisamente, fue sobre la plataforma regional del este asiático donde se llevaron a cabo los procesos de reformas y apertura de China de fines de los años setenta, a partir de los cuales la influencia de este país se fue consolidando definitivamente en el escenario mundial (Moretti, 2022). De todas formas, la trayectoria de desarrollo de China preserva rasgos particulares, no sólo respecto de los países de occidente, sino también respecto de las mismas experiencias de los Estados desarrollistas del este asiático (Beeson, 2014, p. 153). Dichos rasgos se asocian, en general, a diversos procesos que tuvieron lugar en el siglo XX, como la Revolución Cultural, la alineación y posterior ruptura con la Unión Soviética y la conformación de un régimen comunista, calificado por lo general como autoritario. Sobre esta base se conformó un aparato estatal fuerte que, revalorizando especialmente el origen revolucionario del Partido Comunista Chino y la figura de determinados líderes nacionales, logró transformar las estructuras de clase precapitalistas de China (Beeson, 2014, p. 153), construir enormes capacidades productivas y consolidar su industria nacional (Moretti, 2022).

Sobre esa base productiva, las reformas que se pusieron en marcha a partir de 1978 se orientaron a "modernizar" la estrategia de desarrollo chino, con el fin de desligar el dogma partidario de las grandes personalidades y promover la legitimidad del partido a partir de su capacidad para impulsar el crecimiento y desarrollo económico; lo que dio lugar a la nueva era del "socialismo con características chinas" (Beeson, 2014, p. 153). Dicha estrategia se orientó a consolidar una economía de mercado socialista, combinando el rol de los actores estatales y privados. En ese sentido, se caracteriza por la existencia de un fuerte sector empresario-estatal con incidencia directa sobre la producción, que opera en el marco de una economía de mercado junto con el sector privado, mientras el Estado busca morigerar las desigualdades sociales y regionales pugnando por la unidad del país bajo el liderazgo del Partido Comunista de China (Moretti, 2022).

En ese proceso de apertura y modernización, Estados Unidos también contribuyó al desarrollo económico y comercial del país, por ejemplo, al eliminar los controles de exportación de una amplia gama de su tecnología avanzada para China (Kopf & Lahiri, 2018). También lo hizo en cuanto a las reformas de mercado, en especial a nivel de la gestión de los conglomerados empresariales estatales (Hung, 2016), pero siempre bajo las condiciones y de acuerdo con los intereses de China (Arrighi & Zhang, 2010). En ese marco, incluso cuando China llevó adelante políticas de apertura orientadas a incentivar la liberalización y una inserción gradual en los mercados y redes financieras internacionales (y de privatizaciones hacia los noventa), lo hizo sin adoptar los preceptos

[263] De acuerdo con Arrighi, la emergencia de China representa el mayor fracaso del proyecto imperial estadounidense, porque da cuenta no sólo de la pérdida relativa y absoluta de su poder para mantener su centralidad en la economía política global, sino especialmente de su incapacidad de impedir que China se convierta en el nuevo centro potencial de la economía política global (Arrighi, 2007, p. 215)

y condicionamientos de los organismos financieros internacionales de occidente[264], lo que fue posible gracias a su relativa autonomía geopolítica, en particular respecto a las redes financieras globales (Arrighi & Zhang, 2010).

De esa forma, China abrió sus mercados a la inversión extranjera directa, pero lo hizo bajo el riguroso control de un Estado fuerte (Beeson, 2014, p. 152), que continuó desempeñando un papel central en la promoción del desarrollo nacional. Ello se manifestó a través de grandes inversiones en nuevas industrias, en el establecimiento de zonas francas industriales, en la expansión y modernización de la educación superior, y en importantes proyectos de infraestructura, todo ello en una medida sin precedentes para cualquier país con niveles de ingreso per cápita comparables (Arrighi & Zhang, 2010). Estas políticas, junto con otras características particulares de China –como su tamaño continental y su enorme población-, le permitieron combinar las ventajas de la industrialización orientada a la exportación, impulsada en gran parte por la inversión extranjera, con las ventajas de una economía nacional auto-centrada e informalmente protegida por el idioma, las costumbres, las instituciones y las redes accesibles a personas externas solo a través de intermediarios locales (Arrighi & Zhang, 2010).

Como resultado de ese proceso, China logró convertirse en la nueva base de la integración regional asiática, desde donde formó un centro de producción manufacturera endógena con un creciente control tecnológico de las cadenas globales de valor (V. R. Fernández et al., 2020). Ello le permitió reconvertir la estrategia de desarrollo asiática en una herramienta de reconstrucción geopolítica subordinada a su geoeconomía, desde la cual más recientemente se propuso liderar un proyecto de gran envergadura en torno a la *Belt and Road Initiative*[265] (P. Escobar, 2017). Diversos análisis han señalado, además, las implicancias de la emergencia del gigante asiático dado que, más allá de las grandes y sostenidas tasas de crecimiento económico, el gran despliegue y dinamismo de la fase de acumulación material se encuentra actualmente, por primera vez, por fuera de occidente (V. R. Fernández et al., 2020; Moretti, 2022). Ello, en un contexto de crisis de la hegemonía de Estados Unidos (Arrighi, 2005), fue dando lugar a una situación en la cual China se fue posicionando paulatinamente como el único espacio del Tercer Mundo que alcanzó una autonomía real frente al dominio de Estados Unidos[266] (V. R. Fernández & Ormaechea, 2019, p. 135).

[264]Algunos trabajos señalan que ello no implicó, de todas formas, una resistencia a los procesos de neoliberalización que se estaban llevando a cabo en las distintas regiones del mundo. En efecto, sólo se trata de un proceso de reformas "graduales" que se usó primero para adaptar las políticas de apertura comercial a las condiciones del sector exportador chino, y luego para la posterior liberalización del mercado interno (Arrighi & Zhang, 2010; Harvey, 2007a; Moretti, 2022).

[265] La estrategia geopolítica denominada como *Belt and Road Initiative* se impulsó en 2013, y pretende actuar como un modelo diplomático multipolar en términos *win-win*. El discurso que se promueve afirma que "China está dispuesta a compartir su experiencia de desarrollo con el resto del mundo" pero "sin intervenir en los asuntos internos de los países, sin exportar su sistema social y su modelo de desarrollo, y sin obligar a ningún país a aceptarlos" (P. Escobar, 2017).

[266] También bajo el liderazgo de China, en 2003 se acuñó el término "BRIC" para referir a los países de Brasil, Rusia e India (junto con China) que emergían como "nuevos polos de poder" en el escenario geopolítico, especialmente por su tamaño, población, recursos y dinamismo económico. Para el año 2012, estas cuatro economías se encontraban entre las más poderosas,

En efecto, la emergencia de China –y del llamado Sur Global (V. R. Fernández et al., 2014, 2020; V. R. Fernández & Moretti, 2020; Horner & Nadvi, 2017)- fue contextual a crecientes cuestionamientos al Consenso de Washington (Arrighi & Zhang, 2010) y al complejo institucional que le dio sustento desde Estados Unidos, como el FMI y el BM (Beeson, 2014, p. 150). Como contracara de esas "estrategias de desarrollo" expoliadoras (tanto en lo que refiere a la relación capital-trabajo en detrimento del último, como a la dinámica centro-periferia, también en detrimento de la segunda), algunos autores propusieron el término "Consenso de Beijing" para referir a la estrategia promovida por China en el plano internacional.

La expresión "Consenso de Beijing" fue formulada primero por Ramo (2004), con el fin de sintetizar el fenómeno del resurgimiento de China en la escena global y la expansión de un conjunto de modalidades de intervención del Estado alternativas al Consenso de Washington. De esta forma, el Consenso de Beijing surge en un momento caracterizado por la crisis de la hegemonía estadounidense y en el cual, precisamente, se enfrenta "desde la periferia y el Sur Global los postulados del Consenso de Washington como vía para el desarrollo" (Nemiña, 2018, p. 152).

La noción del Consenso de Beijing supone tres ideas centrales. La primera reposiciona la importancia de la innovación y rompe con la mirada evolutiva y lineal del progreso, según la cual los países en desarrollo deberían ascender desde mercados basados en la utilización de tecnologías simples hacia las más complejas. En ese sentido, se plantea la posibilidad de instaurar un ritmo de cambio tecnológico dinámico. La segunda plantea un modelo de desarrollo donde la sustentabilidad e igualdad sean los principios que guíen la planificación económica. Esto implica mirar más allá de las mediciones del PBI per cápita y hacer foco en la calidad de vida como la única manera de manejar las masivas contradicciones del desarrollo. Finalmente, el Consenso de Beijing contiene una teoría de la autodeterminación, que pone el énfasis en utilizar el crecimiento como herramienta de autonomía para evitar que los poderes hegemónicos puedan coartar ese proceso (Ramo, 2004).

En ese marco, China aparece como el actor central que marca el camino para otras naciones alrededor del mundo que están en la búsqueda de "no sólo cómo desarrollar sus países, sino también cómo insertarse en el orden internacional en una forma que les permita ser realmente independientes, para proteger su estilo de vida y decisiones políticas" (Ramo, 2004, p. 3). En ese sentido, China comienza a disputar un papel protagónico en el escenario internacional al instaurar nuevas narrativas en torno a la autonomía y el desarrollo que, en contraposición a la pretensión de validez universal de los postulados del Consenso de Washington, resaltan la variedad de caminos hacia el desarrollo (Arrighi & Zhang, 2010). Además, en los tres elementos centrales que el Consenso de Beijing intenta difundir, el Estado aparece con un rol central, lo que conlleva recuperar su notoriedad otrora abandonada durante el Consenso de Washington –al menos en términos discursivos-. Bajo el Consenso de Beijing, el Estado ya no es visto como un "obstáculo" para el desarrollo, sino como promotor de la

con China ocupando el segundo lugar luego de Estados Unidos (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013, p. 24).

innovación, con una planificación orientada al desarrollo sustentable y equitativo, y a acumular recursos políticos y económicos que fortalezcan su autonomía en el plano internacional (Moretti et al., 2021).

Bajo este cambio en el escenario geopolítico, se observa un incremento de los vínculos entre las regiones tradicionalmente definidas como Sur-Sur, traccionado centralmente por China (Arrighi, 2007, p. 220), que contrasta a su vez con la ralentización de los intercambios entre Norte-Sur y Sur-Norte (V. R. Fernández & Moretti, 2020, p. 325). Esta mayor integración del Sur Global se observa en el aumento de los flujos comerciales y financieros dentro de este conjunto regiones (V. R. Fernández et al., 2022). De todas formas, no se trata de un proceso homogéneo, sino que existen importantes diferencias en la forma en cómo cada una de las regiones que conforman en llamado Sur Global participa de ese proceso.

En efecto, el este asiático y más recientemente China lideran los procesos más dinámicos de producción y comercialización al interior del Sur Global, en términos de crecimiento del PBI, de producción manufacturera con mayor valor agregado, y de mayor participación en las actividades centrales de las cadenas globales de valor. En contraposición, América Latina y África parecen participar en ese proceso de manera subordinada, con menores tasas de crecimiento económico, un patrón de especialización productiva basada en materias primas y *commodities* y, por ende, de menor dinamismo en la economía global (V. R. Fernández et al., 2022).

En el marco de ese proceso de redefiniciones geoeconómicas y geopolíticas, la presencia de China en América Latina se fue haciendo cada vez más notoria. Desde principios del siglo XXI, China fortaleció sus vínculos comerciales y financieros con la región, lo que se observa en algunos hechos significativos como la inversión extranjera directa, en la que América Latina se ubica como el segundo destino de los recursos que exporta China, luego de Asia. Gran parte de esas inversiones, que aumentaron considerablemente en los últimos veinte años, se han orientado hacia áreas específicas, como recursos naturales, alimentos e infraestructura[267], y conllevó un aumento de la demanda de las exportaciones tradicionales de la región (V. R. Fernández et al., 2022). A partir de ello, China se fue consolidando como el principal socio comercial de Sudamérica (Merino, 2019, p. 90).

Este fenómeno, conjugado con el nuevo imaginario de desarrollo promovido por China, el declive de la hegemonía de Estados Unidos, y la emergencia de un contexto regional de fuertes cuestionamientos a las políticas neoliberales promovidas durante las décadas anteriores, dieron lugar a un proceso de mayor autonomía política de América Latina frente a la influencia de Estados Unidos y el centro –aunque transitoria- (Moretti et al., 2021; Narodowski, 2019). Este nuevo escenario conllevó, a su vez, una visión de "creciente preocupación" por parte de Washington, por tener lugar precisamente en el

[267] En términos cuantitativos, la primera área de inversión es la energía, en especial la derivada de combustibles fósiles y particularmente del petróleo. La segunda es la infraestructura, especialmente carreteras, ferrocarriles, puertos marítimos, aeropuertos y buques mercantes. La tercera es el ámbito de los bienes raíces y la construcción comercial (V. R. Fernández et al., 2022).

"patio trasero" de Estados Unidos, que desde la consolidación de su hegemonía permaneció bajo su área de influencia geopolítica (Merino, 2019, p. 90).

La expresión de este nuevo contexto en América Latina tuvo lugar a partir del triunfo de diversas coaliciones definidas como "progresistas" o de "centro-izquierda" en países como Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay, Ecuador y Paraguay.[268] Algunos autores han denominado a este contexto como un "cambio de época" (Merino & Stoessel, 2019; Svampa, 2016), signado por una etapa "posneoliberal" (Sader, 2009), un "giro a la izquierda" (Stoessel, 2014), una "*pink tide*" (Rohter, 2005), o un conjunto de experiencias "neodesarrollistas" (Bresser-Pereira, 2006, 2007). Independientemente de las especificidades de cada una de estas referencias, en términos generales todas ellas señalan la reacción –al menos discursiva- de la región a las políticas neoliberales que fueron promovidas durante las décadas anteriores y sus consecuencias profundamente negativas en términos económicos y sociales, al tiempo que destacan la recuperación del Estado como un actor central para promover el crecimiento económico, reducir las desigualdades y fortalecer la soberanía nacional. Además de ello, se trata de un contexto en el cual, a nivel regional, América Latina volvió a debatir distintas estrategias o modelos de desarrollo que implicaban poner en discusión el tradicional patrón de exportación periférico y dependiente basado en recursos naturales o construir modelos alternativos de mayor complejidad. Al mismo tiempo, también se discutió la posibilidad de continuar subordinada geopolíticamente a Estados Unidos o edificar mayores niveles de autonomía relativa.

En particular, este "giro" evidenció un cambio en la concepción dominante de la integración regional. Se trata de un elemento importante, ya que la división político-estratégica de América Latina en tanto región es una de las determinaciones fundamentales de su carácter de periferia (Merino & Stoessel, 2019). Este cambio se expresó en un retorno a las ideas propias del regionalismo autónomo[269] vinculada a las tradiciones nacional-desarrollistas, en detrimento del regionalismo abierto de los años noventa que se presentaba en sintonía con el programa neoliberal. Así, la puesta en práctica de un "regionalismo autonomista" como perspectiva dominante conllevó un alejamiento geopolítico de Occidente en general y Estados Unidos en particular, marcando una distancia del Consenso de Washington (Merino & Stoessel, 2019, p. 234).

[268] En referencia a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela, asumido en el año 1999; Ricardo Lagos en Chile, en el 2002 (seguido por Michelle Bachelet en 2006); Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil, en 2003 (seguido por Dilma Rousseff en el 2011); Néstor Kirchner en Argentina, en 2003 (seguido por Cristina Fernández en 2007); Evo Morales en Bolivia, en 2006; Tabaré Vázquez en Uruguay, en 2005; Rafael Correa en Ecuador, en 2007; y Fernando Lugo en Paraguay, en 2008. De todas formas, en varios casos, estos triunfos electorales representan la "llegada al Estado" de movimientos y luchas que se venían librando durante los años anteriores, en particular frente a la ofensiva neoliberal (Merino & Stoessel, 2019).

[269] La noción de "regionalismo autónomo" cuestiona el papel de periferia en el orden mundial e intenta establecer estrategias de desarrollo endógeno para colocar a América Latina como polo de poder en un escenario multipolar. El regionalismo autónomo se diferencia del regionalismo abierto ya que este último no cuestiona el lugar de periferia y el papel en la división internacional del trabajo, sino que, en cambio, busca estrategias de adaptación al capitalismo mundial, plantea alianzas estratégicas con Estados Unidos –y, en términos más amplios, con Occidente-, y está centrado en la integración de las cadenas globales de valor dominadas por el capital transnacional (Merino, 2017).

Una de las formas en que se hizo visible el cuestionamiento a las ideas y políticas promovidas desde el centro fue en los cambios institucionales que se expresaron en los acuerdos de integración regional. Inicialmente, ello conllevó la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera con miras a la formación del Mercado Común, se acordó priorizar la dimensión social del MERCOSUR, Venezuela se incorporó como miembro del mismo, y se propuso considerar el desarrollo de un parlamento regional. También se firmó la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos, en 2004, lideradas por Cuba y Venezuela; y en la Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en el año 2005, los países de América Latina manifestaron su rechazo al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya promoción era liderada por Estados Unidos y Canadá. Por su parte, en 2008 se creó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integrada inicialmente por doce países de Sudamérica –Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela-; y en el año 2010 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En efecto, tanto la UNASUR como la CELAC se constituyeron como un ámbito de negociación regional erigido por fuera de la OEA, representante tradicionalmente de los intereses de Estados Unidos y Canadá. Por su parte, desde el inicio, China marcó su apoyo a la iniciativa de integración de la CELAC que, de fortalecerse, opacaría a la OEA como el ámbito de negociación regional. En ese sentido, más recientemente, China le dio especial importancia a la reunión con la CELAC que se desarrolló en 2018 en Chile, donde se destacó la "acogida unánime que tuvo la iniciativa de incorporar a la región en la Nueva Ruta de la Seda" (Merino, 2019, p. 93).

Ahora bien, este "cambio de época" en la región latinoamericana no fue definitivo. Luego de la primera década, y por diversos motivos –que incluyen las mismas limitaciones de los gobiernos para lidiar con las contradicciones que fueron generando los proyectos políticos, y los cuestionamientos que progresivamente se fueron fortaleciendo desde las posiciones opositoras-, se fue manifestando un creciente descontento y una mayor conflictividad social. Ello habilitó el escenario para el regreso en la región de coaliciones de derecha, algunas de las cuales lograron su triunfo mediante instancias democráticas y otras a través de mecanismos fraudulentos y/o violencia política.[270]

[270] En 2012, Fernando Lugo, presidente de Paraguay, fue destituido por un golpe parlamentario. Lo mismo ocurrió en Brasil años más tarde, en 2016, con la presidenta Dilma Rousseff, lo que dio lugar a la asunción de Michel Temer. Esto, junto con la proscripción de Lula da Silva en las elecciones presidenciales de 2018, allanaron el camino para el triunfo de Jair Bolsonaro, consolidando el cambio de rumbo. En Bolivia, en 2019, un Golpe de Estado derrocó a Evo Morales. Por su parte, en Argentina, Mauricio Macri ganó las elecciones democráticas en noviembre de 2015; en Ecuador, Lenin Moreno en 2017; y en Uruguay, Lacalle Pou en 2019. En todos los casos, se trata del avance de proyectos políticos asociados a la derecha y el ideario neoliberal, cuyos discursos políticos se manifestaban en oposición a las estrategias que devinieron dominantes durante el "cambio de época" –a excepción de Lenin Moreno, que ganó las elecciones con un discurso asociado a dichas estrategias y en continuidad con el gobierno de Correa, pero luego viró el rumbo de su gobierno-. Finalmente, en Chile Sebastián Piñeira ganó las elecciones en 2017, pero en este caso el cambio de rumbo no es tan claro, ya que los gobiernos de Michelle Bachelet "expresaron más un progresismo liberal y de continuidad con las políticas de la Concertación de los años noventa, que una ruptura nacional popular" (Merino & Stoessel, 2019, p. 252).

A su vez, ello se manifestó en un cambio en las relaciones de poder a nivel regional. En 2011 se creó la Alianza para el Pacífico, integrada por Chile, Colombia, Perú y México, en afinidad con una postura asociada al regionalismo abierto y una mayor cercanía geopolítica con Estados Unidos y el centro. La misma está basada en la libertad de comercio, la atracción de las inversiones extranjeras, la explotación de las ventajas comparativas (fundamentalmente la explotación de recursos naturales) y la integración en el capitalismo global del siglo XXI (Merino, 2017). El lanzamiento de la Alianza para el Pacífico terminó fracturando a la UNASUR, permitió la resurrección del regionalismo abierto, y la retomada de la influencia dominante de Washington en los asuntos regionales (Merino & Stoessel, 2019, p. 251).

De todas formas, se trata de un escenario actualmente disputado, en el cual los proyectos políticos asociados a la tradición desarrollista latinoamericana y de búsqueda de mayores espacios de autonomía coexisten con los proyectos de tinte más tradicional y conservador, en el cual la promoción del desarrollo pasa más en sintonía con los planteos neoliberales y de apertura a la globalización y la financiarización. En ese sentido, a pesar de los distintos contextos que caracterizan de manera general el escenario nacional, las marchas y contramarchas que experimenta cada país dependen del balance de fuerzas de sus propias trayectorias y de las posibilidades de los diversos actores de aprovechar las condiciones. En efecto, gran parte de la discusión política pasó por las posibilidades o imposibilidades de avanzar efectivamente en una estrategia de desarrollo (y de cambio estructural). Por ello, más allá de las dinámicas globales y el contexto geopolítico regional, es necesario analizar las estrategias que los mismos países llevaron a cabo durante este contexto, a los fines de comprender los obstáculos que se hicieron presentes para avanzar en las estrategias de desarrollo en los últimos años, y el rol que asumió el Estado en esos procesos.

2.2. América Latina y las restricciones para el cambio estructural

El escenario latinoamericano se fue modificando desde fines de los noventa y comienzos del siglo XXI. Ello tiene que ver con un “cambio de época” (Merino & Stoessel, 2019; Svampa, 2016) que implicó, centralmente, un cuestionamiento más o menos generalizado a las políticas neoliberales que se fueron implementando en la región durante las décadas anteriores bajo los condicionamientos impuestos por el centro (Bresser-Pereira, 2006). A partir de entonces, y como resultado de las consecuencias profundamente negativas de aquellas políticas en términos económicos y sociales, el Estado recobró su importancia en la discusión del desarrollo, especialmente para promover el crecimiento económico y reducir las desigualdades.

Si bien este “cambio de época” fue denominado de diversas maneras, parte de la discusión académica y política se centró en el concepto de “neodesarrollismo” (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013; Boschi & Gaitán, 2008; Bresser-Pereira, 2006, 2007; Cantamutto & Schorr, 2021; Cepêda, 2012; Féliz & López, 2012; Féliz & Pinassi, 2017; V. R. Fernández, 2016; Gaitán, 2014; García Puente et al., 2019; Grugel & Riggirozzi,

2012; Katz, 2014; Laguado Duca, 2012; E. O'Connor, 2010; Piva, 2018; Porta, 2013a; Sanmartino, 2009; Varesi, 2011; Vidal Molina, 2019). A pesar de las diversas perspectivas analíticas (Tzeiman, 2013), y de las propias trayectorias nacionales de cada una de esas estrategias (Boschi & Gaitán, 2008), con el término "neodesarrollismo" se refiere de manera general a las políticas implementadas por los diversos gobiernos de la región que procuraron recuperar la capacidad de intervención del Estado para la promoción del desarrollo económico.

Al menos discursivamente –y más representativamente en los casos de Brasil y Argentina-, ello supuso implementar diversas estrategias orientadas a promover un cambio estructural centrado en el despliegue de la actividad industrial. La industria se posicionaba como un sector fundamental para estimular el crecimiento y reducir el desempleo (Ghibaudi et al., 2018; Porta, 2013a), y para garantizar una mejor inserción internacional a partir de la exportación de bienes manufacturados con mayor valor agregado (Bresser-Pereira, 2006). Ello permitiría compatibilizar un patrón de crecimiento económico sostenido con una mayor redistribución e inclusión bajo regímenes democráticos (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013; Grugel & Riggirozzi, 2012).

En ese marco, el neodesarrollismo se sitúa como un tercer "discurso" o "estrategia" que se diferencia de los otros dos modelos de desarrollo predominantes en América Latina desde la posguerra (Bresser-Pereira, 2006); a saber, el modelo de ISI y la globalización neoliberal (A. Guillén Romo, 2008). Por un lado, supone un paralelismo con el primero, en tanto recupera la importancia del Estado y la industria para el desarrollo, y reúne un conjunto de propuestas de políticas económicas y reformas institucionales orientadas a que los países con mayor desarrollo relativo de la región puedan alcanzar a las economías centrales. Sin embargo, también conlleva diferencias, en tanto las estrategias no operan en mercados protegidos, sino que se orientan a competir en el mercado internacional (Constantino & Cantamutto, 2017; Porta, 2013a).

Por otro lado, supone un rechazo a las ideas promovidas desde el centro, particularmente a aquellas asociadas a la ofensiva neoliberal (Grugel & Riggirozzi, 2012), que encontraron aceptación a nivel local de la mano de los actores dominantes, como los grupos rentistas o financieros. En contraposición con esas ideas y los intereses de esos actores, el neodesarrollismo supone "un cauce por el cual empresarios, funcionarios gubernamentales, trabajadores e intelectuales pueden actuar como una verdadera nación para promover el desarrollo económico" (Bresser-Pereira, 2006, p. 15). Así, supone "la construcción de un consenso social respetuoso de las exigencias del crecimiento y de los intereses empresariales y sensible a los desafíos de la pobreza y la ciudadanía" (Grugel & Riggirozzi, 2012, p. 4).

Por su parte, de manera opuesta al discurso del Consenso de Washington, el neodesarrollismo procuró re-jerarquizar al Estado a través de un estilo de "intervención fuerte" que recupere los espacios cedidos ante las políticas de desregulación y privatización (Boschi & Gaitán, 2008). De ese modo, "se procuró reparar los resultados anti-productivistas, socialmente desigualadores y excluyentes derivados de aquellas políticas que acompañaron los años neoliberales" (V. R. Fernández, 2016, p. 23). De ello se desprende que, para dichas estrategias, el Estado es el "instrumento de acción

colectiva *par excellence* de la nación" (Bresser-Pereira, 2006, p. 20), y que sus áreas de intervención alcanzan centralmente la dimensión productiva y social. De esta forma, esta propuesta representaba "un nuevo impulso desarrollista a partir de la consolidación de un modelo económico exportador, con pretensión industrialista y aspiración incluyente, promovido por un Estado fortalecido, un sector privado maduro, un marco democrático estable y un nuevo entorno geopolítico" (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013, p. 54).

Bajo el neodesarrollismo, el Estado asume, por un lado, un rol central para promover políticas que tiendan al desarrollo productivo. Para ello, el Estado debe fortalecerse fiscal, administrativa y políticamente; debe poder brindarle a las empresas de sus países las condiciones para ser competitivas internacionalmente; y se destacan como elementos centrales la estabilidad macroeconómica y la capacidad para promover el ahorro interno, la inversión y la innovación empresarial (Bresser-Pereira, 2006, pp. 17, 20). Ello requiere contar con un aparato del Estado que sea "fuerte, sano, amplio y [que] sus finanzas [estén] equilibradas", y que no quede condicionado por los mecanismos de la deuda y los acreedores, ya sean externos o internos (Bresser-Pereira, 2006, p. 20). Esta propuesta retoma, en parte, las estrategias de desarrollo exitoso del este y sudeste asiático. En ese sentido, supone la posibilidad de imitar el avance exportador de aquellas regiones a través de subsidios a las actividades y actores industriales que faciliten la expansión de las ventas manufactureras mediante estrategias estatales que "enseñen a competir". Estas estrategias requieren, a su vez, moderación salarial, estabilidad social y un fuerte compromiso de los trabajadores con la productividad (Katz, 2014, pp. 2–3).

Sin embargo, a pesar de esta importancia, el Estado ya no asume el rol protagónico propio de las estrategias de industrialización del siglo pasado, sino que ocupa, en cambio, un rol secundario. Su importancia se asocia a garantizar el funcionamiento del mercado y propiciar las condiciones para la acumulación de capital, como salud, educación, transporte, infraestructura eléctrica y comunicación. La noción de intervencionismo refiere a una modalidad más híbrida de coordinación económica que a la idea de retorno del Estado al sector productivo (Boschi & Gaitán, 2008). En ese sentido, predominan las políticas de regulación más que de intervención directa (Cepêda, 2012).

Por otro lado, las políticas sociales son otro de los pilares fundamentales de la intervención del Estado, entendidas como un mecanismo central de redistribución e inclusión (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013; Cepêda, 2012). En general, y sobre todo luego de los resultados de las políticas neoliberales, las políticas sociales se orientaron a la aplicación de subsidios a los servicios básicos para los sectores de menores ingresos y a los programas de transferencia condicionada con un sentido universal. Estos programas comenzaron inicialmente en México y Brasil y se extendieron a otros países latinoamericanos.

En principio, aquel contexto geoeconómico y geopolítico relativamente favorable para los países latinoamericanos, junto con la renovada importancia del Estado, dieron cuenta de buenos resultados en términos de crecimiento económico y reducción de las desigualdades (Bielschowsky & Torres, 2018; CEPAL, 2013, 2018b). Los Estados

recuperaron su legitimidad y espacios de intervención que habían sido relegados bajo la hegemonía neoliberal, desde donde se promovieron especialmente las políticas de estímulo al desarrollo productivo y derechos sociales (Grugel & Riggirozzi, 2012; Laguado Duca, 2012; Porta, 2013a).

Esa mayor capacidad de acción estatal fue posible por factores externos e internos. Por un lado, porque el contexto internacional favorable para el patrón de exportación latinoamericano –motorizado centralmente por China- habilitó un período de crecimiento económico que puso a disposición una gran cantidad de recursos económicos para la región (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013; Grugel & Riggirozzi, 2012). Esos recursos permitieron que los Estados puedan implementar políticas fiscales y cambiarias para re-direccionar el excedente hacia sectores que, o bien necesitan protección especial para desenvolverse en contextos de economías abiertas, o bien requieren de la intervención estatal para mejorar la calidad de consumo o el acceso a bienes públicos. En ese sentido, el Estado recuperó cierta capacidad para apropiarse del excedente en los sectores más rentísticos del aparato productivo y redistribuirlo mediante políticas compensatorias para proteger determinados sectores o para atender las necesidades básicas de la población con menores ingresos (Porta, 2013a).

Por otro lado, porque temporalmente se logró cierto equilibrio de fuerzas entre los distintos actores a nivel local que, aunque no exento de conflictos, acompañó los años de crecimiento económico y dio soporte, también, a la mayor legitimidad del Estado para arbitrar sobre el excedente económico (Constantino & Cantamutto, 2017; Porta, 2013a). Ello permitió que el Estado cuente momentáneamente con una mayor autonomía relativa (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013; Porta, 2013a) –con variaciones según los casos- a partir de la cual pudo implementar las políticas de estímulo al desarrollo productivo y las medidas *distributivas* (V. R. Fernández, 2016, p. 26) –cursivas en original-. En ese marco, se implementaron políticas monetarias expansivas y de estímulo a la demanda para fomentar el mercado interno en un contexto de superávit financiero, una macroeconomía relativamente estable y una inflación controlada (V. R. Fernández, 2016). Los Estados ampliaron sus estructuras estatales, incrementaron el gasto público y, en algunos casos, pasaron a controlar empresas o sectores estratégicos de las economías nacionales (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013, p. 56). Al mismo tiempo, se reactivaron o ampliaron diversas instancias gubernamentales de decisión de política industrial y se crearon otras áreas de aplicación de políticas (García Puente et al., 2019; Ghibaudi et al., 2018).

Sin embargo, esta dinámica solo se pudo sostener mientras los ciclos económicos fueron favorables a la exportación –y los precios- de los recursos naturales (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 34). En efecto, la posibilidad de avanzar en estas estrategias se basó más bien en elementos de carácter coyuntural –o transitorios (Narodowski, 2019, p. 60)- y no en la modificación en términos estructurales de las formas de acumulación y redistribución en la periferia (Ghibaudi et al., 2018). En otras palabras, las políticas implementadas lograron intervenir sobre la circulación del excedente, pero no lograron alterar las formas de generación y producción del mismo (Porta, 2013a).

Los cambios implementados en las políticas económicas, orientadas en gran parte a estimular el mercado interno y la demanda, fueron en principio importantes para el sector manufacturero, para la producción, realización y aumento del empleo. No obstante, el crecimiento agregado del producto industrial y de la ocupación no conllevaron un cambio en las bases competitivas del mismo (Porta, 2013b).[271] Además, las ramas que motorizaron el crecimiento económico durante el período neodesarrollista evolucionaron con déficits externos crecientes, lo que tiene que ver con la baja integración nacional y la alta dependencia de insumos importados (Katz, 2014). En consecuencia, pronto se hicieron evidentes los tradicionales problemas asociados a la restricción externa y la dependencia de la exportación de recursos naturales que continuó caracterizando a las economías latinoamericanas en sus formas tradicionales de inserción internacional (Constantino & Cantamutto, 2017; Ghibaudi et al., 2018). Ello puso en evidencia, una vez más, la importancia de contar con estrategias que vayan más allá de incentivos macroeconómicos, y que sean capaces de desplegar instrumentos y programas orientados a superar la histórica heterogeneidad estructural, y que atiendan las necesidades para generar mayor densidad y escalamientos productivos y tecnológicos (Porta, 2013b).

En definitiva, la persistencia de una estructura productiva ampliamente heterogénea[272], basada en un patrón de inserción internacional centrado en bienes de bajo dinamismo, y los desequilibrios externos que resultan de ello, pusieron en riesgo la sustentabilidad económica de las mejoras del nivel de vida que se alcanzaron en este período –aún con sus limitaciones- (Zurbriggen & Travieso, 2016). Así, ya para mediados de la segunda década, las economías fueron enfrentando mayores dificultades para continuar creciendo y generando empleo, al tiempo que los déficits externos se fueron intensificando, en parte por la crisis internacional de 2008/2009, pero también por las propias políticas y restricciones de las estrategias neodesarrollistas (V. R. Fernández, 2016; García Puente et al., 2019; Ghibaudi et al., 2018; Merino & Stoessel, 2019; Porta, 2013a).

En la explicación de estas restricciones, las formas de estructuración e intervención estatal desplegadas durante el neodesarrollismo juegan un rol importante (V. R. Fernández, 2016; García Puente et al., 2019; Ghibaudi et al., 2018; Laguado Duca, 2012). En ese sentido, aunque se trató de un contexto en el cual los Estados recuperaron su importancia en cuanto a las áreas de su intervención y ampliaron sus estructuras estatales, no fueron capaces de desplegar una estructura implicativa desde la cual poder direccionar una estrategia de cambio estructural (García Puente et al., 2019) que permita disciplinar a los actores capitalistas productivos y financieros que la comandan (V. R. Fernández, 2016; Zurbriggen & Travieso, 2016).

[271] En ese sentido, la especialización del sector industrial en América Latina se ve agredida por las formas de competencia internacional, especialmente por los países de industrialización reciente que tienen costos de mano de obra relativamente bajos (Porta, 2013b).

[272] América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo; la pobreza regional se sitúa en torno al 30% (y la pobreza extrema en torno al 10%); alrededor de un tercio de la población se desempeña en el mercado informal; y 42% de la población ocupada cuenta con salarios menores a los valores mínimos nacionales (CEPAL, 2018b).

Habilitadas en gran medida por el contexto geoeconómico y geopolítico particular, la demanda de materias primas y los buenos precios internacionales, las estrategias de intervención se orientaron en general a preponderar objetivos macroeconómicos de corto plazo (Porta, 2013a). Las instancias de promoción de políticas industriales no se basaron en una planificación coordinada, ni en términos de las estructuras estatales ni de las modalidades de intervención (García Puente et al., 2019; Ghibaudi et al., 2018). Además, si bien los Estados neodesarrollistas contaron con mayores recursos y legitimidad para implementar políticas –en comparación con el período de ajuste estructural neoliberal-, se trata de recursos y capacidades limitadas para afrontar los desafíos que plantean las exigencias de mayor efectividad en sus formas de intervención (Araníbar Arze & Rodríguez, 2013, p. 57).

En efecto, la ausencia de una coordinación que trascienda las instancias formales de planificación no permitió modificar las características que asumen estructuralmente las economías latinoamericanas, al no poder desarticular el poder de los grupos locales y extranjeros de reproducir el tradicional patrón de especialización basado en las ventajas naturales y en la captura de las regulaciones estatales (Ghibaudi et al., 2018, p. 19). En ese marco, los espacios de intervención política quedaron acotados a procesos de redistribución de los ingresos, pero sin desafiar el patrón de acumulación y el poder económico efectivo (V. R. Fernández, 2016).

Pese a no dar por sentado una sociedad sin conflicto, las experiencias neodesarrollistas confiaron en la posibilidad de llegar a una "unión razonable" entre los distintos actores para promover el desarrollo nacional y poder competir internacionalmente (Bresser-Pereira, 2006, p. 17). No obstante, cuando las condiciones externas se volvieron menos favorables, las grandes expectativas que se depositaron en la intervención del Estado para el cambio estructural contrastaron con sus capacidades reales para dirigir ese proceso. En última instancia, la recreación de las estructuras económicas predominantes puso límites a la capacidad del Estado para arbitrar los conflictos entre los distintos sectores sociales, lo que dio cuenta de la *debilidad* conceptual y política de concebir una estrategia de desarrollo en función de la cooperación –sin mayor problematización- entre los actores sociales.

Ello partía de la suposición de una convergencia entre una burguesía nacional dispuesta a ceder sus intereses en pos de una "racionalidad nacional" de largo plazo, y el compromiso de la fuerza de trabajo de ceder en la puja distributiva en el marco de un "acuerdo nacional", a la par de un Estado que direccionaba la estrategia de desarrollo (Laguado Duca, 2012, p. 81). Priorizar la lógica política sobre la económica conllevó que, una vez que las contradicciones económicas de las estrategias fueron evidentes y los conflictos se agudizaron, las estrategias se reorientaran a interpelar a los sectores subalternos para poner en primer plano sus demandas, junto con la noción de derechos sociales de los ciudadanos. Así, cuando las restricciones económicas fueron cada vez más difíciles de contener, el neodesarrollismo recurrió a la movilización popular, en especial para resistir los intereses de las fracciones concentradas del capital y los actores empresarios –trasnacionales o nacionales-, y los organismos financieros internacionales (Laguado Duca, 2012).

Sobre esta base, las dinámicas de estímulo a la demanda y redistribución fueron el eje central que sustentaron las políticas neodesarrollistas, que fueron habilitadas por las fracciones dominantes del capital en tanto no alteraron los elementos estructurales de acumulación y redistribución del excedente (V. R. Fernández, 2016). Pero una vez que las contradicciones para dar continuidad a estas estrategias se fueron haciendo más evidentes y las pujas distributivas se fueron intensificando, los distintos actores comenzaron a resistir y disputar dichas estrategias, incluso aquellos sectores que aparecían como destinatarios centrales de las políticas neodesarrollistas (Merino & Stoessel, 2019). Ello conllevó la reedición del patrón de *debilidad* del Estado latinoamericano frente a las sociedades civiles –relativamente- fuertes de la región, en tanto las contradicciones y los conflictos se fueron intensificando y agotando las posibilidades de sostener una dinámica de redistribución que no modificaba las bases estructurales de generación y captura del excedente.

Producto de las restricciones económicas y políticas, y de los conflictos que se fueron agudizando en el marco de los procesos disputados, este "cambio de época" se vio enfrentado por una nueva ofensiva neoliberal, que denunció una vez más las modalidades excesivas de intervención estatal, los magros resultados en términos de desarrollo, y el retorno de las prácticas de tipo "populistas" con sus consecuencias profundamente negativas para las economías latinoamericanas. Estas prácticas, se argumentaba, derivan no sólo en el estancamiento económico, la inflación y la restricción externa, sino especialmente en gobiernos corruptos y no democráticos (V. R. Fernández, 2016; Laguado Duca, 2012).

Fue precisamente bajo estas consignas, y en el marco de una nueva ofensiva estadounidense y del capital financiero en la región, en que se produjo un nuevo cambio en el balance de fuerzas y la marea neodesarrollista se vio desplazada, en algunos casos a través de elecciones democráticas y en otros a través procesos de violencia e inestabilidad institucional. El campo estatal disputado terminó cediendo ante los actores económicos globales, que lograron penetrar una vez más los espacios nacionales, subalternizando a sus actores y estrategias, y reforzando la estructura acumulativa propiamente periférica (V. R. Fernández, 2016). Esto implica la recreación de las dinámicas de acumulación por desposesión (Harvey, 2003) y financiarización (Guevara & Ormaechea, 2022) que encuentran una correspondencia de intereses con los actores asociados a las "nuevas derechas" (Merino & Stoessel, 2019).

3. Teorías y perspectivas de desarrollo contextuales

Desde comienzos del siglo XXI, uno de los conceptos centrales que se consolidó en el campo de la discusión académica y política del desarrollo fue el de "cadenas globales de valor". Dicho concepto tiene sus orígenes en la noción de *commodity chains* elaborada por Hopkins y Wallerstein (1977) en el marco de los análisis de los sistemas-mundo (Bair, 2009), aunque con el correr de los años fue dando cuenta de un progresivo distanciamiento respecto de aquellos análisis (Trevignani & Fernández, 2017).

El concepto de *commodity chains* sostiene que la economía mundial capitalista se basa en un único proceso de división internacional del trabajo que, más allá de las fronteras nacionales, permite articular toda una red de procesos productivos, incorporando y aglutinando las diversas cadenas mercantiles. En ese proceso, las *commodity chains* se definen como la "red de procesos de trabajo y producción cuyo resultado es un producto acabado" (Hopkins & Wallerstein, 1986, p. 159). La clave analítica se mueve desde el producto final, retrocediendo en cada una de las etapas que conformaron el proceso productivo, hasta llegar a alcanzar a los productos de materia prima (Hopkins & Wallerstein, 1986, p. 159). De esa manera, se abarca todo el proceso de elaboración de una mercancía, desde sus etapas iniciales hasta el producto terminado. El elemento central de esta perspectiva es indagar acerca de las fuentes de valor de las mercancías terminadas, a partir de identificar los nodos en cada una de esas cadenas, lo que permitiría al mismo tiempo dar cuenta de la desigual apropiación de los beneficios del intercambio internacional entre los distintos nodos o actividades (V. R. Fernández & Trevignani, 2015).

Esta perspectiva analítica fue recuperada hacia la década de los noventa, especialmente por Gary Gereffi. El argumento de Gereffi (1994, 1999, 2001) plantea que los capitales industriales y comerciales promovieron la globalización al establecer dos tipos de redes económicas internacionales, que pueden denominarse respectivamente "cadenas productivas dirigidas al productor" y "cadenas productivas dirigidas al comprador". Por un lado, las cadenas productivas dirigidas al productor son aquellas en las que los grandes fabricantes, comúnmente transnacionales, juegan los papeles centrales en la coordinación de las redes de producción (incluyendo sus vínculos hacia atrás y hacia delante). Esto es característico de las industrias de capital y que hacen un uso intensivo de tecnología (como las automotrices, de aviones, computadoras y maquinaria pesada). Por otro lado, las cadenas productivas dirigidas al comprador refieren a aquellas industrias en las que los grandes detallistas, los comercializadores y los fabricantes de marcas juegan papeles de pivotes en el establecimiento de redes de producción descentralizadas en una variedad de países exportadores, comúnmente localizados en el Tercer Mundo (o en la *periferia*). Este modelo de industrialización dirigida al comercio se ha hecho común en las industrias de artículos para el consumidor que son trabajo-intensivas (como vestimenta, zapatos, juguetes, entre otras). En estas redes, la producción es llevada a cabo generalmente por contratistas del Tercer Mundo que realizan artículos terminados para compradores extranjeros. Las especificaciones son suministradas por los grandes mayoristas o comerciantes que ordenan los artículos.

Posteriormente, Gereffi y otros investigadores –como Sturgeon, Humphrey y Kaplinksi- comenzaron a desarrollar estudios de casos en países periféricos y a elaborar trabajos conjuntos, articulados luego a partir de la creación de la red de investigación interdisciplinaria denominada *Global Value Chains Initiative*, encargada de condensar la producción académica relacionada con la temática (Trevignani & Fernández, 2017, p. 25). Entre los aportes de esta red, se incorporó la noción de *upgrading* y la de *gobernanza* en las cadenas globales de valor como conceptos fundamentales de este enfoque.

El concepto de *upgrading* supone que es posible el progreso de las empresas en las posiciones dentro de las cadenas (esencialmente para el caso de los países en desarrollo), lo que está sujeto a un mayor control del valor agregado de una actividad. A partir de ello, las empresas tienen la posibilidad de ubicarse estratégicamente en estas redes globales, vincularse con las empresas líderes, y mejorar sus posiciones (Gereffi, 2001, p. 13). Esta estrategia toma en consideración las transformaciones recientes del capitalismo, a partir de las cuales se profundizaron las tendencias de fragmentación de los procesos productivos y las reubicaciones geográficas que rebasan las fronteras nacionales, y se desarrollaron las economías de alcance con alto contenido tecnológico.

Sobre ese escenario, se fueron entretejiendo las redes de la producción global que se parecen a una telaraña de empresas independientes, pero interconectadas. Sin embargo, las empresas del centro actúan posicionadas como agentes estratégicos en el corazón de la red, ya que controlan la información importante, las habilidades y los recursos necesarios para que la red global funcione "eficientemente". Ello implica que existen empresas "líderes" que tienen ciertas capacidades para "gobernar" las cadenas; en general porque controlan determinadas actividades (tecnológicas, innovadoras, comercializadoras, financieras o de desarrollo de marca) que son difícilmente replicables por sus competidores (Santarcángelo et al., 2017, p. 101). Existen, por ello, estructuras de poder en el marco de dichas cadenas (V. R. Fernández, 2014).

Vinculado con ello, el concepto de *gobernanza* se define como "la habilidad de una firma de la cadena de determinar o influenciar a las otras firmas de esa misma cadena" (Gereffi, 2001, p. 5). Para dar cuenta de ello, se identificaron cinco tipos de estructuras que reflejan las relaciones entre sus miembros: jerárquica, cautiva, relacional, modular y mercantil, según el grado de coordinación y asimetría de poder existente, y también los costos de transacción asociados (Gereffi et al., 2005). A su vez, los autores sostienen que el predominio de cada tipo de las estructuras de gobernanza en las cadenas globales de valor dependerá de tres variables independientes: la complejidad de las transacciones, la capacidad de codificar las transacciones y de las capacidades de suministro.

En gran medida, este enfoque se volvió dominante bajo la actual etapa del capitalismo global. Por un lado, porque la bibliografía señala como una de sus principales contribuciones el hecho de ofrecer herramientas para comprender el modo en cómo las actividades económicas interactúan espacialmente y la manera en la que el valor es producido y distribuido en esas actividades, centradas no sólo en las actividades manufactureras, sino también en toda la gama de servicios involucrados, como diseño, *marketing*, comercialización, distribución y soporte post-venta (Santarcángelo et al., 2017). En este sentido, "mientras se ocupan de integrar las actividades de venta minorista y de consumo a las cadenas, los analistas de las cadenas globales de valor han logrado ver a los procesos reproductivos como una totalidad" (V. R. Fernández, 2017, p. 19).

Por otro lado, la gran importancia que adquirió este enfoque en las discusiones actuales del desarrollo también se explica por el rol que jugaron los organismos internacionales en la promoción del mismo, entre los que se pueden mencionar las Naciones Unidas –

y, dentro del complejo institucional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el PNUD, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, y la misma CEPAL-; los organismos de financiamiento internacional –como el BID, BM y FMI-; y la OCDE (Santarcángelo et al., 2017; Trevignani & Fernández, 2017, p. 28; Werner et al., 2014). La promoción de esta perspectiva "renovada" para el desarrollo se asocia también al descrédito del neoliberalismo y las estrategias anteriores. Ello ha llevado a que los organismos que años atrás promovían las ideas asociadas al Consenso de Washington (como el BM, el FMI y la OIT) adopten modelos de pensamiento para el desarrollo "más heterodoxos", con énfasis en los análisis sectoriales, que permiten que las cuestiones macro, como el comercio internacional y la inversión, se vinculen con problemas del desarrollo a nivel micro, como el empleo, las dinámicas de género y estilos de vida sostenibles (Gereffi, 2013, p.15, citado en Trevignani & Fernández, 2017, p. 29).

Por otra parte, diversos trabajos han señalado que el enfoque de cadenas globales de valor no ha dedicado especial atención al Estado (V. R. Fernández, 2014, 2017; Neilson, 2014). Ello, se argumenta, es producto de la centralidad adoptada por el concepto de gobernanza y su vínculo con la forma de incorporación de las firmas a las redes económicas globales. De esa manera, el enfoque de cadenas globales de valor se centra más bien en las firmas y en diversas organizaciones complementarias que abonan a la constitución y participación de las redes económicas que expresan las cadenas globales, y se exploran las *capacidades* que tienen las firmas para incorporarse a las redes (*upgrading*). Así, desde esta perspectiva, las nociones de *gobernanza* y *upgrading* no están orientadas a dar cuenta o poner en evidencia una configuración capitalista jerárquica y desigualadora, sino que la intención es presentar una realidad en la que cabe explorar las formas de integración más adecuadas, utilizando las formas de *upgrading* como estrategia principal.

Las recomendaciones de políticas que se desprenden del enfoque de las cadenas globales de valor también han sido criticadas desde otras perspectivas más cercanas a los sistemas nacionales de innovación y al estructuralismo latinoamericano, en particular cuando se asume que la participación en las cadenas globales de valor sería la principal –sino la única- forma de que los *países en desarrollo* logren el *upgrading*. Además, estas perspectivas señalan que, más que en la búsqueda de eventuales interacciones virtuosas con las firmas líderes facilitadas por la liberalización comercial y los incentivos a la inversión extranjera directa, el énfasis debe ponerse en la creación de capacidades productivas e innovadoras "desde adentro", lo que implica poner en primer plano el papel del Estado y sus múltiples instrumentos de protección y promoción de actividades (Soares et al., 2015, citado en Santarcángelo et al., 2017, pp. 117–118).

Más recientemente, vinculado con la importancia que recuperó el Estado en el fomento o estímulo de los procesos de innovación, los trabajos de Mariana Mazzucato cobraron una relevancia destacable. Sus análisis se articulan con elementos contenidos en la concepción de desarrollo en los enfoques de cadenas globales de valor, especialmente, en relación a lo que supone la "creación de valor", y también en los modelos neoschumpeterianos, sistémicos e interactivos, por el rol central que asumen la innovación tecnológica, las redes de interacción entre actores públicos y privados, y las

posibilidades de *upgrading*, entendidas como instancias de la creación de capacidades productivas e innovadoras "desde adentro". En efecto, se trata de un contexto donde el Estado recuperó su importancia en la discusión del desarrollo, al menos como un creador, promotor y estimulador de las dinámicas de mercado.

El interés de la autora es estudiar el rol del Estado en los procesos de desarrollo a partir de argumentar que, contrariamente a la visión dominante en la economía y la forma en cómo se formulan las políticas, el Estado –y, en general, el sector público- asumen una importancia fundamental en la promoción de actividades que estimulan el crecimiento económico y la creación de valor. Para ello, propone la noción de "Estado emprendedor" (Mazzucato, 2014, 2015, 2019), que ha cobrado una notoriedad destacable en las discusiones actuales del desarrollo –desde las perspectivas "heterodoxas"-, e incluso, como se analizará, al interior de la CEPAL.

Con la idea de "Estado emprendedor" se procura *cambiar* la visión que se tiene del Estado en relación con los actores privados en los procesos de desarrollo (Mazzucato, 2014). La autora señala que la contribución a la creación de valor por parte del Estado y el sector público ha sido escasamente considerada en relación con la sobreestimación del rol que juegan otros actores (especialmente, los actores privados) en ese mismo proceso. Ello ha tenido consecuencias en la distribución general del ingreso y la riqueza, así como también en un menor aprovechamiento de todo el potencial del Estado para impulsar la innovación y el crecimiento (Mazzucato, 2019, p. 226).

Los diversos trabajos dan cuenta del rol fundamental del Estado en distintos tipos de inversiones y en diferentes "etapas" de toda la "cadena de innovación". Así, se señala que el rol central del Estado va más allá de los estadios "básicos" o de las condiciones infraestructurales para la actividad económica, que suelen ser las funciones ampliamente reconocidas y más aceptadas de la intervención estatal. Dado que el Estado juega un rol central en la "creación de valor", debe modificarse la forma en cómo se lo representa. El Estado no solo "gasta", sino que "invierte" y abre un conjunto de posibilidades para el desarrollo productivo y empresarial (Mazzucato, 2019, p. 236). En otras palabras, "aunque la innovación no sea el papel principal del Estado, mostrar su carácter potencialmente innovador y dinámico –y su capacidad histórica, en algunos países, de desempeñar un papel *emprendedor* en la sociedad- tal vez sea la manera más eficiente de defender su existencia y tamaño de manera positiva" (Mazzucato, 2014, p. 18) –cursivas en original-.

Desde esta perspectiva, la consideración del Estado *emprendedor,* orientado centralmente a la innovación y creación de riquezas, supera el abordaje del "Estado redistribuidor" que se presenta tradicionalmente como una de sus funciones básicas. La idea de co-creación de valor entre los actores públicos y privados lleva a una forma diferente de considerar la división de tareas y recompensas que sustituye la dinámica de "socialización de los costos" y la "privatización de la recompensa" (Mazzucato, 2014, p. 194). En efecto, se aleja de una concepción en la que la acción del Estado solo se orienta a la promoción de políticas que facilitan la creación de valor privado o lo redistribuyen y se focaliza, en cambio, en una que destaca la importancia de co-crear

conjuntamente y que promueve una forma diferente de distribución de las recompensas que refleje el proceso colectivo de creación de valor (Mazzucato, 2019).

En ese sentido, se argumenta que "crear crecimiento impulsado por la innovación es también un crecimiento más inteligente y más inclusivo" (Mazzucato, 2019, p. 238). Se trata de un Estado que "es proactivo, que direcciona y es capaz de asumir riesgos y crear un sistema altamente articulado que aprovecha lo mejor del sector privado para el bien nacional en un horizonte de medio y largo plazo" (Mazzucato, 2014, p. 41). Tal abordaje supone una perspectiva de interacción con los actores privados en la cual el Estado no sólo "reúne" y "coordina" las inversiones de aquellos, sino que especialmente los "dinamiza", estableciendo la visión de mediano y largo plazo, las misiones y la planificación del proceso (Mazzucato, 2014, p. 27).

Finalmente, la autora destaca que, para que el Estado pueda cumplir con su papel de emprendedor, es importante que cuente con una estructura y organización adecuada y eficiente. Ello implica considerar la importancia de que el Estado no quede atrapado por intereses particulares que buscan acceder a diversas instancias para obtener rentas y privilegios especiales. En su lugar, el Estado debe orientarse a interactuar con aquellos actores con los cuales pueda trabajar dinámicamente en búsqueda del crecimiento y evolución tecnológica (Mazzucato, 2014, p. 23).

Además de estas contribuciones que analizan los desafíos y posibilidades para el desarrollo en el marco de la concepción dominante, desde los años noventa se fueron generando otras contribuciones, desde otras perspectivas, que adoptan una postura más crítica acerca del concepto de desarrollo en sí mismo. En general, dentro de estas críticas, se denuncia el fracaso del desarrollo en cualquiera de sus expresiones y la necesidad de abandonar dicho concepto; se destaca el papel del crecimiento económico sin límites como un problema central; se alertó sobre las consecuencias ambientales de dicho imaginario; y se argumenta que se trata de un discurso esencialmente occidental que expresa premisas como la modernización o la apropiación de la naturaleza, los cuales se presentan como una verdad universal y se impone *sobre* otras culturas (Gudynas, 2017, p. 195).

Dentro de este marco general, la perspectiva ambiental del desarrollo fue cobrando una importancia cada vez mayor. Si bien no se trata de un tópico novedoso[273], fue incorporándose progresivamente en los últimos años en las discusiones académicas y políticas de las economías centrales y, más recientemente, de la periferia latinoamericana (Gudynas, 2011). Así, por ejemplo, no sólo se generaron diversas contribuciones para considerar la importancia de esta temática en términos académicos, sino que las discusiones políticas también pasaron a abordarla como un tópico central en todos los niveles, desde las instituciones globales hasta los municipios locales.[274]

[273] En realidad, la dimensión ambiental en la discusión del desarrollo cobró relevancia en la década del setenta y, como se mencionó en el capítulo 3, la discusión de los estilos de desarrollo ya incorporaba la reflexión sobre este tema. Por su parte, el informe Meadows publicado en 1972 ya alertaba sobre la imposibilidad de sostener las tasas de crecimiento ante los límites ecológicos del planeta.

[274] Como ejemplo de ello, en 2015, las Naciones Unidas propuso diecisiete "objetivos del desarrollo sostenible", entendido este último como "el desarrollo capaz de satisfacer las

Las posturas en torno a la cuestión ambiental en los procesos de desarrollo son diversas. A partir de las críticas que se fueron generando, algunos trabajos señalan la importancia de poder articular y compatibilizar las dimensiones económicas y ambientales del desarrollo. Estas posturas son optimistas y consideran las capacidades científicas y técnicas para solucionar las contradicciones entre crecimiento y sustentabilidad; lo que supone aprovechar los recursos disponibles para resolver los problemas estructurales del capitalismo (como la pobreza) y poder cubrir las necesidades básicas de gran parte de la población.

Sin embargo, otras perspectivas destacan los efectos destructivos e insuperables que implica la dinámica de acumulación capitalista sobre la naturaleza y sus costos ambientales. Estas posturas señalan no sólo que los costos ambientales no se pueden evitar, sino también que la relación entre explotación de la naturaleza y solución de las necesidades básicas insatisfechas no es clara. De hecho, las dinámicas predominantes a escala global se basan en un esquema de explotación que no se orienta a atender las necesidades básicas sino a la acumulación capitalista, con los perjuicios socioeconómicos y ambientales que ello implica (Gudynas, 2011). De esta manera, mientras algunos consideran posible realizar ciertos cambios dentro del marco conceptual del desarrollo actual, a través de "alternativas *de* desarrollo" que involucran medidas de corrección instrumental, otros expresan críticas mucho más profundas al cuestionar la propia base ideológica del desarrollo, su institucionalidad y sus discursos de legitimación, procurando, de esa forma, "alternativas *al* desarrollo" (A. Escobar, 2007, p. 361; Gudynas, 2011, p. 198).

En consonancia con ello, en el caso de América Latina, gran parte de esta discusión se manifestó recientemente, por un lado, entre aquellos que destacan la *necesidad* de poder utilizar los recursos disponibles de manera sustentable y eficiente para poder llevar adelante el cambio estructural[275]; y, por otro lado, entre quienes asumen una perspectiva más cautelosa y menos optimista, al tiempo que señalan las consecuencias del modelo de desarrollo basado en la extracción y exportación de recursos naturales junto con sus consecuencias económicas, sociales y ambientales. Dentro de este segundo conjunto de contribuciones se plantearon nuevos conceptos, como por ejemplo el de neoextractivismo (Gudynas, 2009; Svampa, 2013, 2019), maldesarrollo (Svampa & Viale, 2015), o posdesarrollo[276] (A. Escobar, 2005).

---

necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades" –definición que se retoma, a su vez, del informe Brundtland del año 1987-. Los objetivos se orientan a "poner fin a la pobreza, proteger el planeta, y garantizar que para 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad". En ese marco, la dimensión ambiental se aborda de manera central en la concepción de desarrollo, en tanto la misma "debe equilibrar la sostenibilidad social, económica y ambiental". Información disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/ [última fecha de consulta: 30/03/2022].

[275] Donde se sitúan las perspectivas que son compatibles con la visión dominante de entender los procesos de desarrollo, como el caso del neoestructuralismo de la CEPAL.

[276] El concepto de posdesarrollo aborda críticamente las formas de saber (por ejemplo, la delimitación de disciplinas y las condiciones de validez), las subjetividades involucradas, los modos de representación de esos discursos (incluyendo las instancias donde se apela a la violencia o a las resistencias), y las dinámicas de poder que cruzan todas esas esferas (Escobar 2005, 2012, citado en Gudynas, 2017, p. 198). Desde una perspectiva política, por fuera de la

Por su parte, dentro del conjunto de contribuciones que buscan revalorizar el análisis de las esferas donde se expresan las dinámicas de poder propias del capitalismo, otras dimensiones que fueron cobrando progresivamente importancia en la discusión del desarrollo están asociadas a las cuestiones de género y etnia, y cómo ambas dimensiones se han conjugado históricamente y se conjugan actualmente generando desigualdades.

Los estudios de género y las perspectivas feministas han prestado atención desde hace muchos años al escaso reconocimiento de la mujer en los procesos productivos, cuya importancia ha sido negada, también, por los discursos modernos del desarrollo. A partir de entonces, muchos trabajos han mostrado que "el desarrollo no solo ha hecho invisible la contribución de la mujer a la economía, sino que ha tenido un efecto perjudicial sobre su posición y estatus social" (A. Escobar, 2007, p. 290).[277] De esa forma, al introducir la cuestión del género y etnia con mayor relevancia, se advierte que a las desigualdades inherentes al modo de producción capitalista en términos de clases sociales o regiones (por ejemplo, centro-periferia y al interior de cada una), se suma otro tipo de tipo desigualdad que es transversal y que profundiza la brecha mucho más, ya que son las mujeres las que se han visto marginadas en mayor medida por el desenvolvimiento de dichas relaciones de poder capitalistas (Girón, 2009, p. 79).

Por su parte, este problema histórico se vio profundizado durante el contexto de reconfiguración capitalista posterior a la crisis del setenta y la implementación de los programas de ajuste estructural en América Latina. En ese sentido, las mujeres se fueron incorporando al mercado laboral en el marco de los procesos de desconcentración productiva y desindustrialización del centro que fue generando nuevos puestos de trabajos precarios en la periferia, ocupados muchas veces por mujeres (A. Escobar, 2007). A su vez, mientras una parte de la población de mujeres de los estratos intermedios y superiores logró adaptarse a la dinámica neoliberal e insertarse exitosamente en las estrategias de mercado de grandes corporaciones, basadas en el ideal de autonomía, belleza y eficiencia profesional y personal, el desmantelamiento de los servicios sociales produjo una creciente desocupación y desamparo que afectó a las mujeres latinoamericanas pobres, lo que se vio agudizado por una "triple discriminación" en términos de género, clase y etnia. Vale resaltar, además, que al recortarse el gasto social del Estado, aumentó el trabajo gratuito que realizan las mujeres, como las tareas de cuidado o reproductivas (Carosio, 2009, p. 236). Así, se señala que para "lograr el desarrollo", es imprescindible revalorizar el rol que juegan las mujeres en la economía, reconocer la desigualdad histórica que recayó sobre las mujeres en todas sus dimensiones, y respetar la diversidad de las voces de las mujeres en las diferentes regiones y en su relación con los diferentes modos de producción prevalecientes en América Latina (Girón, 2009, p. 92).

academia, también se destaca la noción del Buen Vivir. De acuerdo con Gudynas, las críticas del Buen Vivir al concepto de desarrollo mostró semejanzas con el concepto inicial de posdesarrollo (Gudynas, 2017, p. 200).

[277] Nuevamente, no se trata de un campo de estudio novedoso, ya que se han generado numerosos estudios desde fines de los setenta. No obstante, la temática adquirió una relevancia mayor en las últimas décadas, tanto en términos académicos como políticos.

En suma, la discusión sobre el desarrollo en América Latina durante los últimos años abarcó no sólo las perspectivas de desarrollo dentro del marco dominante, entendido como una noción de *progreso*, de crecimiento económico que a su vez genera el bienestar material de las personas, avances sociales, culturales y políticos, sino que se generaron también diversas contribuciones que incorporaron una crítica valorativa y ética a las consecuencias de dicha forma de pensar el desarrollo. Desde este punto de vista, ello implica reconocer que la perspectiva dominante es "importada"; que se corresponde con los valores de la modernización que no se lograron alcanzar a pesar de las diversas estrategias implementadas; y que los resultados que se obtuvieron no sólo tienen un alcance muy limitado sobre el total de la población, sino que afectan negativamente el medio ambiente, la calidad de vida de los latinoamericanos y se imponen sobre otras formas de pensar la vida en sociedad.

4. La CEPAL en la actualidad

Las dos últimas décadas de producción de la CEPAL continuaron la tradición neoestructuralista que se inició con la publicación de *Transformación productiva con equidad*. En ese sentido, la CEPAL se orientó "especialmente al perfeccionamiento y maduración de los planteamientos neoestructuralistas de los años noventa" (Bárcena, 2016a, p. 62), aunque se fueron incorporando nuevas perspectivas de análisis que cobraron mayor relevancia bajo el nuevo contexto (Bárcena et al., 2022, p. 75; Bielschowsky & Torres, 2018, p. 16). En palabras de Alicia Bárcena:

> El pensamiento de nuestra institución se caracteriza por la continuidad y el cambio. A lo largo de su historia, la CEPAL ha mantenido el mismo enfoque metodológico y analítico, conservando la unidad y coherencia de su producción intelectual, pero actualizando los análisis en forma permanente. Lo que se va modificando es la historia real objeto del análisis, así como *el contexto ideológico en que esta se genera*. Esto obliga a matizar permanentemente los énfasis y a renovar las interpretaciones a fin de adaptarse a los nuevos contextos históricos (Bárcena, 2016a, pp. 52–53) –cursivas propias-.

Parte de los análisis de la CEPAL de este período se orientaron a evaluar los resultados de las políticas de reformas y ajuste estructural a la luz del desempeño económico y social de la región. En ese marco, se argumenta que "el pensamiento de la institución evolucionó en medio de una *distensión significativa del debate ideológico*, provocada por el debilitamiento del pensamiento neoliberal hegemónico" (Bárcena, 2016a, p. 61). Dicho contexto coincidió, como se ha mencionado, con las experiencias de los gobiernos neodesarrollistas que criticaron abiertamente las consecuencias negativas de las políticas neoliberales en la región.

Se reconoce que el clima de época –tanto en términos académicos como políticos- fue fuertemente crítico de los resultados de las políticas implementadas con los planes de ajuste de estructural y de los condicionamientos impuestos por los organismos financieros internacionales. De todas formas, aquella *distensión ideológica* se plantea al interior de la CEPAL en un escenario caracterizado por el predominio del capitalismo global como paradigma dominante de desarrollo (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 31).

En ese sentido, los análisis diagnósticos y las estrategias de desarrollo de la CEPAL se proponen en consonancia con el paradigma dominante de lo que se entiende por desarrollo, que en este contexto aparece asociado a la promoción del *cambio estructural* con *igualdad*. Es decir, tiene por fin lograr una mejora de las economías latinoamericanas tanto a nivel externo como interno, pero bajo las lógicas dominantes del capitalismo.

Así, la estrategia de desarrollo se centra en poder combinar la dimensión económica con otras dimensiones sociales y políticas entendidas como aspectos intrínsecos de dicho proceso, y que se asocian a la cuestión social, ambiental, de género, al respeto de los derechos humanos, y la promoción de la justicia social y la democracia. Entre otras cuestiones, todo ello implicó una revalorización del rol del Estado, entendido como un actor clave no sólo para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo productivo, sino especialmente para resolver las grandes inequidades que continúan caracterizando el escenario latinoamericano a comienzos del siglo XXI.[278] De esta forma, la incorporación del concepto de *igualdad* coincidió con la decisión de la actual Secretaria Ejecutiva de la institución, Alicia Bárcena, de orientar la labor de la CEPAL hacia la problematización de una noción clave que "reflejaba adecuadamente el espíritu político que predominaba en ese momento en los Gobiernos de numerosos países de América Latina y el Caribe" (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 17).

De esa forma, los análisis en los que la CEPAL centró su atención en este período aparecen estrechamente vinculados a los debates contextuales que ganaron relevancia en la región. Continuando con la tradición neoestructuralista inicial, gran parte del argumento que se presenta bajo este contexto de análisis aparece sintetizado en los documentos que se publican luego de los períodos de sesiones que se celebran cada dos años en los distintos países de la región. En efecto, como se mencionó en el capítulo 1, desde la perspectiva de la CEPAL, si bien se pueden señalar como significativas las contribuciones de algunos autores en este contexto en particular[279], los documentos institucionales reflejan la posición de la institución (Bielschowsky, 2009) y "son fieles a las mejores tradiciones de su pensamiento" (Camú, 2020).

El hecho de que la posición de la institución y sus principales contribuciones se publiquen en dichos documentos conlleva reconocer que, a través de ellos, la CEPAL mantiene una postura "cautelosa", "necesaria" e "inherente" a su función de organismo de las Naciones Unidas. En ese sentido, se reconoce abiertamente que, si bien los análisis de la CEPAL en el período de referencia abordan críticamente "la falta de políticas para promover sociedades más igualitarias y garantizadoras de los derechos de la ciudadanía", conserva de todas formas cierta cautela, en tanto se asocia a las políticas implementadas por los países de la región que definen su mandato. Por esa razón, a diferencia de los artículos que llevan la firma de sus intelectuales y técnicos,

[278] Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, América Latina y el Caribe aparecía ya no como la región más pobre del mundo, sino también como la más desigual (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 8).

[279] De acuerdo con Bielschowsky (2009), durante este contexto se destacan las figuras de José Antonio Ocampo, Jorge Katz y Mario Cimoli en relación con los esfuerzos por consolidar y perfeccionar el pensamiento neoestructuralista.

que asumen la responsabilidad por ellos, en los análisis oficiales se evita, por lo general, la mención de países específicos y prevalecen estudios de carácter general sobre la situación de la región latinoamericana (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 20).

En lo que refiere al liderazgo institucional, durante este último período de análisis la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL fue desempeñada primero por José Antonio Ocampo (1998-2003), luego por José Luis Machinea (2003-2008), y finalmente por Alicia Bárcena, desde 2008 hasta la actualidad[280]; y los documentos que estructuran el mensaje de la CEPAL en su sexto y séptimo decenio de producción son: *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (CEPAL, 2000b); *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002)*; Desarrollo productivo en economías abiertas* (CEPAL, 2004)*; La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (CEPAL, 2006b)*; La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (CEPAL, 2008); *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012a); *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014); *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016); y *La ineficiencia de la desigualdad* (CEPAL, 2018a); y *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020).

Por otra parte, a diferencia del período inicial del neoestructuralismo, en esta etapa de análisis se observan algunas iniciativas a nivel institucional por recuperar el legado de Prebisch y de la tradición estructuralista en general. Así, por ejemplo, en el año 2001 se creó la cátedra Raúl Prebisch para conmemorar los cien años del nacimiento del autor que dio origen al pensamiento estructuralista latinoamericano. La cátedra fue inaugurada por José Antonio Ocampo, y la primera conferencia magistral fue realizada por Celso Furtado.[281] Desde entonces, se fueron realizando diversas conferencias en las que destacados autores de la región y el mundo comparten sus trabajos y perspectivas, más o menos vinculadas con los trabajos tradicionales de la CEPAL.[282]

En el mismo sentido, en el año 2012 se creó el proyecto "Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI", una iniciativa desarrollada por la CEPAL y el *International Development Research Centre* (IDRC) con la cual se creó el "Portal Prebisch" en el sitio web de la CEPAL.[283] Dicho sitio reúne gran parte de las publicaciones del autor y material de apoyo, como videos, audios, conferencias magistrales y bibliografía complementaria

[280] Un elemento distintivo de la periodización de los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL es que recién al conmemorarse los sesenta años de la institución tal cargo fue ocupado, por primera vez, por una mujer.

[281] Información disponible en: https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-inaugura-catedra-raul-prebisch [última fecha de consulta: 30/03/2022].

[282] Desde su creación, de manera consecutiva, la cátedra Raúl Prebisch fue dictada por: Joseph Stiglitz, Fernando Henrique Cardoso, Rubens Ricupero, Dani Rodrik, Enrique Iglesias, Tulio Halperín Donghi, Aldo Ferrer, José Antonio Ocampo, Danilo Astori, Luiz Gonzaga Belluzo, Rolando Cordera, Mariana Mazzucato, Ricardo Ffrench-Davies y Ha-Joon Chang. Información disponible en: https://www.cepal.org/es/events/past/event-type/catedra-prebisch-8215 [última fecha de consulta: 30/03/2022].

[283] Información disponible en: https://biblioguias.cepal.org/portalprebisch [última fecha de consulta: 03/05/2022].

elaborada por otros autores, todo ello con el fin de recuperar los aportes fundamentales y más importantes de Prebisch para el estudio del desarrollo latinoamericano.

Los intentos por recuperar el legado estructuralista original también se observa en algunas de las publicaciones más recientes de la CEPAL, donde, a diferencia del contexto de emergencia del neoestructuralismo propio de los noventa, vuelven a aparecer algunos de los conceptos centrales de Prebisch y de la tradición estructuralista en general, como el de deterioro de los términos de intercambio, el de heterogeneidad estructural, el de centro-periferia e, incluso, el de capitalismo periférico (CEPAL, 2012a, p. 28, 2014, p. 55, 2016, pp. 26, 67, 2018a, pp. 28, 104, 2020, p. 18). También se observa un intento por recuperar el debate de los estilos de desarrollo, particularmente luego de 2014, y aplicado a la dimensión ambiental. Al respecto, vuelven a aparecer algunas referencias al rol del consumo, especialmente de los estratos superiores, así como la idea de consumo imitativo que fue recuperada también por Furtado, Pinto, Cardoso, Faletto, y Fajnzylber (CEPAL, 2014, p. 196).

Sin embargo, vale destacar que se trata de iniciativas aisladas que no representan un argumento articulado de la visión institucional de la CEPAL. En efecto, el neoestructuralismo parece recuperar contribuciones de diversas perspectivas (gran parte de ellas contextuales y que provienen del centro) para el desarrollo, entre las que se encuentran *algunas* menciones al estructuralismo original, pero entre muchos otros enfoques (Ormaechea & Fernández, 2020a). De manera explícita, por ejemplo, se menciona la influencia de los enfoques schumpeterianos, evolucionistas y sistémicos (Bárcena, 2016a, p. 64), del institucionalismo[284], de la Escuela de la Regulación y de las perspectivas poskeynesianas (Pérez Caldentey, 2015, p. 55). Al respecto, la CEPAL publicó recientemente un libro editado por Alicia Bárcena y Antonio Prado que reúne diversos trabajos en los que se presentan algunas relaciones entre el neoestructuralismo y otras corrientes heterodoxas (CEPAL, 2015). Además de estas cuestiones, gran parte de los trabajos más recientes de la CEPAL se han orientado al desarrollo de datos, estudios de caso y material estadístico sobre la región (Torres & Bielschowsky, 2019).

De acuerdo con el análisis de Sztulwark (2005, pp. 131–133), a diferencia del estructuralismo original, el neoestructuralismo latinoamericano denota una mayor preocupación por "los aspectos profesionales de su trabajo", entendidos como aquellos aspectos instrumentales y metodológicos que brindan "legitimidad académica" en el ámbito de la profesión de economista. Así, con influencia de los aportes heterodoxos que se han producido en los países centrales, las contribuciones de la CEPAL se caracterizan por una mayor formalización de sus trabajos; la incorporación de elementos teóricos de otras disciplinas (como la organización industrial, la administración, la estadística, entre otros); una proliferación de estudios de caso, lo cual permite una mayor precisión a la hora de hacer recomendaciones de política; y una mayor complementariedad con otras investigaciones que se realizan en el resto del mundo. En efecto, esta mayor "profesionalización" del neoestructuralismo no tuvo, sin embargo, un carácter neutro, sino que se inscribe en un deslizamiento que marca el paso de un

[284] Aunque no se especifique de qué variantes del institucionalismo.

pensamiento basado en una “subjetividad política” a otro de carácter más “científico” (Sztulwark, 2005, p. 132).

5. El neoestructuralismo en la actualidad

Al comenzar el nuevo siglo, los trabajos de la CEPAL realizaron un seguimiento y “evaluación crítica” de los resultados de las reformas neoliberales (Bárcena, 2016a). Ello dio lugar a un conjunto de publicaciones donde se analizaban los logros y los obstáculos que aun persistían para saldar los problemas estructurales de las economías latinoamericanas (CEPAL, 2000b, 2000a, 2000c, 2001b, 2001a). En general, entre los aspectos más positivos se destacan el control de la inflación y la reducción de los déficits fiscales, el dinamismo exportador, la mayor atracción de inversión extranjera directa, el aumento de la productividad de las empresas y sectores líderes, el mayor énfasis en la problemática del desarrollo ambiental sostenible y los avances en materia de democracia y respeto de los derechos humanos. Por su parte, entre los aspectos negativos se resaltan el crecimiento económico “decepcionante” e inestable; la diversificación insuficiente de las exportaciones; el escaso dinamismo productivo e innovador del sector industrial y de las empresas nacionales; los grandes déficits externos y la persistencia de la vulnerabilidad externa, exacerbada por la gran inestabilidad de las corrientes de capital. También se destaca que aumentaron el desempleo, la informalidad y la heterogeneidad estructural, al tiempo que persistía una gran inequidad en la distribución del ingreso (Bielschowsky, 2009).

De esa forma, el análisis del legado que dejó la experiencia neoliberal partía de suponer las consecuencias “mixtas” que tuvieron las reformas estructurales en la región (CEPAL, 2000b, p. 43). Sin embargo, se argumenta que los problemas para el desarrollo de las economías latinoamericanas que persistían a comienzos del siglo XXI no eran una consecuencia exclusiva de dichas reformas. Si bien las mismas agudizaron muchas de ellas, en general, las mismas eran resultado de las características históricas de las estructuras productivas de la región, cuyas principales restricciones no se lograron superar con las estrategias de desarrollo implementadas. En ese sentido, el escenario actual de la globalización impone *nuevos* desafíos para resolver los problemas estructurales de las economías latinoamericanas para su desarrollo.

En relación con todo ello, el eje central de la estrategia de desarrollo bajo la globalización se centró en la propuesta del *cambio estructural*. Desde una perspectiva que se plantea en sintonía con la tradición cepalina, el cambio estructural supone avanzar en un proceso de transformación de las estructuras productivas con el fin de reducir la heterogeneidad estructural, mejorar los indicadores económicos y sociales al interior de la región, y reducir las desigualdades históricas; al tiempo que lograr un patrón de inserción internacional más sofisticado, a partir de una diversificación de la producción y la incorporación de mayor contenido tecnológico. Además, la estabilidad macroeconómica aparece como un elemento fundamental para el desarrollo. Otro de los elementos distintivos del análisis de este periodo ha sido la gran importancia que

asumieron las políticas sociales, tanto para acompañar la estrategia del cambio estructural, como para proteger a los actores históricamente relegados.

Los trabajos de la CEPAL de este período también destacaron otras dimensiones de análisis que fueron cobrando una relevancia mayor en la agenda política internacional y regional en las últimas décadas –en comparación con las décadas anteriores-, entre las que se destacan: la cuestión de la igualdad, en términos políticos y sociales; el desarrollo con perspectiva de género; y la dimensión ambiental. Ello, se argumenta, es resultado de la "extensión gradual de ideas y valores globales"[285] propia de la globalización y del reconocimiento de los valores consagrados en las Cumbres Mundiales de las Naciones Unidas (CEPAL, 2000b, p. 46), que fueron cobrando una relevancia internacional cada vez mayor y no pueden quedar relegados de la problematización del desarrollo.

A continuación, se analizan las principales contribuciones del enfoque neoestructuralista actual de la CEPAL, prestando especial atención a las dimensiones de análisis más relevantes en esta coyuntura, a saber: el contexto internacional; el concepto de cambio estructural; la dimensión macroeconómica y microeconómica del desarrollo; la noción de igualdad, ciudadanía y derechos; el desarrollo con perspectiva de género; y la cuestión ambiental.

5.1. El contexto internacional

El contexto internacional donde se sitúa la discusión del desarrollo a partir del siglo XXI está caracterizado por la globalización (CEPAL, 2002, p. 17, 2004, p. 21). En este marco, gran parte de la producción mundial y del comercio se lleva a cabo dentro de las cadenas globales (o regionales) de valor, lo que refleja la gran fragmentación geográfica de la producción iniciada a mediados de los ochenta. Los países que participan en las cadenas, más que especializarse en la producción íntegra de bienes o servicios finales, lo hacen en ciertas tareas o segmentos del proceso productivo (CEPAL, 2016, p. 44). Todo ello incidió en una mayor integración entre regiones, aunque de manera diferenciada, lo que se vio facilitado por la disminución de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa, la reducción de los costos de transporte y los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este nuevo escenario[286] conlleva riesgos y oportunidades para las economías latinoamericanas. Si bien la mejor opción para los países de la región es integrarse en los procesos globales, ello supone riesgos importantes en relación con la capacidad de cada una de las economías de resguardarse ante las inestabilidades comerciales y financieras, y de adaptarse a las demandas de competitividad que se vuelven más exigentes en el mundo capitalista contemporáneo. Además, la globalización no está

[285] Estos "valores globales" también se denominan como "bienes públicos" e incluyen, entre otros, la democracia, la paz, la seguridad, el desarme y la justicia internacional (CEPAL, 2002, p. 100). La noción de bienes públicos está muy presente en los documentos de la CEPAL de este período.
[286] "Si bien la globalización tiene raíces históricas profundas, los drásticos cambios en los espacios y tiempos generados por la revolución de la información y las comunicaciones le han dado una nueva amplitud y un nuevo ritmo que indujeron transformaciones cualitativas respecto del pasado" (CEPAL, 2004, p. 21).

exenta de relaciones de desigualdad o asimetrías, ya que los actores que interactúan en este marco de mayor interdependencia tienen poderes diferentes.

Así, por ejemplo, los *países desarrollados* y las empresas transnacionales logran ejercer una mayor influencia frente al menor poder relativo de los *países en desarrollo* y otras organizaciones de la sociedad civil. En general, los grandes actores ubicados en los *países desarrollados* no sólo controlan en gran medida la generación de tecnología y comandan las redes de producción y comercio internacional, sino que también logran imponer sus intereses en los espacios de gobernanza internacional, ya sea en las agendas de acción unilateral, bilateral, o en los ámbitos regionales de discusión y negociación (CEPAL, 2002, p. 77, 2010, pp. 31, 91).

De acuerdo con la CEPAL, la generación de tecnología continúa siendo un factor altamente concentrado en las *economías desarrolladas* (CEPAL, 2010, p. 91). Esta concentración significa que en esos países se localizan no sólo la investigación y el desarrollo, sino también las ramas productivas más directamente vinculadas al cambio tecnológico, que se caracterizan por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundial, y por altas rentas de innovación (CEPAL, 2002). Además, estas actividades suelen estar concentradas en grandes empresas transnacionales que controlan los estadios más dinámicos de las cadenas globales de valor (CEPAL, 2000b, p. 46, 2016, p. 16), al tiempo que se observa una creciente tendencia a la formación de oligopolios a nivel global en los sectores más dinámicos de la economía (CEPAL, 2004, p. 32). Las empresas transnacionales han logrado consolidar su poder dentro de las cadenas a partir de su capacidad para reaccionar más rápidamente a los cambios en la forma de organización de la producción, y lograron aprovechar sus ventajas competitivas para organizar los sistemas internacionales de producción integrada.

Desde el punto de vista de los *países en desarrollo*, existen dos visiones respecto de lo que implica el gran dinamismo de las empresas transnacionales en las cadenas globales de valor para el desarrollo de sus economías. Una, cuantitativa, que pone el acento en la inversión extranjera directa y las oportunidades para obtener financiamiento externo, considerando los problemas de las balanzas de pagos. Y otra, cualitativa, vinculada a las eventuales contribuciones de estos grandes actores al desarrollo productivo de los países (CEPAL, 2004). En general, dentro de los efectos positivos que estas dinámicas podrían tener para el desarrollo de las economías latinoamericanas, además de las inversiones, se destacan la mayor demanda de materias primas, el traslado hacia los *países en desarrollo* de las ramas productivas que se consideran “maduras” en los *países desarrollados*, la transferencia de tecnología, y la posible participación de los *países en desarrollo* en las ramas productivas más dinámicas de las cadenas. No obstante, se reconoce también que existen diversos impedimentos estructurales y coyunturales que, en efecto, limitan esos efectos eventualmente positivos (CEPAL, 2014, p. 13). Entre ellos, se destacan la necesidad de desarrollar capacidades tecnológicas acordes para operar con los avances actuales, o el sistema legal de control de patentes y transferencia de tecnología, que está concentrado en las empresas transnacionales o en los *países desarrollados* (CEPAL, 2002, p. 89, 2012a, p. 39).

El análisis de la CEPAL reconoce que, en realidad, las posibilidades de que los países *en desarrollo* accedan a las ramas más dinámicas de las cadenas globales de valor están muy restringidas, y que, en general, su participación se concentra en actividades que exigen un menor grado de calificación (como actividades de ensamble). Los *países desarrollados* concentran el progreso técnico, cuentan con un predominio sostenido en el registro de propiedad intelectual en las ramas y actividades más dinámicas del comercio internacional, y son los territorios donde se conforman las grandes empresas transnacionales. Además, el desarrollo tecnológico exige cuantiosos subsidios gubernamentales, lo que limita las posibilidades de los *países en desarrollo* por su menor capacidad fiscal –y, probablemente, por la mayor urgencia de otras demandas para el uso de los recursos públicos en comparación con los países desarrollados- (CEPAL, 2004, p. 42). De todas formas, desde la perspectiva de la CEPAL, estos obstáculos no representan un impedimento inalcanzable para el desarrollo de América Latina, y se deposita la mirada una vez más en las experiencias exitosas de desarrollo del este asiático, donde se ha podido reducir la brecha tecnológica con políticas sistémicas orientadas al cambio estructural, combinando generación y absorción de tecnología, eficiencia ambiental y desarrollo de capacidades (CEPAL, 2012a, p. 39).[287]

Por otra parte, en todos los trabajos hay un reconocimiento explícito de la creciente financiarización y de la creciente interconexión y gran volatilidad que caracteriza a la economía global. La manifestación más inmediata de este fenómeno se observó en la crisis internacional del año 2008, al dejar en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de los riesgos sistémicos no evolucionaron a la par del proceso de globalización y liberalización financiera (CEPAL, 2010, p. 18).

Si bien, eventualmente, la gran cantidad de recursos disponibles en el mercado financiero internacional podría ofrecer mayores oportunidades de financiamiento para las economías latinoamericanas, en realidad, el sistema se caracteriza por una relación de asimetría entre las fuerzas dinámicas del mercado financiero y la debilidad de los marcos que la regulan (CEPAL, 2000b, p. 47, 2012a, p. 115, 2016, p. 67, 2018a, p. 104). La conjunción de los procesos de liberalización financiera, de penetración de la banca extranjera y las nuevas modalidades de articulación externa del sector privado fueron dando lugar a una profunda reestructuración de los sistemas financieros de los *países en desarrollo* que no canalizan los recursos hacia el desarrollo productivo ni tampoco lograron superar la relativa inestabilidad de los mismos (CEPAL, 2002, p. 71). Así, la

[287] En ese sentido, vuelve a plantearse la comparación con el desarrollo del este asiático y el proceso trunco en América Latina. Así, "a diferencia de lo que ocurrió en la región, la apertura económica de los países asiáticos fue el resultado de un largo proceso liderado por el Estado, cuyo objetivo era la construcción de un aparato productivo orientado hacia los mercados internacionales. (…) Por el contrario, los países de América Latina y el Caribe impulsaron una profunda liberalización de las importaciones al mismo tiempo que comenzaron a aplicar sus estrategias de internacionalización, en muchos casos, en medio de procesos de estabilización recesivos y con una baja tasa de formación de capital" (CEPAL, 2004, p. 189). Otros trabajos comparan la experiencia de otros países a partir de las cuales se pueden extraer reflexiones para el caso de América Latina, como de Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, República de Corea, República Checa, Singapur y Suecia (CEPAL, 2008, p. 247). En cada uno de estos casos, a pesar de las diferencias, se señala la importancia de la inversión extranjera, la internacionalización de las empresas, la promoción de las exportaciones y la innovación en el proceso de desarrollo.

mayor apertura a los flujos financieros por parte de las economías en desarrollo no implica ni mayor crecimiento económico, ni permite reducir la volatilidad de las mismas (CEPAL, 2004, p. 39).

En efecto, la globalización financiera es un factor determinante de los ciclos de auge y recesión en los países de la región[288], por el aumento de la influencia de los mercados financieros internacionales en los mercados locales y por la agudización de la incidencia de las fluctuaciones causadas por los cambios en el ambiente financiero mundial (CEPAL, 2012a, p. 115, 2018a, p. 75). En general, los países *en desarrollo* se encuentran en una posición subordinada o "incompleta" respecto de los mercados financieros internacionales (CEPAL, 2002, p. 91, 2018a, p. 104; Ffrench-Davis, 2015, p. 149); ya sea –entre otras cuestiones- por la naturaleza de las monedas de denominación de la deuda externa, que se corresponde con la de los *países desarrollados*, o por la relación muy desfavorable entre el tamaño de los mercados financieros de estos países y las presiones especulativas que enfrentan (CEPAL, 2012a, p. 119, 2020, p. 19). Al respecto, se señala que:

> *El concepto de financierización periférica es al capitalismo contemporáneo lo que la noción de capitalismo periférico de Prebisch (1981) era al capitalismo global de fines de la década de 1970*. La financierización periférica refleja un conjunto de prácticas económicas caracterizadas por relaciones de subordinación con respecto al ciclo financiero global –y a los actores internos y externos que determinan su dinámica- que inducen cambios de comportamiento en los actores económicos y políticos locales que refuerzan el patrón de especialización existente y aumentan la vulnerabilidad externa. Estos rasgos fueron facilitados por la mayor liberalización de la cuenta financiera que caracterizó a los países de la región en comparación con otras regiones del planeta (CEPAL, 2018a, p. 104) –cursivas propias-.

Por otra parte, en el análisis del contexto internacional más reciente –en especial, a partir de 2010- fue cobrando una importancia cada vez mayor el reconocimiento de China como un "nuevo actor en el centro" (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 26) con "una posición predominante en el mundo" (CEPAL, 2016, p. 39). La emergencia de China en el escenario internacional tuvo consecuencias importantes, tanto para la economía global en general, como para las latinoamericanas en particular. En términos generales, China se consolidó como un actor "de primer orden" en el comercio y la inversión globales, al tiempo que la incorporación de la mano de obra asiática tuvo un fuerte efecto en la dinámica de los costos laborales a escala mundial, sobre todo por su creciente gravitación en los mercados internacionales de productos manufacturados. En términos particulares, el ascenso de China estimuló las exportaciones de algunos países latinoamericanos, cuyos términos de intercambio mejoraron sensiblemente. Esto les permitió a estos países alejarse temporalmente de los problemas de balanza de pagos que afecta recurrentemente a la región, aunque al mismo tiempo se alertó sobre los

[288] Si bien los ciclos del comercio y de los términos de intercambio siguen incidiendo en las fluctuaciones experimentadas por las economías de la región, los flujos de financiamiento externo fueron fundamentales en la determinación del ciclo económico de fines de los noventa y principios del 2000 (Ffrench-Davis 2003a; CEPAL, 2002a y 2003a). Las oscilaciones de los flujos de capitales, más que las modificaciones en los términos de intercambio, explican las variaciones observadas en los tipos de cambio reales de los países de la región (CEPAL, 2004, p. 100).

peligros de una posible reprimarización de las economías. Por su parte, los cambios en la dinámica de los costos laborales también afectó a algunos países latinoamericanos (como México o algunos países centroamericanos) por su tipo de inserción en el mercado mundial basada en bajos costos laborales (CEPAL, 2012a, p. 26, 2014, p. 29).

Algunos documentos de la CEPAL señalan que la emergencia de China otorgó nuevas oportunidades para las relaciones Sur-Sur, lo que también podría actuar como un estímulo al crecimiento de las economías "emergentes" –se menciona, por ejemplo, del BRIC- y también de las latinoamericanas. En ese sentido, el comercio Sur-Sur abriría nuevas posibilidades a medida que las economías "emergentes" aumenten su participación en el PBI mundial y en la demanda global, dado que aumentarán el consumo de bienes y servicios, lo que ofrece potencialmente nuevos nichos de mercado, al tiempo que la mayor demanda de estas economías de productos como energía, alimentos, minerales y metales podría actuar a favor de los precios de exportación de algunas de las economías latinoamericanas (CEPAL, 2010, p. 27). Sin embargo, otros trabajos más recientes han advertido sobre los peligros de la forma en cómo se vincula China con las economías latinoamericanas, ya que podría estar recreando las relaciones Norte-Sur o centro-periferia.

> A pesar de sus intereses comunes y de los espacios potenciales de cooperación, la relación entre China y América Latina y el Caribe ha sido predominantemente de tipo Norte-Sur. China ha mostrado una presencia creciente en la región en proyectos de infraestructura y explotación de recursos naturales. Aunque el país se percibe como una economía en desarrollo y demanda ser tratado como tal en los foros internacionales (…), en sus relaciones con otras economías en desarrollo tiende a actuar de acuerdo con lo previsto por el modelo de centro-periferia (CEPAL, 2016, p. 42).

En conjunto, se reconoce entonces que la globalización generó una creciente interdependencia, pero que ello estuvo acompañado, también, por marcadas desigualdades entre los países y regiones.

> [E]sta desigualdad se expresa en un sistema *centro-periferia* con elevadas asimetrías entre países y regiones en materia de capacidades tecnológicas y productivas y de poder político y financiero. Esas asimetrías comprometen la estabilidad del sistema y la expansión del comercio y la inversión (CEPAL, 2020, p. 18) –cursivas propias-.

Ante la falta de instituciones adecuadas, la globalización "está demostrando ser una fuerza desintegradora" en la que al interior de las regiones se van configurando "ganadores" o "perdedores" en los sectores productivos y entre distintos los grupos sociales (CEPAL, 2002, p. 103). Por ello, se necesitan "nuevas instituciones que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros de solidaridad internacional" (CEPAL, 2004, p. 42). Sin embargo, la redefinición y una mayor institucionalización de la gobernanza mundial siguen siendo una tarea pendiente (CEPAL, 2012a, p. 296). Además, la estructuración de una nueva institucionalidad tampoco está exenta de conflictos, sino que enfrenta diversos obstáculos, como la ausencia de principios compartidos por los principales actores, la

desigual influencia de quienes intervienen en el proceso y la dificultad para crear coaliciones estables.

De todas formas, para la CEPAL, el escenario internacional continúa ofreciendo oportunidades para una mejor integración de los países en desarrollo a la economía mundial.

> *Se entiende que el centro y la periferia son tipos ideales, que en el mundo real presentan un alto grado de heterogeneidad interna, y que los países de la periferia, según adopten o no las políticas adecuadas, pueden redefinir su posición en el sistema* (…) El desafío para la inserción internacional de la periferia consiste en reducir la brecha tecnológica que la separa del centro y diversificar su estructura productiva. Se trata de una tarea compleja, porque el patrón de especialización tiende a reproducirse en el tiempo. Los países con ventajas tecnológicas las usan para innovar y ampliar su participación en los mercados, con lo que invierten aún más en tecnología y en aumentar la brecha con la periferia. Existe un círculo virtuoso en el centro, que tiene como contrapartida el rezago creciente de la periferia. *La divergencia entre centro y periferia no es inevitable*; solo ocurre en ausencia de políticas que corrijan los incentivos y la rentabilidad en lo que se refiere al monto y la composición de la inversión. Sin la intervención de las políticas de desarrollo, estos incentivos favorecen la inversión en sectores con ventajas comparativas estáticas y reproducen el patrón de especialización predominante (…) El patrón de especialización cambia cuando las políticas internas e internacionales se combinan para favorecer la acumulación de capacidades en la periferia, transformando el comercio internacional en un instrumento de desarrollo y no de reproducción de asimetrías (CEPAL, 2020, pp. 73–74) –cursivas propias-.

Sin embargo, estos "escenarios optimistas" se enfrentan a la apertura incompleta de las economías desarrolladas y a la exigencia de que los países en desarrollo se adecuen a la normativa internacional en varias dimensiones asociadas al comercio. Ello da cuenta de que los debates acerca del diseño y la aplicación de las normas que regulan el comercio internacional están condicionados por temas relacionados con el poder en torno a quién diseña las reglas; y cómo afectan esas reglas a las economías de los distintos países (CEPAL, 2004, p. 201). Existe, por ello, una institucionalidad global que es "incompleta y asimétrica" (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001, citado en CEPAL, 2004, p. 23).[289]

Al reconocer que la agenda de desarrollo global se rige por la voluntad de un grupo reducido de países desarrollados cuyos intereses se expresan en los organismos internacionales[290], se destaca la importancia de poder avanzar en una institucionalidad

[289] Por ejemplo, en relación con las dinámicas de gobernanza internacional, estos procesos han sido acompañados por la apertura comercial y financiera y el fortalecimiento de mecanismos multilaterales, como la OMC, que extendió los principios de liberalización del comercio de bienes al de servicios y definió normas internacionales básicas en materia de propiedad intelectual (CEPAL, 2000b, p. 46). De hecho, el predominio de las grandes empresas transnacionales en el marco de las cadenas globales de valor aparece asociado a la liberalización del comercio, de los flujos financieros y de las inversiones en los países en desarrollo, que se ha acelerado desde fines del siglo XX (CEPAL, 2002, p. 19, 2012a, p. 133).

[290] Como, por ejemplo, a través del Grupo de los 7, con la participación de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón y Reino Unido. Luego se conformó el Grupo de los 20, en un intento por dar mayor participación a las economías emergentes. Allí participan: Alemania,

internacional que sea más representativa de los diversos actores que operan en el plano global, y que permita responder a los retos económicos, ambientales y sociales que impone la actual fase de la globalización. El multilateralismo aparece como la principal estrategia para avanzar en ese sentido; es decir, para promover una mayor representación de los intereses de los distintos países –y en especial, de los *países en desarrollo* que no están bien representados-, y para garantizar el equilibrio adecuado entre la estabilidad macrofinanciera global y la provisión de recursos y medios para fomentar el desarrollo económico de los distintos países (CEPAL, 2010, pp. 30–31).

Además, se estima necesario prestar apoyo a los organismos internacionales para coordinar los esfuerzos en el ámbito internacional (CEPAL, 2002, p. 122), con el fin de superar las asimetrías en el orden internacional y crear mecanismos que aceleren los impulsos dinámicos desde los *países desarrollados* hacia los *países en desarrollo*, a través del comercio internacional y de la transferencia de tecnología. También se considera importante para aminorar los impactos de la financiarización en las economías en desarrollo. En ese sentido, se propone reformar el sistema financiero a nivel internacional, con el objetivo de reducir el acceso segmentado y volátil de los *países en desarrollo* a los recursos financieros internacionales y abrir espacios que les permitan ampliar los márgenes para la adopción de políticas anticíclicas (CEPAL, 2002, p. 122) y políticas orientadas al cambio estructural (CEPAL, 2016, p. 146).

La (re)construcción de tal gobernanza internacional requiere de la participación activa de los Estados nacionales, así como de la integración regional, donde dichos Estados juegan un rol central. De acuerdo con la CEPAL, durante gran parte del período aquí analizado, los países de América Latina realizaron distintos intentos por desempeñar un papel más protagónico en estos debates globales a través de una presencia más coordinada en foros interregionales y mundiales, y a través de la creación de esquemas de integración más allá del comercio, centrados en una búsqueda de mayor cooperación regional y subregional. Ejemplos de ello fueron la creación de la CELAC y la UNASUR, que complementan los mecanismos de integración ya existentes y amplían los espacios de diálogo político (CEPAL, 2012a, pp. 296–297). De todas formas, los intentos de avanzar en ese sentido no han prosperado satisfactoriamente, y la cooperación internacional sobre bases multilaterales ha dejado espacio, en cambio, al unilateralismo y las rivalidades económicas, tecnológicas y militares. La ausencia de mecanismos de cooperación multilateral es especialmente evidente en temas que, por definición, tienen un alcance global y requieren una acción global, como los del medio ambiente y, más recientemente, la pandemia (CEPAL, 2020, p. 18).

5.2. El concepto de cambio estructural

En consonancia con su planteo histórico, la CEPAL resaltó durante los últimos años la necesidad de avanzar en una transformación dinámica de las estructuras productivas

Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía, y la Unión Europea.

latinoamericanas. De manera específica, dicho desafío se expresa bajo el concepto de "cambio estructural"[291], el cual se presenta como *medio* y *estrategia* para alcanzar la *igualdad*[292] (CEPAL, 2012a, p. 16) –cursivas en original-. Así, dado que el objetivo central del cambio estructural, en tanto estrategia de desarrollo, es elevar el nivel de bienestar del conjunto de la población, requiere lograr avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos del mundo globalizado (CEPAL, 2000b, p. 50, 2008, p. 18).

El cambio estructural abarca dos dimensiones relacionadas entre sí. Por un lado, requiere aumentar el peso de la producción y el comercio de sectores y actividades intensivas en conocimiento, para generar una matriz productiva más densa y diversificada. Con ello se pretende lograr un dinamismo interno virtuoso en el ámbito de la productividad y el empleo calificado, y una mayor participación de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total (CEPAL, 2004, p. 83, 2008). En ese sentido, es indispensable establecer encadenamientos hacia atrás y hacia delante y apoyar a los sectores que operan con una productividad intermedia, para que puedan vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en términos de productividad (CEPAL, 2002, p. 110). Ello permitiría procesos más dinámicos de transferencia de conocimientos y tecnologías, contribuir a modificar la estructura productiva, emplear una mayor parte de la población en actividades con mayor productividad y, de esta forma, reducir la persistente heterogeneidad estructural, al lograr empleos de mejor calidad y mejorar la distribución (CEPAL, 2000c, 2010, 2012a, 2018a, 2020).

Por otro lado, el cambio estructural se orienta a lograr una mejor inserción internacional en los mercados de rápido crecimiento, para poder fortalecer la demanda agregada, expandir la producción y contribuir también a generar empleos de mejor calidad (CEPAL, 2000b, p. 232, 2012a, p. 27). Al igual que en el planteo estructuralista original, también se resalta que una mayor diversificación productiva le permitiría a la región tener una mejor capacidad de respuesta –y una menor vulnerabilidad- frente a los choques externos. Así, avanzar en un cambio estructural es importante para poder generar una mayor producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento, una mayor división del trabajo y diversificación de actividades que permitan responder más eficientemente y con mayor celeridad a los choques negativos (CEPAL, 2012a, p. 46).

De acuerdo con el neoestructuralismo actual, para alcanzar esos objetivos es preciso lograr dos tipos de "eficiencias" a los fines de combinar trayectorias de rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo. La primera se denomina

[291] De acuerdo con la CEPAL, la noción de cambio estructural ha estado siempre presente en los trabajos de la institución, desde las contribuciones estructuralistas, y también en la teoría del desarrollo en general. Si bien bajo el predominio de los enfoques ortodoxos dicha discusión permaneció relegada, volvió a cobrar relevancia luego de la crisis de 2008, cuando el cambio estructural (entendido como crecimiento elevado con mejor distribución del ingreso) y las políticas para impulsarlo ganaron una creciente aceptación, incluso en medios que tendían a considerarlo, a lo sumo, como un tópico de la historia del pensamiento económico (CEPAL, 2012a, p. 28). A partir del año 2016, también se utiliza la expresión "cambio estructural progresivo".

[292] "No puede ni debe ser otro su objetivo cuando se trata en general de los países con mayores niveles de desigualdad del mundo" (CEPAL, 2000b, p. 45).

“eficiencia schumpeteriana” (o dinámica), y destaca la importancia de estimular los sectores con altas tasas de crecimiento de la productividad, y mayor difusión de conocimientos y capacidades hacia el conjunto de la economía y la sociedad. Se trata de sectores que lideran el proceso de innovación y que pueden impulsar aumentos de productividad tanto en su propio sector como en otros sectores. La segunda es la “eficiencia keynesiana” (o de crecimiento) y refiere a un patrón de especialización en sectores beneficiados por tasas más altas de crecimiento de la demanda externa e interna, con efectos positivos sobre la producción y el empleo. De esa forma, es fundamental que la estrategia de cambio estructural fortalezca sectores dinámicos de la economía, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino también de la demanda, ya que el incremento de la productividad sin un aumento de la demanda paralelo podría generar subocupación o desocupación (CEPAL, 2012a, p. 17).[293]

En todo caso, el efecto dinámico en la estructura productiva será mayor cuanto más alta sea la cantidad de empresas y sectores productivos relacionados con las exportaciones. De igual forma, ese efecto se intensificará cuanto mayor sea la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras, lo que destaca la importancia de profundizar los vínculos entre la actividad exportadora y el resto del aparato productivo, a través de mecanismos de transferencia y difusión interna de tecnología, y de mejorar los niveles de capacitación del capital humano (CEPAL, 2004, p. 178). Para ello, es fundamental estimular del desarrollo de la “competitividad sistémica”. Así, retomando las contribuciones de Fajnzylber y de *Transformación productiva con equidad*, se argumenta que dicha estrategia contempla: la importancia de generar conocimiento y tecnología como base dicha competitividad; la promoción de interacciones sistémica entre todos los actores de la economía, más allá de los esfuerzos individuales de cada empresa; y el rol del Estado en el fomento de las dinámicas cooperativas y sinérgicas entre los distintos actores públicos y privados (CEPAL, 2002, p. 109).

De esta forma, el cambio estructural debe orientarse a promover sinergias en el conjunto de la economía. En esta estrategia de sinergias, las empresas transnacionales asumen un rol importante por su capacidad para potenciar diferentes dimensiones del desarrollo, a partir de la posibilidad de realizar inversiones, desarrollar nuevas industrias, transferir conocimientos, generar una mayor articulación de las economías locales y favorecer los procesos de integración a las cadenas globales de valor (CEPAL, 2004, p. 226, 2010, p. 236, 2012b, p. 48). Desde esta perspectiva, la inversión de las empresas transnacionales “constituye la vía más rápida y eficaz para desplegar nuevas tecnologías en los países en desarrollo” (CEPAL, 2004, p. 226).

Más allá de las posibilidades de que las empresas transnacionales estimulen el desarrollo de las economías latinoamericanas, se reconoce que las mismas ya tienen una importancia central en la estructura productiva de la región. Ello se expresa en varias dimensiones. En primer lugar, las empresas transnacionales están presentes en prácticamente todos los países y en todas las actividades productivas y de servicios, e incluso llegan a alcanzar posiciones oligopólicas en los mercados locales. En segundo

[293] También se reconoce un tercer tipo de eficiencia, denominada “eficiencia ambiental”, que se menciona en el punto 5.7.

lugar, el posicionamiento de estas empresas es un factor clave para entender los patrones de inserción internacional de los países de la región, ya que gran parte de las actividades de exportación son desempeñadas por estos actores. En tercer lugar, las empresas transnacionales son relevantes en los sectores más modernos y en las actividades con mayor contenido tecnológico que se llevan a cabo en la región. En cuarto lugar, tienen una fuerte participación en las actividades de I+D e innovación industrial, sobre todo en las economías regionales de mayor magnitud, como Argentina, Brasil y México.

Así, se reconoce que el liderazgo empresarial proviene actualmente de estos actores, y que su disposición para invertir en proyectos de envergadura o de vanguardia y abrir nuevos mercados incide significativamente en la trayectoria de la productividad del conjunto de las economías latinoamericanas. Por ello, se considera la posibilidad de que puedan interactuar sinérgicamente con los actores locales para estimular su desarrollo, ya que, al vincularse con los empresarios locales y los gobiernos, podrían promover grandes inversiones y crear las condiciones para que las empresas líderes se transformen en jugadores globales (CEPAL, 2004, p. 237).

No obstante, también se reconocen algunos problemas asociados a la presencia de las empresas transnacionales en la región. En general, se mencionan las dinámicas de enclave, donde el incremento de la productividad se concentra en pocas empresas y su extensión a otros sectores de la economía es bastante limitada; la gran demanda y el escaso procesamiento de los recursos naturales, lo que, por un lado, reproduce la dependencia de los ciclos de los precios de las materias primas y, por otro, resalta los efectos negativos que tienen esas actividades sobre la sustentabilidad del medio ambiente –lo que dio lugar a diversos conflictos con comunidades locales-; y el hecho de que, muchas veces, estas grandes empresas ocupan posiciones oligopólicas en sectores clave de las economías de la región. Por ello, se argumenta la importancia de poder avanzar en formas de regulación e incentivos que fomenten una mayor interacción, competencia y el traspaso de mayores beneficios en materia de acceso y costos a mayores segmentos de la población (CEPAL, 2012a, p. 138).

Por otra parte, la estrategia del cambio estructural también requiere poder avanzar en un sistema financiero que encauce los ahorros hacia actividades productivas (CEPAL, 2002, p. 106). Se debe avanzar en la construcción de un sistema financiero que considere la heterogeneidad estructural de la región y pueda ofrecer instrumentos que respondan a la diversidad del entramado productivo y a la necesidad de fortalecer sus encadenamientos. Los mercados financieros de la región presentan problemas de segmentación y de dificultad de acceso al crédito de gran parte de las empresas, especialmente de las empresas pequeñas, lo que tiene consecuencias negativas en términos de generación de empleo. Las asimetrías del acceso al financiamiento refuerzan las desigualdades preexistentes en materia de capacidad e inserción en los mercados externos, y dan origen a un círculo vicioso que acentúa la vulnerabilidad de las empresas más pequeñas y dificulta su proceso de expansión (CEPAL, 2012a, p. 142).

Así, en conjunto, el cambio estructural recupera el argumento cepalino tradicional de transformar las estructuras productivas latinoamericanas a los fines de reducir la heterogeneidad estructural y mejorar los patrones de inserción internacional, bajo un mundo globalizado. A ello se sumarán, como elementos distintivos de este período, el énfasis depositado en la estabilidad macroeconómica, la protección social, el reconocimiento de los derechos y la sustentabilidad ambiental (CEPAL, 2020, p. 19).

5.3. La dimensión macroeconómica

La importancia de garantizar la estabilidad macroeconómica es un tema recurrente en los trabajos de la CEPAL de este último período de análisis. Se señala que la marcada volatilidad que atraviesa la región en los ciclos económicos afecta negativamente la capacidad de las economías para iniciar procesos de crecimiento sostenido (CEPAL, 2004, p. 95). En ese sentido, las economías latinoamericanas se caracterizan por reiteradas expansiones seguidas de situaciones recesivas, lo que conlleva una producción efectiva por debajo de la capacidad productiva del trabajo y el capital, altibajos de los precios macroeconómicos (como el tipo de cambio), falta de liquidez en el mercado crediticio y grandes vaivenes de la balanza de pagos (Ffrench-Davis, 2015, p. 130).

A su vez, esta inestabilidad muestra un vínculo estrecho con las fluctuaciones de las corrientes de capital financiero externo y los precios de las exportaciones primarias. En efecto, la inestabilidad de las economías latinoamericanas ha estado estrechamente asociada a los ciclos de los flujos financieros con el exterior, que, además de exhibir una alta volatilidad, también tienen una escasa conexión con la inversión productiva. Como resultado de ello, ha predominado lo que Ffrench-Davis denominó como un tipo "financierismo" en vez de "productivismo" (Ffrench-Davis, 2010).

Ante esa situación, y continuando con la línea argumental neoestructuralista, se sostiene que "la disciplina macroeconómica es esencial", pero debe ser considerada en un sentido mucho más amplio que el balance fiscal y los bajos niveles de inflación, ya que esa visión restringida ignora otras dimensiones de la estabilidad macroeconómica, como ser la sostenibilidad de la balanza de pagos, la solidez de los sistemas financieros nacionales y la estabilidad de las variables reales, como el crecimiento económico y el empleo (CEPAL, 2000b, 2002, 2012a, 2014). En consecuencia, la gestión macroeconómica debería centrarse, por un lado, "en evitar los déficits insostenibles, públicos y privados, vigilar los desajustes financieros, y controlar la inflación y la inestabilidad de las variables reales de la economía" (CEPAL, 2002, p. 107). Por otro lado, debería adoptar un enfoque que priorice el desarrollo productivo y "nivele hacia arriba" las capacidades y oportunidades sociales (CEPAL, 2010, pp. 51–52). Ello permitiría disminuir las brechas de productividad y dar un sustento real a la reducción efectiva de las desigualdades.

5.4. La dimensión microeconómica

Las contribuciones neoestructuralistas de este último período centraron la atención en mayor medida en la dimensión microeconómica de los procesos de desarrollo. En ese sentido, la CEPAL reconoce que una de las principales contribuciones del estructuralismo original fue señalar que "la difusión lenta y desigual del progreso técnico a escala internacional generaba estructuras económicas muy distintas en diferentes regiones del mundo y así se conformaba lo que se denominó el sistema centro-periferia" (CEPAL, 2012a, p. 73). Sin embargo, a pesar de la importancia que asumía la noción de progreso técnico en los trabajos iniciales de la CEPAL, la comprensión que se tenía de ese proceso era muy limitada. En otras palabras, "no existía una teoría microeconómica del aprendizaje y de la innovación que pudiera fundamentar, de forma rigurosa, la macrodinámica del desarrollo" (CEPAL, 2012a, p. 73).

El enfoque microeconómico presta especial atención a las estrategias que despliegan las empresas, ya que tienen un papel importante para entender y definir el perfil y la evolución de las estructuras productivas y el patrón de inserción de la región (CEPAL, 2010, p. 119). Por ello, es necesario prestar atención a las actividades tecnológicas que despliegan las empresas, sus *path dependences*, los sectores donde se desenvuelven y las estructuras de incentivos que refuerzan o pretenden modificar determinadas lógicas de acción o inversiones, entre otras dimensiones.

En general, las empresas responden a las señales provenientes de su entorno para adquirir tecnología, adaptarla y mejorarla con el propósito de construir sus capacidades tecnológicas y ventajas competitivas. En estas decisiones influyen la estructura de incentivos, los mercados de factores y recursos (habilidades, capital, tecnología, proveedores) y las instituciones con las que las empresas interactúan (de enseñanza y capacitación, tecnológicas y financieras, entre otras). Por esta razón, la innovación es comprendida como un proceso interactivo, que vincula a los diversos agentes, como empresas, instituciones y normas en las que se apoyan los procesos de incorporación de tecnología dentro del sistema de innovación (CEPAL, 2002, p. 216, 2004, p. 212).

De esa forma, el neoestructuralismo actual reconoce las contribuciones de los enfoques evolucionistas que se fueron generando desde fines del siglo pasado, a partir de los cuales se puede generar una comprensión más acabada de los factores que inciden en las trayectorias diferenciadas de desarrollo (o en las posibilidades de convergencia a nivel internacional y regional) (CEPAL, 2007, p. 14). Entre esos factores, se señala la importancia de analizar las dinámicas de innovación, aprendizaje, transferencia de tecnologías, los tipos de conocimientos, y las capacidades de las empresas y del entorno para generar y desplegar esos procesos e interactuar en pos de un mayor desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas. En todo ese proceso, el progreso técnico es resultado de la interacción, de prueba y error, y de intercambios de informaciones en las que participa un conjunto amplio y heterogéneo de agentes (como actores privados, empresas, entidades públicas, universidades y centros de investigación) que, por lo general tienen objetivos, reglas y estructuras diferentes (CEPAL, 2012a, p. 75).

Por ello, se estima necesaria la existencia de un marco institucional que coordine la interacción entre esos agentes y promueva comportamientos cooperativos a favor de la innovación y la difusión de conocimientos. En relación con este último elemento, se reconoce la importancia de las políticas que promuevan enfoques y abordajes sistémicos para la generación, adaptación y transferencia de tecnologías. También se destaca el rol del Estado para coordinar a los agentes que innovan y difunden tecnología, y para estimular la canalización de recursos hacia actividades que generen más aprendizaje y puedan ser difundidos hacia las empresas más rezagadas, que suelen ser las de menor tamaño (CEPAL, 2010, 2012a).

5.5. Igualdad, ciudadanía y derechos

Al comenzar el nuevo siglo, la CEPAL reconocía la deuda pendiente de la región para construir sociedades "más equitativas". La noción de "equidad" aparece como "la vara fundamental con que debe medirse la calidad del desarrollo" (CEPAL, 2000b, p. 48), y va más allá de una perspectiva puramente económica centrada en la posibilidad de garantizar el crecimiento económico de la región, ya que incorpora otros aspectos sociales y políticos (CEPAL, 2010, p. 42). Esta perspectiva reconoce que, tanto en términos históricos como particularmente luego de la experiencia neoliberal, gran parte de la población latinoamericana goza de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos. En el terreno jurídico y político se manifiestan desigualdades fundamentales en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, y en las esferas económica y social existen grandes disparidades de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos e impedimentos a la movilidad social –particularmente para las mujeres- (CEPAL, 2000b, p. 48).

En ese marco, la "igualdad" se plantea como la "abolición de privilegios y la consagración de la igualdad de derechos de todos los individuos, independientemente de sus orígenes, condiciones y adscripciones". Así, la igualdad implica "no solo la universalidad de derechos civiles y políticos sino también un horizonte de justicia distributiva en función del cual todos puedan disfrutar de los beneficios del progreso y ser reconocidos como iguales en derechos y dignidad" (CEPAL, 2014, p. 69). Esta forma de entender la igualdad resalta la "capacidad" de los individuos en un sentido amplio, en relación con las habilidades, conocimientos y destrezas que se pueden adquirir y les permitan emprender los proyectos de vida que estimen valiosos (CEPAL, 2014, p. 73).

Al igual, en parte, que los debates que tuvieron lugar durante los sesenta, se argumenta que la educación y la generación de empleo de mayor calidad son las herramientas fundamentales para lograr sociedades más igualitarias y el pleno aprovechamiento de las capacidades individuales (CEPAL, 2000b, p. 48, 2000c, 2006b, 2010, p. 192). Estas herramientas permitirían conjuntamente mejorar la posición de los actores más relegados en el plano del mercado, al poder conseguir empleo de mejor calidad y reducir la pobreza y la desigualdad y, consecuentemente, mejorar su participación social y política (CEPAL, 2010, p. 42). Al respecto, se argumenta que "si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y

políticos, tan difícilmente alcanzados, tienden a perder sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información" (CEPAL, 2000b, p. 48). De esta forma, el fortalecimiento de la ciudadanía social, entendida como la pertenencia de los individuos a una comunidad, implica poner "un freno a las desigualdades económicas –mediante la acción deliberada del Estado-, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, impiden la real pertenencia a esta a muchos miembros de la sociedad" (CEPAL, 2006b, pp. 18–19).

La importancia de revalorizar los derechos políticos se asocia a fortalecer la ciudadanía, a partir de reforzar el vínculo entre "lo público" y "lo individual" (CEPAL, 2000b, p. 20). En efecto, se reconocía que todas las sociedades de la región experimentaban una profunda desintegración social que llevaba a una pérdida de sentido de pertenencia, de identidad con propósitos colectivos y de desarrollo de lazos de solidaridad. Los trabajos resaltan la importancia de visualizar "lo público" como el espacio de los intereses colectivos más que de "lo estatal". La propuesta es alcanzar una participación más activa de todos los sectores sociales en las instituciones políticas democráticas, pero también de desarrollar mecanismos propios de la sociedad civil que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad sociales, tanto al interior de los grupos como entre ellos, y que permitan fortalecer la convivencia y el desarrollo colectivo, basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la solución negociada de los conflictos (CEPAL, 2000b, p. 20, 2010).

Por su parte, la noción de "igualdad" en los planteos de la CEPAL adquirió una relevancia mayor en la discusión del desarrollo a partir de 2010 (CEPAL, 2012a, p. 14, 2018a, p. 21). En gran medida, se expresó en la necesidad de reconocer y respetar "las diferencias" entre los distintos grupos, ya sea en términos de género, cultura, etnia, territorio y/o edad (CEPAL, 2010, p. 45, 2018a, p. 33). A lo largo de los años, diversos grupos asociados a estas categorías sufrieron discriminación y exclusión, y padecen mayores niveles de vulnerabilidad. Por eso, la "igualdad" debe ir más allá de las demandas de reconocimiento ante la ley y garantizar efectivamente las luchas por la identidad y reconocimiento de sus problemas y proyectos colectivos. Desde esta perspectiva, el desarrollo requiere incluir "la agenda de la diferencia", pero sin resumir la categoría a una variable puramente económica, sino reconociendo la posibilidad de una "mayor igualdad entre desiguales" (CEPAL, 2010, p. 45). Ello conlleva respetar necesariamente las identidades de los grupos y pueblos que se sienten amenazados por la tendencia a la homogeneización cultural que impone la globalización (CEPAL, 2002, p. 23).

Finalmente, se destaca que, en la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de la heterogeneidad de las instituciones, la democracia se fortaleció institucionalmente. Ello redundó en una mayor visibilidad de las demandas sociales y, complementariamente, en una mayor preocupación de los gobiernos por incluir a sectores más amplios de la población en los beneficios del crecimiento. En ese marco, las profundas desigualdades distributivas, tanto de recursos como de redes de pertenencia y reconocimiento, generaron descontento y favorecieron preferencias electorales que reconocían los conflictos asociados a las pugnas distributivas y los reclamos por una mayor titularidad de derechos, de manera que la dimensión social del

desarrollo se situó en muchas de las agendas de gobierno y ofertas electorales. Sin embargo, también se señala que este mayor reconocimiento de las desigualdades y conflictos distributivos coexiste con la rigidez de las estructuras productivas y la falta de políticas públicas que promuevan efectivamente una mayor diversificación y complejidad del aparato productivo, a partir del cual podrían articularse de manera armoniosa los objetivos de productividad y distribución (CEPAL, 2014, pp. 29–30).

5.6. Desarrollo y género

Entrando el siglo XXI, las demandas de género adquirieron una relevancia mayor en la discusión del desarrollo. En ese sentido, actualmente se reconoce que las teorías latinoamericanas del desarrollo, tanto en la variante estructuralista como en los enfoques de la dependencia, "jamás tomaron en cuenta a las mujeres" (Girón, 2009, pp. 79–80). Los principales reclamos y contribuciones de las perspectivas feministas destacan las relaciones de asimetría entre sexo y género y las incorporan como variables centrales en los alcances de la "igualdad". En efecto, se trata de visibilizar las múltiples dimensiones de la reproducción histórica de la desigualdad, donde las mujeres aparecen como inferiores en rango y derechos (CEPAL, 2014, p. 104).

La discusión del desarrollo y la igualdad no puede dejar de lado el hecho de que, históricamente, las mujeres se sitúan en una posición de mayor vulnerabilidad. Ello conlleva reconocer las condiciones iniciales entre hombres y mujeres en cuanto a socialización, la historia de acumulación masculina del poder, el mantenimiento de la división sexual del trabajo y los patrones socioculturales discriminatorios. De esa forma, no alcanza con garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), ya que las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico.

En ese marco, en los últimos años, la llamada "economía del cuidado" cobró mayor relevancia en la agenda pública, desde donde se han destacado con gran ímpetu los trabajos de cuidados, las actividades no remuneradas y las desigualdades en la disposición del tiempo que recaen sobre y afectan en gran proporción a las mujeres (CEPAL, 2010, pp. 199–200, 2014, pp. 172, 175). Esto no solo constituye una situación injusta, sino que impide que muchas mujeres puedan insertarse en el mercado laboral y ganar autonomía. Además, los servicios de cuidado están casi exclusivamente mercantilizados, lo que implica que los estratos más pobres –y muchas veces intermedios- no lo puedan costear. Ello conlleva que la participación de las mujeres en el empleo se distribuya desigualmente entre grupos sociales, lo que reproduce las brechas socioeconómicas (CEPAL, 2010). Por otra parte, para las mujeres que logran insertarse en el mercado de trabajo, se mantiene la alta segregación ocupacional entre hombres y mujeres, al mismo tiempo que persiste la significativa brecha salarial. También persiste la considerable diferencia de la carga de trabajo total de hombres y mujeres, ya que las mujeres cumplen una doble jornada: además de sus responsabilidades laborales, se hacen cargo de la mayor parte del esfuerzo de cuidado y de las tareas del hogar (CEPAL, 2014, pp. 49–50).

Finalmente, también se señala que las desigualdades de género se combinan con otras formas de desigualdades históricas, asociadas por ejemplo a la dimensión étnica. En ese sentido, las desigualdades sobresaltan al comparar la situación de los pueblos y las mujeres indígenas respecto del resto de la población; donde se dan múltiples procesos de discriminación, exclusión y "desigualdades cruzadas" (CEPAL, 2014, p. 175). Así, al cruzar género y etnia, sobresale que el empleo sigue altamente segmentado, con baja cobertura de la seguridad social e inequidades profundas.

En general, los Estados mostraron un mayor compromiso con las cuestiones de género, lo que se reflejó en la formulación de normativas a nivel internacional y nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y en la creación de diversos programas de atención e iniciativas de medición del fenómeno. Sin embargo, aún persiste la necesidad de establecer arreglos institucionales con un abordaje integral que logren garantizar los derechos y el acceso a la justicia (CEPAL, 2014, p. 106).

5.7. La cuestión ambiental

La cuestión ambiental fue cobrando una relevancia progresiva en la agenda de la CEPAL hasta ubicarse como uno de los ejes centrales del cambio estructural (CEPAL, 2016, 2018a). En ese sentido, la consideración de la dimensión ambiental del desarrollo se remonta a la década del setenta y a la discusión de los estilos de desarrollo. No obstante, a pesar de reconocerse su importancia en la agenda internacional –especialmente luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en Rio de Janeiro, en 1992[294]- los primeros textos del período aquí analizado señalan que dicha dimensión "aún no es parte integral del proceso de desarrollo" de los países latinoamericanos (CEPAL, 2002, p. 111). En efecto, los temas de sostenibilidad ambiental ocupaban un papel secundario en la dinámica de la inversión pública y privada, lo que reflejaba la debilidad de las instituciones ambientales (CEPAL, 2004, p. 163).

Sin embargo, el tema fue cobrando una relevancia cada vez mayor en términos políticos y académicos y, en el caso de la CEPAL, para fines de la primera década del siglo XXI aparecía ya como uno de los ejes centrales del cambio estructural, problematizado en relación con las formas de producir, de consumo, la explotación y el acceso diferenciado a los recursos naturales, y los marcos regulatorios deficientes en torno a dicha problemática (CEPAL, 2012a). Así, los trabajos actuales destacan la dimensión ambiental como una condición *sine qua non* del cambio estructural. Al respecto, se señala que "es de central importancia considerar la dimensión ambiental de la sostenibilidad del desarrollo y, en particular, tener muy en cuenta las consecuencias que los patrones de producción y consumo de hoy pueden tener en la calidad de vida de mañana" (CEPAL, 2014, p. 247).

[294] Dicha conferencia "marcó el punto de inflexión en la negociación de acuerdos multilaterales ambientales, con una visión amplia del desarrollo en que se reconoce la importancia de conciliar la producción económica y el comercio internacional con un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente" (CEPAL, 2004, p. 151).

Así, en relación con la propuesta de cambio estructural, se argumenta que las eficiencias schumpeterianas y keynesianas deben articularse con la "eficiencia ambiental", a los fines de cambiar los actuales sistemas de incentivos, para modificar la especialización productiva de la región, generar nuevos sectores para el desarrollo sostenible y reducir la vulnerabilidad a las restricciones ambientales del futuro (CEPAL, 2012a, p. 90, 2016, p. 27). O bien, "dicho de otro modo, lo que la CEPAL ha llamado "cambio estructural" requiere, de manera impostergable, buscar sinergias entre aumentos de productividad, inclusión social y economía verde, a escala local y mundial" (CEPAL, 2014, p. 20).

A partir del año 2014, la dimensión ambiental se planteó en el marco de la discusión de los estilos de desarrollo de América Latina, lo que implicaba recuperar uno de los conceptos más importantes de la evolución del estructuralismo latinoamericano[295] (CEPAL, 2014). Se reconocía que el estilo de desarrollo de los países de la región se basó en una estructura productiva de ventajas comparativas estáticas, derivadas de la abundancia y la explotación de los recursos naturales. En términos generales, las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico se orientaron hacia esta estructura tradicional que fomentó la expansión de la frontera agropecuaria, y la extracción creciente de recursos mineros, forestales y pesqueros, lo que intensificó las emisiones de contaminantes y generó externalidades negativas en el medio ambiente.

Además, este estilo de desarrollo dominante mantuvo a la región en una posición dependiente y desventajosa en las cadenas mundiales de valor, alejándola de los sectores productivos más dinámicos e incrementando su vulnerabilidad ante oscilaciones en la economía mundial. Sumado a ello, se destaca que la causa principal del continuo deterioro del medio ambiente reside fundamentalmente en la insostenibilidad de las modalidades de consumo vigentes, en especial de los países desarrollados, pero también de los estratos superiores a nivel local. En conjunto, la combinación de esa estructura productiva y la emulación de los patrones de consumo de otras sociedades condujo a la región a un modelo de inserción internacional que acrecienta las externalidades ambientales locales y mundiales, y recrea su actual posicionamiento en la división internacional del trabajo (y en las cadenas globales de valor) (CEPAL, 2014, p. 55).

Si bien el buen desempeño de los países latinoamericanos durante los primeros años del siglo XXI pone de manifiesto la importancia que tienen los recursos naturales para estas economías y el gran potencial que representan, no se pueden ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios. Las presiones sobre el medio ambiente se fueron exacerbando por efecto del tipo de especialización productiva predominante, del modelo de consumo, de los altos niveles de pobreza y del aumento poblacional cada vez más asentado en megaciudades. Las

[295] Si bien, en general, la discusión de los "estilos de desarrollo" se plantea en relación con las características de las estructuras productivas y de consumo latinoamericanas (CEPAL, 2014, pp. 141, 247), el documento publicado en 2016 también plantea la noción de "estilo de desarrollo" en relación con las características dominantes del modelo de producción y consumo a escala global y sus impactos ambientales, en el marco de lo que se denomina "la economía política dominante" (CEPAL, 2016, pp. 15, 29), y también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible publicados por Naciones Unidas en 2015 (CEPAL, 2016, p. 22).

consecuencias de todo ello son múltiples: creciente degradación del agua, el aire, el suelo y los ecosistemas, con sus impactos negativos en la productividad, la salud humana y la calidad de vida. Por ello, es necesario desarrollar las capacidades institucionales para manejarlos con responsabilidad. Estos aspectos, que, se señalan, son de carácter "nacional", se combinan con los de alcance mundial asociados al cambio climático, para lo cual se requieren acciones simultáneas a efectos de poder concretar acuerdos entre los distintos actores. En todo caso, se trata de problemas antropogénicos que requieren de la acción política para reducir sus efectos (CEPAL, 2014, p. 55).

En general, se reconoce que la inquietud por las cuestiones ambientales "ha surgido como imitación de las respuestas de las economías avanzadas a la evidencia de una creciente restricción ambiental" (CEPAL, 2012a, p. 86). Ello implica reconocer la crisis del modelo industrial que predominó en aquellas sociedades basado en el uso intensivo de energía fósil y los datos actuales acerca del impacto del calentamiento global (CEPAL, 2010, p. 15, 2012a, p. 87). Frente a esta situación, el objetivo de un "desarrollo sostenible con igualdad" (CEPAL, 2016) es lograr un crecimiento económico con mayor productividad, frenando o revirtiendo la destrucción de los activos naturales y de los ecosistemas que los albergan (CEPAL, 2012a, p. 87). De acuerdo con la CEPAL, existen estrategias que podrían aminorar los efectos del cambio climático, como promover energías renovables, vehículos eléctricos e híbridos, eficiencia energética en edificios, tratamiento de aguas y residuos, entre otras opciones. Pero se reconoce también que ello demanda un gran gasto en innovación y desarrollo, y que las patentes para mejorar el medio ambiente se concentran en general en los Estados Unidos, el Japón y Europa (CEPAL, 2012a, p. 89).

En ese marco, la incorporación de la cuestión ambiental al debate del desarrollo y la recuperación del concepto de los "estilos" reconoce en cierta medida la existencia de distintos actores e intereses, al menos en cuanto se señala la desigual capacidad de los *países desarrollados* y *en desarrollo* para afrontar sus efectos, y en cuanto se reconoce el impacto diferenciado que tiene la problemática ambiental en términos geográficos y por estratos sociales (CEPAL, 2000b, p. 50, 2016, pp. 32, 53).

> El estilo de desarrollo dominante ha generado enormes desequilibrios y su transformación es una tarea compleja. *La dificultad radica en la economía política, el conjunto de intereses y alianzas que predominan y que definen las reglas del juego, tanto en el plano internacional como en el interno. Hay un claro conflicto*. Diversos actores, tanto públicos como privados, tienen interés en proteger sus inversiones y la distribución presente de rentabilidades; otros, en cambio, tendrían mucho que ganar con una transición hacia un patrón de crecimiento más inclusivo y sostenible ambientalmente. El problema es que los costos de la conversión a un nuevo patrón son inmediatos y están concentrados, mientras que los beneficios se percibirán en el futuro y son difusos. En particular, *la distribución de costos y beneficios está en correlación inversa con la distribución de poder en el estilo vigente*, lo que dificulta la construcción de alianzas para avanzar (CEPAL, 2016, p. 29) – cursivas propias-.
>
> No todos los países ni todos los grupos sociales contribuyen a las emisiones ni sufren su impacto en la misma proporción. Existe una doble asimetría en el sentido de que quienes más emiten (los países y los grupos sociales más ricos) son los que

> tienen más capacidad para defenderse de los efectos del cambio climático; los que menos emiten (los países y los grupos sociales más pobres) son los que sufren más las consecuencias y los que cuentan con menos recursos para recuperarse (CEPAL, 2020, p. 34).

Finalmente, los últimos trabajos publicados por la CEPAL plantean la cuestión ambiental como una forma de poder y desigualdad en la dinámica centro-periferia. En ese sentido, se señala que las dinámicas de producción propias del norte (o de los países desarrollados) han rebasado los límites críticos de contaminación y deterioro de los sistemas ecológicos. En ese marco, se discuten los límites en términos de una tasa máxima a la que la economía mundial puede crecer sin poner en peligro la estabilidad de los ecosistemas, dada la evolución de las emisiones por unidad de PBI, que se define en función de la intensidad y dirección del avance tecnológico y de los patrones de producción y consumo. Así, al considerar los límites ambientales, las posibilidades que tiene la periferia de crecer dependen de la tasa de crecimiento del centro. Dicho en otras palabras, "si hay un impuesto global de carbono limitado", la tasa a la que crece el centro debe ser parte de una negociación amplia sobre medio ambiente, basada en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, ya que el espacio para el crecimiento de los países en desarrollo debería ser necesariamente mayor que el de los países desarrollados (CEPAL, 2020, pp. 19–20). De esa forma, los países ricos fueron los que más contribuyeron al deterioro ambiental y los que más se beneficiaron del mismo, y son los que mayores esfuerzos deberían realizar para reducir dicho deterioro y sus impactos. (CEPAL, 2020, p. 34)

5.8. De la concertación estratégica a los "pactos"

Los trabajos más recientes de la CEPAL mencionan recurrentemente la figura de "pactos". Ello refiere a la necesidad de "rediseñar los equilibrios entre el Estado, el mercado y la sociedad" para garantizar acuerdos políticos de largo alcance que permitan construir sociedades más igualitarias (CEPAL, 2014, pp. 13–14). Los pactos aparecen con especial relevancia a la hora de pensar las formas de implementar los diferentes tipos de políticas que dan sustento al cambio estructural, así como a la hora de pensar la estrategia de desarrollo en términos generales.[296]

El análisis de la CEPAL parte de reconocer la importancia de crear una institucionalidad fuerte que dé lugar a la participación de múltiples actores sociales en contextos democráticos, sobre todo luego del debilitamiento de los Estados nacionales durante las últimas décadas del siglo pasado y el fortalecimiento en paralelo de las instancias locales y supranacionales (CEPAL, 2000b, p. 45). En efecto, la visión "integrada" del desarrollo que propone la CEPAL requiere de actores públicos y privados que se involucren, comprometan y coordinen; y de una institucionalidad robusta y eficiente que

[296] La noción de "pactos" se presentó inicialmente en el año 1998, aplicada a la dimensión fiscal (CEPAL, 1998b). Su uso se fue haciendo cada vez más común en los distintos documentos publicados en este último período de análisis, desde 2000 en adelante, pero especialmente a partir de 2014 y la publicación de *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014).

sea capaz de regular, orientar, seleccionar e incluso financiar gran parte de las acciones que median entre la propuesta y su efectiva realización a lo largo del tiempo (CEPAL, 2008, 2012a).

Los pactos aparecen en este marco como figuras centrales para que los agentes puedan materializar una orientación común, con viabilidad política, respaldo ciudadano y sostenibilidad en el tiempo. Ello implica reconocer la existencia de conflictos de intereses entre los distintos actores y la necesidad de establecer acuerdos que, sobre la base de la cooperación, permitan avanzar en las propuestas de desarrollo. Así, "toda estrategia que entrañe cambios radicales, intereses en conflicto, alternativas en inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de pactos" (CEPAL, 2012a, p. 300). De allí la importancia que asume la política como instrumento para alcanzar la igualdad a través de los pactos para el cambio estructural (CEPAL, 2014, p. 17), en tanto "el desarrollo es esencialmente un problema político" (CEPAL, 2016, p. 171). Los pactos:

> Constituyen un instrumento político que, sin imposiciones autoritarias y acorde con procedimientos democráticos, lleva a implementar reformas institucionales con perspectiva estratégica y con menores riesgos de que sean revertidas. Permiten, además, imprimir orientaciones que respondan a demandas y aspiraciones de la propia sociedad, evitando así que la agenda del desarrollo sea determinada por intereses del entramado comercial, económico y financiero mundial (CEPAL, 2014, p. 313).

En este marco, y como se analizará a continuación, el Estado sigue siendo uno de los componentes centrales de los pactos (CEPAL, 2012a, p. 291).

6. El abordaje del Estado en el neoestructuralismo actual

Al igual que la tradición cepalina en general, los trabajos de esta última etapa de análisis reconocen que el Estado es un actor importante en el proceso de desarrollo. La forma en cómo se entiende el rol del Estado para el cambio estructural manifiesta una continuidad con el abordaje propio del neoestructuralismo inicial, aunque se observará progresivamente una mayor permisividad respecto de las áreas de acción estatal que se diferencia sutilmente de la perspectiva que predominó bajo la hegemonía neoliberal durante los noventa. Así, si bien los trabajos publicados en los primeros años del siglo XXI muestran más bien una continuidad con los análisis del período anterior, la cuestión acerca de la importancia del Estado en los procesos de desarrollo fue adquiriendo una centralidad sensiblemente mayor llegando a fines del primer decenio.

Los textos de los primeros años del 2000 se centran en destacar que el Estado es importante, pero recuperando las ideas que estructuraron su abordaje bajo la hegemonía neoliberal, a saber: la necesidad de contar con Estados eficientes, descentralizados, basados en interacciones con actores públicos y privados, y sujetos a las concertaciones con los actores de la sociedad civil (CEPAL, 2000b, pp. 52–53, 2002, p. 110). Se llega a señalar, incluso, que las políticas públicas son importantes

para el desarrollo, pero que ello “no es un sinónimo de políticas estatales” (CEPAL, 2000b, p. 45). En realidad, ello implica reconocer la necesidad de abrir espacios de participación a la sociedad civil, dado que, se consideraba, los Estados habían atravesado una crisis de la que no se habían recuperado plenamente.

Los mecanismos de intervención estatal continuaban centrándose en “corregir fallas de mercado” y en regular las condiciones de información y competencia en los mercados. La visión predominante es la de un Estado subsidiario, que debe arbitrar en los eventuales conflictos entre usuarios y oferentes. También se considera el rol del Estado para garantizar los entornos infraestructurales que permitan un buen aprovechamiento de los recursos disponibles para el desarrollo y la promoción de la competitividad sistémica (CEPAL, 2002, p. 109). Por su parte, el gasto público se considera relevante para contrarrestar la desprotección de aquellos individuos que no logran insertarse en los circuitos formales de producción y empleo, a través de seguros de desempleo, programas de empleo de urgencia y capacitación, y protección social (CEPAL, 2000b, pp. 45, 53).

Desde la perspectiva de la CEPAL, la lectura que se ofrece respecto del rol del Estado intenta diferenciarse de la hegemonía neoliberal que predominó durante los noventa. En ese sentido:

> Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito de un enfoque que pregonaba más mercado y menos Estado a otro que, *sin renegar de los progresos logrados en el desarrollo de economías de mercado, revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de la mayor calidad de sus intervenciones* (CEPAL, 2004, p. 90) –cursivas propias-.

El reconocimiento de las consecuencias negativas que tuvieron las políticas neoliberales en la región conllevó una paulatina recuperación de la importancia del Estado, no sólo para promover el desarrollo económico, sino también –y especialmente- para garantizar el bienestar social y la protección de los derechos de los actores relegados o excluidos (CEPAL, 2014, p. 29). En ese sentido, la CEPAL reconoce que los países latinoamericanos fueron atravesando un período de mayor presencia del Estado en la discusión política y académica del desarrollo, lo que supuso un distanciamiento –al menos discursivamente- respecto de las visiones que fueron dominantes durante los años anteriores. De esa forma, de acuerdo con la CEPAL, reconocer la importancia del Estado para la promoción de políticas públicas más activas en el ámbito económico y productivo implica una ruptura con las visiones predominantes bajo el Consenso de Washington, que suponía que era el mercado el encargado de optimizar la asignación de factores para incrementar la productividad (CEPAL, 2012a, p. 17, 2014, p. 14). En ese sentido:

> Las razones que justifican una mayor injerencia del Estado son tan válidas ahora como lo fueron en el marco de las estrategias de desarrollo *anteriores* a los ajustes y privatizaciones de los años ochenta y noventa del siglo pasado. Sigue siendo necesario garantizar una adecuada provisión de servicios públicos e infraestructura, áreas en que la respuesta del sector privado se ha mostrado inadecuada o restringida, o bien ha adoptado formas cuasimonopólicas; sigue siendo necesario suplir la falta de consideración de las generaciones futuras en las preferencias del

> sector privado, que redunda en que la acumulación de capital sea menor que lo aconsejable o que el cuidado del medio ambiente no sea adecuadamente asumido, y *sigue siendo imprescindible evitar la concentración de poder y riqueza* (CEPAL, 2014, p. 16) – cursivas propias-.
>
> La apuesta exclusiva a la eficiencia de los mercados llevó a ignorar sus múltiples "fallas" o, de manera más amplia, los resultados no deseables que se generan endógenamente cuando aquellos operan sin restricciones que equilibren el poder del capital y el trabajo, así como el interés privado y el interés público (CEPAL, 2020, p. 17).

Además de estas referencias, que incluyen elementos estructurales de las economías latinoamericanas y críticas a los resultados de la implementación de las políticas neoliberales en la región, la recuperación de la importancia del Estado para el desarrollo también se planteó a nivel internacional, en el marco de la crisis financiera que se desató en 2008. En ese sentido:

> La crisis de 2008-2009 marcó un punto de inflexión, pues abrió espacios de reflexión y discusión que eran considerados anatema en el modelo predominante de desarrollo, en particular en materia de la aceptación de políticas industriales, políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento más que a la estabilidad nominal, y políticas pro igualdad con base en derechos (CEPAL, 2012a, p. 241).
>
> Luego de un lustro positivo en cuanto a la reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad de ingresos, la reciente crisis y sus impactos vuelven a poner con más fuerza sobre el tapete el rol del Estado como agente regulador y, a la larga, *interventor frente a las fallas del mercado y sus diversas asimetría*s. Algunos de los riesgos que enfrenta la población y que se contemplan en esta nueva perspectiva son la ausencia o pérdida del empleo, particularmente entre ciertos grupos de población (jóvenes, mujeres, minorías étnicas, personas poco calificadas), la caída de los ingresos del hogar por la pérdida del empleo del jefe o jefa de hogar, los riesgos asociados a ciertas etapas del ciclo vital (envejecimiento, maternidad y otros), los efectos negativos en las capacidades humanas causados por la deserción escolar, la nutrición deficiente o la falta de atención en materia de salud, así como los impactos de los desastres naturales (CEPAL, 2010, p. 192) –cursivas propias-.

De acuerdo con la CEPAL, se trata de un contexto en el cual los principios que caracterizaron a los Estados de Bienestar de la posguerra recuperaron terreno con respecto a las miradas más individualistas y centradas en el mercado que predominaron los años anteriores (CEPAL, 2010, 2018a, 2020). Como se mencionó, sin dejar de lado la centralidad del fomento de las actividades productivas, gran parte de la recuperación de la importancia del Estado se focalizó en las políticas sociales y el principio de la asistencia social, que pasó a ser abordado como un derecho no sólo en términos de las desigualdades distributivas del sistema económico, sino también en términos de respetar y proteger a las comunidades y grupos sociales que han sido históricamente relegados y excluidos. Así, una de las áreas centrales de la acción estatal que ingresaron en el debate y el diseño de políticas públicas está vinculada a garantizar la cohesión social y la protección de los grupos más vulnerables. Esta "renovada preocupación" por la desigualdad, que reconoce los aportes limitados que a esta problemática pueden hacer las lógicas familiares y de mercado, fue posicionando al

Estado con un mayor peso estratégico en la búsqueda del bienestar social (CEPAL, 2010, p. 192).

> Al Estado y las políticas públicas les cabe, por tanto, un rol decisivo en lo que respecta a revertir la fuerza inercial de esta desigualdad. Es el responsable último de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que hacen parte de la ciudadanía. Precisamente porque se trata de derechos se exige una igualdad que el mercado y la familia no pueden garantizar autónomamente. *De ahí la responsabilidad ineludible del Estado* (CEPAL, 2010, p. 207) –cursivas propias-.

De esta forma, la intervención del Estado en la estrategia actual de desarrollo parte de combinar una dimensión de desarrollo productivo con otra de protección social, a los fines de poder "armonizar el cambio estructural con la igualdad" (CEPAL, 2012a, p. 288). Por un lado, porque el Estado tiene un rol fundamental para estimular los distintos sectores productivos y garantizar una institucionalidad laboral que propicie una apropiación más justa de las ganancias de productividad entre los distintos actores. Por otro lado, por su capacidad para promover un sistema de protección social integrado, con base en un gasto social progresivo, que permita cubrir los riesgos y vulnerabilidades que se producen en el ámbito del trabajo y de las familias de los trabajadores, por efecto de las dinámicas de transformación propias del mismo cambio estructural, y para atender el bienestar de los actores tradicionalmente excluidos (CEPAL, 2012a, pp. 288–289).

En ese sentido, dado que el objetivo último de la estrategia de desarrollo es avanzar hacia la igualdad, es necesario progresar en ambos frentes para lograr una mayor equidad. El cambio estructural se plantea como una vía hacia la igualdad porque propone transformar la matriz productiva, de manera de poder generar empleos y capacidades a nivel endógeno, a partir de ampliar las actividades de alta productividad como el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores productivos. Paralelamente, el rol redistributivo del Estado también permite avanzar hacia una mayor equidad, por ejemplo, a través de la vía fiscal, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. En ese sentido, las políticas sociales son entendidas como el vehículo para asistir a los grupos más vulnerables y pobres. De todas formas, si la estructura productiva se encuentra muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos de carácter fiscal y social no solucionan los problemas de desigualdad y escaso crecimiento, y no son sostenibles en el largo plazo. Por ello, es necesario combinar ambos frentes de intervención estatal, en el cual las distintas políticas sectoriales orientadas a la creación de empleo y capacitación se combinen con las políticas sociales como horizonte hacia la igualdad (CEPAL, 2012a, p. 18).

En ese marco, y en consonancia con la tradición estructuralista, la política industrial es uno de los pilares centrales del cambio estructural (CEPAL, 2012a, p. 17). Las políticas industriales deben apuntar hacia dos direcciones complementarias: por un lado, a dotar de mayores capacidades y competitividad a los sectores existentes con claro potencial de especialización e incorporación de progreso técnico; y, por otro lado, a diversificar la estructura productiva mediante la creación de nuevos sectores de alta productividad y

mayor sostenibilidad y eficiencia ambiental (CEPAL, 2012a, p. 17). A ello se suma la necesidad de promover mayor productividad en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, sobre todo por su capacidad para generar empleo y convertirse en grandes centros de difusión del conocimiento y de apropiación de la tecnología.

Se señala, además, la conveniencia de establecer políticas sectoriales que definan las áreas estratégicas que puedan impulsar el cambio estructural (CEPAL, 2012a, p. 242). Al respecto, se argumenta que, si bien no existen criterios universales que determinen qué actividades se deben promover, la experiencia reciente da cuenta de la importancia que asumen las actividades con alto contenido de conocimiento, por su dinamismo en el mercado internacional debido a una elevada elasticidad con respecto al crecimiento del ingreso mundial –y, en especial, de los países desarrollados-, y el potencial de crecimiento de su productividad (CEPAL, 2012a, p. 257). En efecto, aplicadas a la discusión del cambio estructural, la CEPAL destacará especialmente la importancia de las políticas de estímulo a los sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana) (CEPAL, 2012a, p. 242).

Por otra parte, también se hace hincapié en avanzar en encadenamientos productivos, a los fines de reducir la heterogeneidad estructural, nivelar las posibilidades de las distintas empresas y difundir los beneficios del progreso técnico, evitando la gran concentración en pocos actores dinámicos (CEPAL, 2004, pp. 90–91). El estímulo de la actividad industrial, con un sesgo hacia sectores más intensivos en innovación, tiene por fin de cerrar las brechas internas entre sectores y actores productivos, a partir de reconocer las asimetrías no sólo entre sectores, sino también entre las empresas (CEPAL, 2010, p. 237). En ese marco, al considerar la gran heterogeneidad estructural de la región, se destaca especialmente la importancia de contar con políticas orientadas a pymes que contribuyan a mejorar sus niveles de productividad y capacidad exportadora, por su contribución al desarrollo en términos de diversificación productiva, pero también para mejorar los niveles de desigualdad económica y social. La política de apoyo a estas empresas es clave para mejorar la productividad del conjunto de la economía, construir una estructura productiva más articulada, reducir las diferencias de desempeño entre empresas y sectores, e incorporar una creciente cantidad de mano de obra al mercado de trabajo formal con mejores salarios (CEPAL, 2010, p. 125).

De todas formas, si bien se señala que la estrategia del cambio estructural debe lograr construir una institucionalidad laboral en la que se creen y potencien círculos virtuosos de productividad y calidad de empleo, se reconoce que, al menos inicialmente, no será posible incorporar a gran parte de la población en estos circuitos dinámicos (CEPAL, 2012a, p. 284). Ello tiene que ver, especialmente, con la persistente heterogeneidad estructural y las desigualdades en términos sectoriales y sociales, que refieren también a la calidad de los empleos. Por esa razón, la acción del Estado es necesaria no sólo para promover políticas dirigidas a mejorar las opciones dentro del mercado laboral, garantizando empleos formales con protección social y salarios acordes, sino también ofreciendo mecanismos de resguardo y protección a la población que se encuentra –e históricamente se ha encontrado- relegada de esos circuitos (CEPAL, 2012a, p. 242) –lo que se inscribe en el marco de la política social-.

Los trabajos publicados en este período repasan las principales dificultades que se hacen presentes en el diseño, formulación e implementación de las políticas industriales en América Latina, tanto a nivel interno como externo (CEPAL, 2012a, 2016). Entre esas dificultades, se señalan, a nivel interno, el establecimiento de objetivos no operacionales o inalcanzables; la escasez de recursos humanos y financieros; la poca capacidad institucional para implementar las políticas; y la debilidad en los acuerdos entre actores públicos y privados. Respecto de este último elemento, se señala que suelen proliferar planes y programas que se elaboran para responder a presiones políticas de algunos actores económicos, pero que no se cuenta con un verdadero compromiso para realizar inversiones conjuntas que tiendan a alcanzar los objetivos del cambio estructural.

A nivel externo, se destaca que, en la actualidad, el alcance de la política industrial está acotado por la creciente injerencia de las normas de organismos internacionales (como la OMC), en campos anteriormente considerados como propios de las políticas internas de cada país. En ese sentido, además de la reducción general de las barreras al comercio, las reglas de la OMC prohíben los subsidios a la exportación y las restricciones cuantitativas al comercio, excepto para los países menos desarrollados. Las reglas también incluyen medidas vinculadas al comercio respecto a la inversión extranjera (no se pueden aplicar requisitos de contenido nacional o de desempeño) y de propiedad intelectual, que también perjudican a los países en desarrollo (CEPAL, 2016, p. 151).

Por su parte, la política tecnológica también es central en el planteo neoestructuralista actual, en tanto uno de los obstáculos estructurales que sigue limitando el desarrollo latinoamericano es la persistente heterogeneidad estructural. Ello conlleva reconocer las dos grandes brechas que se expresan, por un lado, en términos de *economías desarrolladas* y *en desarrollo*; y, por otro lado, al interior de las economías latinoamericanas (CEPAL, 2010). En general, bajo el neoestructuralismo, la visión sobre la política tecnológica fue evolucionando hacia una visión sistémica que privilegia la interacción entre los diversos actores en la oferta y demanda de tecnología, con base en el concepto de sistema nacional de innovación (CEPAL, 2000b, p. 231, 2018a, p. 219).

La CEPAL señala, a su vez, que la importancia del rol del Estado en la promoción de las políticas industriales y tecnológicas se justifica también porque el sector empresarial privado en la región no ha mostrado ímpetu ni voluntad clara para invertir en innovación y desarrollo. En este marco, los Estados deben encarar conjuntamente los rezagos y las brechas de productividad, así como la falta de inversión y priorización de la investigación y el desarrollo tecnológicos (CEPAL, 2014, p. 325). Así, los esfuerzos del sector público deben visualizarse “como complemento y como ámbito de generación de externalidades” para las tareas de investigación que, paralelamente, debería encarar el sector privado. Éste debe profundizar su compromiso con el desarrollo y la adaptación de tecnología, financiando y realizando directamente actividades a tal efecto. El Estado, por su parte, debe asegurar niveles adecuados de investigación básica y de investigación en materia de desarrollo y transferencia de tecnologías con alto contenido social y ambiental, e impulsar una mayor interactividad entre los agentes que integran el sistema nacional de innovación (CEPAL, 2000b, p. 231).

En ese marco, se señala que las políticas públicas orientadas al desarrollo tecnológico tienen un amplio campo de influencia sobre la innovación privada local, porque configuran el contexto en el que esta se desenvuelve, y porque pueden proporcionar señales, incentivos y financiamiento selectivo que influyan sobre la dirección de las innovaciones. Por ello, las políticas tecnológicas tienen un rol fundamental en apoyar e, incluso, motivar la inversión de las empresas en capacidades tecnológicas (CEPAL, 2004, p. 225). En general, los instrumentos que se mencionan para la formulación y coordinación de las políticas son incentivos fiscales, créditos y subvenciones.

Para ello, es necesario aumentar los recursos y darles un mejor destino (CEPAL, 2004, pp. 230–234). En ese sentido, "no puede eludirse el compromiso de mediano y largo plazo de incrementar significativamente la inversión pública orientada a la investigación y el desarrollo y a la infraestructura" (CEPAL, 2010, p. 238). Así, una vez más, el Estado también aparece como un actor central en la inversión de infraestructura que garantice los entornos adecuados para el desarrollo de la actividad privada (CEPAL, 2004, p. 135).

También se señala que, dados los rezagos y brechas en cuanto a las capacidades humanas y la falta de articulación entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las características de la oferta, el Estado debe asumir los retos que le plantea la sociedad del conocimiento en este ámbito, a saber, una sociedad más educada, donde la población pueda desarrollar las capacidades pertinentes para el nuevo mundo productivo y comunicacional. Ello demanda avanzar en un sistema integrado de formación para el trabajo que incluya componentes de educación técnica y capacitación laboral, y que provea oportunidades de empleo acordes con el cambio estructural (CEPAL, 2012a, pp. 288–289).

Esta lectura que fue emergiendo del Estado como un actor importante para el fomento de la actividad industrial y el desarrollo científico y tecnológico en el marco del cambio estructural aparece asociado a la noción de *Estado emprendedor* que propuso Mariana Mazzucato y que fue bien recibida por la CEPAL.[297] En ese sentido, Mazzucato dictó la conferencia: "El Estado emprendedor: creación de mercados y desarrollo económico" en la cátedra Raúl Prebisch en el año 2016. Las ideas que se recuperan de la autora en torno al Estado señalan que "el Estado no es un mero corrector de las 'fallas de mercado', es también creador de riqueza y motor de la innovación".[298] En ese sentido, "no se trata de Estados grandes o pequeños ni de empresas versus gobiernos. Se trata de cómo conseguir coinversiones y nuevos tipos de acuerdos entre los sectores público y privado para direccionar el crecimiento económico hacia un modelo inteligente, sostenible e inclusivo". La propuesta es "repensar el proceso de creación de riqueza en el mundo, bajo el concepto de que todos los actores son responsables de crear valor. Ante ello, se planteó la necesidad de abandonar la idea caricaturesca de un Estado 'aburrido' que solo genera marcos regulatorios para la acción de los privados, y se afirmó

[297] Información disponible en: https://www.cepal.org/es/eventos/economista-mariana-mazzucato-dara-conferencia-magistral-buenos-aires-estado-emprendecor [última fecha de consulta: 25/04/2022].

[298] https://www.cepal.org/es/comunicados/mariana-mazzucato-estado-es-mero-corrector-fallas-mercado-es-tambien-creador-riqueza [última fecha de consulta: 25/04/2022].

la necesidad de dar paso a 'asociaciones dinámicas' entre los sectores público y privado con foco en la innovación". [299]

Al respecto, en el comunicado de prensa que emitió la CEPAL luego de la conferencia, se recupera que:

> "La innovación, nos recuerda Mazzucato, es un proceso colectivo, enormemente incierto y acumulativo. Por dicha incertidumbre, especialmente en su primera etapa, no tiene atractivo económico para los privados con visión cortoplacista", contextualizó Bárcena, para quien "*el debate propuesto por Mazzucato no solo es oportuno sino urgente*. *Es un debate de economía política que nos ofrece una mirada renovada respecto a la ecuación Estado, mercado y sociedad*" [300] –cursivas propias-.

Si bien la idea del Estado emprendedor, como tal, ingresó a la institución a partir del año 2016 (Bárcena & Cimoli, 2020; CEPAL, 2016, p. 43, 2018a, pp. 248–249; Cimoli et al., 2017; Ffrench-Davis & Diaz, 2019), la idea no es novedosa y se registran algunos antecedentes similares desde comienzos del siglo XXI, cuando se señala que:

> [E]s crucial que el Estado y la política pública adopten un papel de liderazgo para llevar adelante la estrategia de innovación. Además, el Estado puede producir un bien público de considerable impacto en el sendero y magnitud de las innovaciones y de la creación de capacidades tecnológicas: escenarios productivos y tecnológicos, que sirvan como herramienta de coordinación de los procesos de innovación de las empresas y cuya consideración interactiva dé lugar a la identificación de complementariedades asequibles. Serviría, por otro lado, como marco de referencia para el diseño de las políticas públicas de promoción de la innovación (CEPAL, 2004, p. 236).

En cualquier caso, la CEPAL recupera las ideas de Mazzucato en relación con "la necesidad de ampliar la función del Estado en las políticas económicas y de desarrollo" (Bárcena & Cimoli, 2020, p. 14), lo que implica reivindicar el papel emprendedor del sector público especialmente en la promoción de las políticas industriales, tecnológicas y la innovación. Por consiguiente, el Estado asume un rol central en la creación de nuevos sectores o industrias que generen valor genuino, entendiéndose que "la política industrial y el cambio estructural constituyen misiones dirigidas a satisfacer necesidades estratégicas para las sociedades" (Bárcena & Cimoli, 2020, p. 14).

Por otra parte, además de las intervenciones gubernamentales de carácter sectorial, el neoestructuralismo destaca la importancia de la política macroeconómica, que refiere al manejo de la demanda agregada y de sus fluctuaciones cíclicas a través de la política fiscal[301] (Pérez Caldentey, 2015, p. 80). Así, los principales desafíos de la política

[299] Información disponible en: https://www.cepal.org/es/eventos/economista-mariana-mazzucato-dara-conferencia-magistral-buenos-aires-estado-emprendecor [última fecha de consulta: 25/04/2022].

[300] Información disponible en: https://www.cepal.org/es/eventos/economista-mariana-mazzucato-dara-conferencia-magistral-buenos-aires-estado-emprendecor [última fecha de consulta: 25/04/2022].

[301] De acuerdo con Pérez Caldentey (2015, p. 80), en este aspecto el neoestructuralismo se asemeja al enfoque poskeynesiano, que enfatiza la intervención gubernamental como un factor macroeconómico centrado en la política fiscal.

macroeconómica son controlar la inflación, reforzar los instrumentos contracíclicos[302] y vincular los objetivos de crecimiento económico y estabilidad financiera con otros igualmente importantes, como la transformación productiva y la mejora de la distribución del ingreso (CEPAL, 2004, p. 123, 2012a, p. 260, 2018a, p. 238). En ese marco, es esencial un proceso sostenido de inversión y de aumento de la productividad, y ello requiere de un marco de estabilidad y previsibilidad (CEPAL, 2016, p. 158).

El objetivo de la política macroeconómica es lograr y sostener una tasa de expansión de la actividad productiva que sea capaz de generar el empleo necesario para absorber la creciente fuerza de trabajo y mantener un uso pleno de la capacidad instalada, estimulando la inversión y el cambio estructural (CEPAL, 2016, p. 158; Ffrench-Davis, 2015, p. 129). Así, las políticas macroeconómicas deben orientarse a sostener la demanda agregada, la utilización de la capacidad instalada y el empleo, al tiempo que deben impedir que la volatilidad y estructura de los macroprecios comprometan los esfuerzos de diversificación productiva. De esa forma, las políticas macroeconómicas que apoyan el cambio estructural se basan en una noción más amplia de estabilización que, sin descuidar la evolución de las variables nominales, incorpora los objetivos de crecimiento y empleo. De acuerdo con la CEPAL, no existe una "receta" única que combine políticas e instrumentos de manera ideal, replicable en los distintos países de la región, de manera que las posibilidades y los efectos de las políticas macroeconómicas que se implementen dependerán de las condiciones estructurales de cada país y de la coyuntura externa en cada momento (CEPAL, 2012a, p. 261).

Como se mencionó, además del estímulo al desarrollo productivo, la otra gran área de intervención del Estado en la estrategia del cambio estructural es la política social (CEPAL, 2012a, p. 18). La misma tiene por fin mejorar la distribución y reducir la vulnerabilidad en el corto plazo hasta que las políticas de cambio estructural rindan sus frutos redistributivos, cuyos efectos se observarán en plazos más largos. Además, las políticas sociales garantizan ingresos mínimos a un amplio conjunto de la población, lo que permite mejorar su inserción en el mercado como consumidores. La consiguiente expansión de la demanda contribuye a disminuir la subutilización de la capacidad instalada, de manera que la distribución del ingreso favorece la eficiencia dinámica del sistema económico. Por otra parte, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables en los períodos "disruptivos" del cambio estructural, es decir, de reordenamiento de sectores que puede producir fases de adaptación con desempleo, y también frente a los impactos sociales que se derivan de los choques externos. La emergencia de nuevos sectores y la desaparición o el reajuste de otros tienen costos para muchos productores y trabajadores, y puede dar lugar a reacciones defensivas que bloqueen estos procesos. Por ello, es necesario fomentar una mayor cohesión social para que la sociedad acepte el cambio estructural, lo que requiere que se ofrezca al

[302] Una política anticíclica consiste en administrar con cautela los períodos de bonanza, con el fin de disponer de recursos en las etapas recesivas y de esta forma suavizar las restricciones financieras y aliviar las necesidades de ajuste. En este contexto, el papel de las autoridades debe ser la búsqueda de un equilibrio estructural de las finanzas públicas que contribuya a fortalecer la capacidad de ahorro de la economía y así contar con un mayor margen para un manejo contracíclico (CEPAL, 2004, p. 124).

trabajador la protección y los medios necesarios para su adaptación y participación en los nuevos sectores (CEPAL, 2012a, p. 57).

Para ello, el Estado cuenta con diversas herramientas de protección social, como la implementación de políticas redistributivas de carácter más tradicional o la promoción de políticas laborales. En relación con las primeras, las transferencias directas de ingresos a los sectores más pobres durante el período analizado asumen principalmente la forma de programas de transferencias condicionadas, que representan una de las herramientas centrales de los gobiernos de combate contra la pobreza. Se trata de programas de carácter no contributivo con los que se busca, por una parte, aumentar los niveles de consumo de las familias por medio de transferencias monetarias y reducir la pobreza a corto plazo y, por otra, fortalecer la capacidad de sus miembros de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2010, p. 195, 2014, p. 34). En relación con las segundas, refieren a políticas de protección de riesgos (fundamentalmente seguros de desempleo) y de tipo movilizadoras (como capacitación, intermediación laboral, generación de empleo) (CEPAL, 2012a, p. 278). Al respecto, también se considera la importancia del salario mínimo como un mecanismo para lograr una mayor igualdad de ingresos (CEPAL, 2014, p. 152).

Si bien la política social es un tópico que estuvo presente a lo largo de todo el período aquí analizado, fue cobrando una relevancia cada vez mayor en el marco del creciente compromiso de los Estados latinoamericanos con las políticas sociales (CEPAL, 2010, p. 190) y de mayor gasto social (CEPAL, 2006b, p. 31, 2014, p. 53); de la crisis internacional del 2008 y del mayor papel regulador que recuperó el Estado (CEPAL, 2010, p. 192); y de la publicación, en el año 2010, del documento: *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010).

> Creemos que, en 2010, plantear la igualdad en el centro del desarrollo tuvo especial sincronía con una inflexión histórica favorable para ello, sobre todo en América Latina y el Caribe. Tal inflexión incluía, entre otros: i) una acumulación sistemática de demandas postergadas de la ciudadanía, que terminaron por recomponer el mapa político de la región en la década pasada; ii) Estados y gobiernos más proclives a invertir en lo social y a utilizar mecanismos redistributivos, lo que se refleja en el aumento sistemático del gasto social y en las políticas contracíclicas activadas sobre todo tras la crisis financiera mundial de 2008 para mitigar sus costos sociales, y iii) la irrupción decidida de políticas centradas en derechos, con vocación más universalista, como en los ámbitos de la salud y las pensiones y jubilaciones (CEPAL, 2012a, p. 14).

El análisis del período reciente señala que, bajo el contexto de análisis, las políticas implementadas muestran un mayor compromiso público en cuanto a la protección frente a la pérdida de ingresos familiares, la pobreza de ingresos y la exclusión. De acuerdo con la CEPAL, esto responde a una concepción de "igualdad de derechos, no solo de oportunidades" (CEPAL, 2014, p. 70). Así, es en virtud de los derechos, dada su condición de universalidad, que se transita de una racionalidad de la focalización –propia del neoliberalismo- a una vocación más universalista, y de modelos centrados en capitalización individual a sistemas que incluyen mecanismos de solidaridad para quienes no pueden financiarse su bienestar (CEPAL, 2006b, p. 20, 2010, p. 191). Con

las nuevas perspectivas que tuvieron lugar a principios del siglo XXI, se busca combinar el combate contra la pobreza con el combate contra la desigualdad y la promoción de la cohesión social. Esto se intenta lograr por medio de la articulación y ejecución de diversos programas sociales que coordinan los alcances de la seguridad social tradicional, la provisión de servicios sociales y la oferta de programas asistenciales. En este sentido, la importancia del "pilar solidario" o "no contributivo" en los sistemas de protección social se instaló en el debate y la agenda pública (CEPAL, 2010, p. 191).

De todas formas, se señala que la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, así como la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, continúan siendo desafíos centrales para los países de América Latina (CEPAL, 2018a). Aun cuando la región logró importantes avances en este ámbito desde comienzos del siglo, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en lo que respecta a la pobreza extrema (CEPAL, 2018b). Ello resulta particularmente preocupante en un contexto de desaceleración del crecimiento económico y de mayores dificultades para generar nuevos puestos de trabajo. Al respecto, se señala que, a pesar de las estrategias ensayadas durante los primeros años del nuevo siglo, las instituciones de la región no lograron limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado que generan la concentración del ingreso y las desigualdades, y que la capacidad que tienen para corregirla (*ex post*) a través de transferencias monetarias e impuestos es restringida y limitada (CEPAL, 2014, p. 37).

En última instancia, el acceso a la protección social y su financiamiento también exigen altos niveles de crecimiento y dinamismo económico, y los países con menores niveles de desarrollo tienen menos posibilidades para avanzar en esa tarea (CEPAL, 2006b, 2018a). En ese marco, se señala que el fortalecimiento de los derechos sociales y la reducción de la desigualdad contribuye al crecimiento económico, ya que: "se reconoce cada vez más que una mayor igualdad de oportunidades puede ser complementaria y funcional al crecimiento a largo plazo, dado que el crecimiento sostenido tiende a ser mucho más problemático en sociedades con una acentuada desigualdad" (CEPAL, 2006b, p. 22). Además de ello, también se argumenta que "mientras mayor sea la protección social y mejor la garantía de los derechos sociales, menor será el nivel de conflictos" (CEPAL, 2006b, p. 32). Ello supone que, con menores niveles de desigualdad, mayor es la disposición de los actores sociales a negociar acuerdos para resolver conflictos en las pugnas distributivas, en lugar de operar por otras vías que merman la gobernabilidad. En este sentido, una estructura distributiva menos desigual fortalece la estabilidad política y, con ello, alienta mayores inversiones y mejora el financiamiento, tanto en el plano externo como interno (CEPAL, 2006b, 2016, 2018a).

> Mediante la provisión universal de bienes y servicios en materia de educación y salud, y los mecanismos de protección universal, el (…) Estado (…) podría contar con alianzas fuertes. Un Estado de este tipo vincularía mucho más fuertemente el componente de inclusión e igualdad con la expansión de las capacidades y la competitividad. La combinación de nuevas tecnologías con innovaciones orientadas a la inclusión y la protección del medio ambiente ampliaría los espacios y redefiniría las modalidades de pacto social (CEPAL, 2016, p. 32).

Así, el "pacto social" es una de las bases para el cambio estructural con igualdad (CEPAL, 2014, p. 312). Se trata de otorgar un papel más activo al Estado en la provisión de bienes públicos y la promoción del bienestar. Ello requiere un incremento sostenido del gasto social a los fines de mejorar la institucionalidad laboral, para revertir las asimetrías en el mundo del trabajo; conformar sistemas de transferencias de ingresos que tengan impacto redistributivo; y configurar sistemas integrados de protección social con fuertes pilares solidarios no contributivos y clara vocación universalista, que sean consistentes con el enfoque de igualdad de derechos (CEPAL, 2012a, p. 296).

Sin embargo, este pacto social debe estar acompañado, también, de un pacto fiscal[303] (CEPAL, 2000b, p. 21, 2010, p. 253). Ello le otorgaría al Estado una capacidad mayor para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad (CEPAL, 2010, p. 253). Se requiere, por una parte, un pacto fiscal en el que el impacto redistributivo de la política pública se nutra de una reforma tributaria que incremente el peso relativo de los impuestos directos en la carga tributaria total (especialmente del impuesto a la renta personal) y reduzca la evasión y exenciones. Por otra parte, el pacto fiscal debe colocar en la deliberación pública y política una agenda orientada a la recomposición del gasto social con mayor equilibrio entre componentes contributivos y no contributivos, y donde el acceso a buena educación, salud y servicios de cuidado no dependa de las posibilidades de gasto personal.

En relación con esto último, las áreas de intervención del Estado también se fueron ampliando frente al reconocimiento del rol fundamental que juegan las mujeres en el capitalismo. Ello es contextual al progresivo reconocimiento en la agenda pública de las desigualdades que caracterizan las relaciones de género, donde las mujeres se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad (CEPAL, 2010, p. 199). Como se mencionó, se trata de un contexto en el cual se pusieron en cuestión las diferencias salariales entre hombres y mujeres, y donde se reconoció explícitamente que gran parte de las tareas de cuidado que recaen sobre las mujeres están mercantilizadas. Esto actúa como un mecanismo que reproduce las brechas socioeconómicas, ya que algunos sectores, en especial las familias pobres, no lo pueden costear. Ante esta situación, se promueve la mayor intervención del Estado a través de políticas públicas orientadas a visibilizar las desigualdades de género y a ocuparse en mayor medida de la provisión del cuidado (CEPAL, 2010, pp. 199–200, 2014, p. 139).

Finalmente, la intervención del Estado también se considera importante para garantizar medidas de cuidado y protección del medio ambiente que tengan por fin la sustentabilidad del proceso de desarrollo. En ese marco, se señala que cualquier "inflexión del estilo de desarrollo requiere, sin duda, del liderazgo del Estado" (CEPAL, 2014, p. 17). Así, la acción del Estado es importante para implementar las políticas necesarias para que la explotación de los recursos naturales contribuya efectivamente al logro de un desarrollo económico inclusivo. Es decir, para generar encadenamientos

[303] "El pacto fiscal no es un pacto más, sino el pacto a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables y que vincula del modo más fuerte las obligaciones y los beneficios de la sociedad" (CEPAL, 2014, p. 321).

productivos con el resto de la economía nacional, impulsar el desarrollo de la infraestructura adecuada para evitar enclaves dedicados exclusivamente a la extracción y la exportación de recursos naturales, y compatibilizar el crecimiento de estos sectores con el cuidado del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades (CEPAL, 2014, p. 275).

Ahora bien, a pesar de las tareas que se le asignan al Estado en el marco del cambio estructural, los documentos de la CEPAL señalan que "los Estados de la región afrontan un déficit considerable" que es resultado de las contradicciones propias de las economías latinoamericanas, como la heterogeneidad estructural, la historia de grandes desigualdades e inequidades, y la "azarosa" trayectoria política en la que todavía falta avanzar hacia una mayor calidad de la democracia y las inconclusas reformas fiscales. Se señala que los Estados no han logrado suficiente credibilidad como proveedores de bienes públicos, recaudadores fiscales, garantes de la protección social ni promotores de la productividad y el empleo. No obstante, "hay cada vez mayor consenso en torno al rol fundamental que desempeña el Estado y la incapacidad de los mercados para realizar esas tareas" (CEPAL, 2010, p. 232).

> Los Estados nacionales de América Latina y el Caribe no están suficientemente preparados para las tareas del desarrollo, en especial ante las fuertes tendencias perversas por combatir: vulnerabilidad externa (por comercio y por finanzas internacionales), inestabilidad macroeconómica, insuficiencia de inversión y progreso técnico, preservación del subempleo, la pobreza y la desigualdad y, como se registró a partir de fines de la década de 1970, la destrucción de la naturaleza. En consecuencia, se constata la necesidad de realizar reformas institucionales para fortalecer al Estado y, en particular, implementar una serie de pactos en la sociedad para viabilizar el desarrollo inclusivo y sostenible desde el punto de vista ambiental (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 30).

Así, los desafíos que afrontan las economías latinoamericanas y el rol que parece recuperar el Estado en la promoción y coordinación de esos procesos demandan considerar la *estructura del Estado*, sus capacidades y posibilidades de reforma. Al respecto, se advierte que es fundamental que los organismos del Estado sean competentes en términos técnicos y políticos, para que las políticas puedan ser implementadas y los derechos sean efectivamente exigibles (CEPAL, 2006b, p. 14, 2012a, p. 256).

Además, se reconoce que las áreas del Estado vinculadas a la implementación de políticas suelen contar con escasos recursos humanos calificados, de manera que se recomienda trasladar personal altamente calificado a esas áreas estratégicas del Estado a los fines que puedan trabajar en la formulación de las políticas de manera adecuada (CEPAL, 2010, p. 124, 2012a, p. 257). Naturalmente, se señala que dicha reasignación de recursos debe acompañarse de estímulos apropiados (CEPAL, 2012a, p. 243). El fortalecimiento de la estructura estatal también requiere garantizar la continuidad del personal gerencial y técnico, dado que el trabajo de largo plazo requiere procesos de aprendizaje institucionales. Ello permite un trabajo más integrado sobre las evaluaciones sistemáticas de las intervenciones que se llevan adelante, a partir de lo cual se pueden medir los resultados y el impacto de los instrumentos y programas, y

también analizar los mecanismos de funcionamiento de los instrumentos (CEPAL, 2010, p. 127). En conjunto, todo ello tiene como fin reforzar las estructuras estatales encargadas de diseñar las políticas y otorgarle mayor eficacia a la implementación.

De todas formas, se advierte que:

> [N]o basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos, si bien estas son condiciones fundamentales para la confianza de la sociedad en la gestión pública. Es necesario que el Estado sea capaz, en materia sustantiva y comunicacional, de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía desde mensajes que articulan el presente con el futuro, trazando itinerarios intergeneracionales que despierten adhesión y compromiso (lo que no implica, en ningún caso, uniformidad de opiniones y visiones) (CEPAL, 2012a, p. 292).

En ese sentido, el rol del Estado es fundamental a los fines de *coordinar* actores en torno a proyectos de largo alcance. Dicha capacidad se le asigna al Estado, ya que es el único actor entre los distintos agentes que, mediante una institucionalidad y una capacidad tecnopolítica adecuadas, puede coordinar los componentes del cambio estructural para promover sinergias en el conjunto de la economía. Así, el Estado puede articular diversos actores y sectores a través de políticas. Puede promover encadenamientos hacia atrás y hacia delante, y apoyar a los sectores de productividad intermedia para que puedan vincularse de manera más dinámica con empresas más grandes o sectores de mayor liderazgo en productividad. Por otro lado, desde una institucionalidad estatal con la capacidad técnica pertinente, se puede evaluar el impacto de las políticas en función de sus objetivos finales: crecimiento económico, innovación y progreso tecnológico, y aumento de la productividad y de las capacidades (CEPAL, 2012a, p. 294).

> No hay, en América Latina y el Caribe, otro actor que pueda asumir el rol de coordinación ante una complejidad de políticas en esferas tan diversas como la industrial, la macroeconómica, la laboral y la social. La experiencia muestra que *la autorregulación de los mercados no optimiza la asignación de factores, no promueve sinergias, no integra socialmente, no selecciona de la manera más adecuada ni asegura orientación sostenible en el desarrollo*. Estamos, en la segunda década del siglo XXI, ante la evidencia tanto en los ámbitos nacionales como a nivel regional y global, de que la *coordinación y regulación son fundamentales* en las más diversas esferas (financiera, comercial, productiva, ambiental y migratoria, entre otras). Quien puede regular, fiscalizar, seleccionar y coordinar en el ámbito nacional, tanto hacia dentro como hacia fuera, y desde una perspectiva que abarca los distintos ámbitos del desarrollo, *es el Estado* (CEPAL, 2012a, p. 292) –cursivas propias-.

Al respecto, se señala también que este papel activo del Estado como articulador de las decisiones de los agentes estuvo ausente en gran parte de las estrategias económicas de la región (CEPAL, 2012a, p. 292). En definitiva, se requiere avanzar en la construcción de un Estado con claridad de objetivos para impulsar muchos de los procesos que se han planteado bajo la égida del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental. Para ello, es fundamental desarrollar las capacidades necesarias que les permitan a los Estados cumplir las tres funciones centrales que se

les asignan en este contexto, entre las que se mencionan (i) velar por *el interés general* y la provisión de bienes públicos que beneficien a toda la sociedad; (ii) garantizar una *visión concertada* de la estrategia de desarrollo; y (iii) recuperar el *valor de la política* (CEPAL, 2010, pp. 233–234) –cursivas propias-.

Respecto el primer elemento, se señala que la provisión de bienes públicos requiere de inversiones considerables cuyos resultados muchas veces se materializan a largo plazo, como es el caso de la educación, la salud, la infraestructura productiva, el transporte, las comunicaciones, la energía, el medio ambiente, la inversión en ciencia y tecnología, *la paz social tanto interna como externa*, la administración de justicia, las elecciones democráticas y la seguridad pública. Además, la estabilidad macroeconómica también se considera un bien público en el sentido de la estabilidad de los precios, el empleo, el trabajo y el capital productivo y los precios macroeconómicos. También se destaca que los Estados deben ser capaces de participar con responsabilidad en el concierto internacional para proveer bienes públicos globales, como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática. En este marco, se necesita *una nueva arquitectura estatal que permita al Estado desempeñar un papel más protagónico en materia de aseguramiento del bienestar general y conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región, más allá de las funciones definidas por el paradigma del Estado subsidiario* –cursivas propias-.

Respecto el segundo elemento, se argumenta que el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo. Ello implica considerar que *la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido*, de manera que la negociación y la construcción de consensos nacionales estratégicos son medio y fin a la vez. Por ello, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le proporcione mayor legitimidad para *arbitrar* en los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos mediante la regulación, lo que supone mejorar sus propias competencias regulatorias –cursivas propias-.

Respecto el tercer elemento, recuperar el valor de la política implica reconocer que el modelo centrado en el mercado autorregulado puso un énfasis desmedido en la figura del consumidor en desmedro de la figura del ciudadano, así como un *énfasis excesivo en la neutralidad política de los criterios técnicos*. Sin embargo, no todos los consumidores son iguales ante el mercado, sino que se caracterizan por la *desigualdad de acceso y de poder*. Frente a esta situación, el planteo de la CEPAL retoma la importancia de garantizar la democracia, en tanto otorga a los ciudadanos los mismos derechos y deberes, y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia, en último término, consiste en la decisión que toman los ciudadanos respecto de cuáles son los bienes públicos que deben garantizarse a toda la población y en qué medida han de entregarse. Esta voluntad ciudadana se expresa mediante las instituciones democráticas y debe ser forjada y preservada como bien común por las entidades del Estado. Se trata de retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o el Estado –cursivas propias-.

En este marco de problematización, la CEPAL reconoce un abordaje del Estado en términos institucionalistas. Se argumenta que el Estado es resultado de reglas

constitucionales que determinan, entre otras cuestiones, la división de poderes, su equilibrio, los principios de representación, y los mecanismos específicos que legalizan y legitiman la estructura de las normas jurídicas con las que se construyen los entramados institucionales (CEPAL, 2004, p. 364). El Estado, a través de sus leyes y otras normas de gobierno, representa una categoría especial de institución, ya que, si bien las sanciones de las mismas suponen un mecanismo de decisión colectiva, su cumplimiento está garantizado por el mismo poder coercitivo del Estado.

Por su parte, las instituciones (tanto el Estado como las instituciones de carácter económico) están sometidas simultáneamente a procesos de inmovilismo y de cambio. En ese sentido, se reconoce que existen distintos *intereses económicos de grupos, organizaciones e individuos que pugnan continuamente en una u otra dirección, ya sea para conservar lo que perciben como ventajas o privilegios adquiridos o para inducir un cambio, destinado a promover y beneficiar a otros grupos y otros intereses*. Los mecanismos de representación política actúan como mediadores de esta acción de los grupos de interés. Así, *los temas de la agenda pública se trasladan, por medio de interacciones y presiones, a la agenda política*. Dependiendo de las circunstancias, estos se plasman en decisiones de gobierno o legislativas, que introducen nuevas instituciones o modifican las existentes. En contraposición, cuando los mecanismos de representación son más débiles, los grupos de interés pueden llegar a producir una "captura" del Estado, lo que es definido, en general, formas extremas de corrupción (CEPAL, 2004, p. 364) –cursivas propias-.

Así, "las instituciones no se reforman ni cambian por sí mismas. El factor que gobierna el cambio es un mecanismo de decisión colectiva, en el que intervienen actores sociales y políticos concretos" (CEPAL, 2004, p. 366). Las decisiones pueden tomarse de acuerdo con principios de legalidad y legitimidad, es decir, validados por las instituciones existentes; o por el simple ejercicio del poder. Por lo tanto, *la capacidad de cambiar las instituciones que tienen los actores relevantes es, esencialmente, el resultado del ejercicio de la política y, sobre todo, de la habilidad para realizar acuerdos eficaces, que permitan las redefiniciones que las circunstancias demandan* (CEPAL, 2004, p. 366) –cursivas propias-.

De esta forma, la política tiene el papel de priorizar, orientar y *concertar* los objetivos e intereses de los distintos actores. Por ello, aplicado a las modalidades de acción e intervención estatal, el enfoque del cambio estructural plantea que es importante contar con instituciones democráticas y eficientes como un puente entre la visión de las políticas de desarrollo y su efectiva instrumentación (CEPAL, 2012a, p. 241). Esta perspectiva supone, al igual que la tradición estructuralista original, que el desarrollo "no es resultado de fuerzas espontáneas", sino que todas las experiencias exitosas han contado con políticas activas (CEPAL, 2012a, p. 242).

En ese sentido, se argumenta que "no hay mayores restricciones a la capacidad técnica para formular políticas públicas apropiadas para el tipo de situaciones que se desean corregir. La dificultad radica en los recursos políticos que es necesario movilizar" (CEPAL, 2004, p. 372). De esa forma, "un Estado dotado de recursos y capacidades técnicas y burocráticas, pero sin capacidades para la gestión política de procesos

complejos de consulta y negociación, puede hacer fracasar los esfuerzos dirigidos a alcanzar pactos" (CEPAL, 2014, p. 314). Se precisa de un Estado con altos grados de transparencia, con capacidad para dialogar con sectores históricamente marginados y con apertura a la rendición de cuentas, lo que le daría credibilidad como socio del pacto.

> El Estado del siglo XXI en la región debe ser un Estado democrático que recupera, en unos casos, y profundiza, en otros, su autonomía relativa frente a los grandes intereses y los poderes fácticos nacionales y trasnacionales. Un Estado con capacidad para escapar y blindarse frente a la persistente política de captura por parte de las élites, los intereses corporativos y las estructuras clientelares. Un Estado, por ende, con capacidad efectiva de imponer una cultura de la legalidad, de prevenir y combatir la corrupción y de garantizar el acceso a la justicia (CEPAL, 2016, p. 174).

En ese marco, el reconocimiento de la necesidad de llevar adelante la estrategia del cambio estructural garantizando la plena institucionalidad democrática revaloriza la figura de los pactos como medios para concertar los intereses entre los distintos actores en relación con la propuesta de desarrollo. Ello implica pensar las estrategias de desarrollo en un orden democrático que permita *formas representativas de arbitrar los conflictos*, de aplicar políticas y distribuir poderes, y que promueva la participación de todos los actores (CEPAL, 2006b, p. 17). Para que ese planteo goce de legitimidad política, es necesario que cada grupo social pueda reconocer que la trayectoria elegida es capaz de traducirse en progresos para sus intereses y confiar en que se contemplarán los equilibrios distributivos (CEPAL, 2004, p. 84). Así, la figura de los pactos implica:

> [E]stablecer acuerdos a largo plazo, explícitos e implícitos, entre el Estado y los actores políticos y sociales, respecto de los objetivos y las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Estos acuerdos tienen que basarse en la adopción de compromisos recíprocos, especialmente en el caso del sector empresarial, y no tan solo en las concesiones unilaterales que se espera obtener del Estado para la captación de rentas (CEPAL, 2004, p. 90).

En ese sentido, además de la importancia que asume el Estado en el marco de los pactos, es necesario que el resto de los actores sociales también cumplan su parte. Es decir, es necesario estimular y fortalecer a los actores sociales interesados en que esas políticas se generalicen en los países de la región, porque son los que respaldarían las iniciativas de esta índole con sus recursos económicos y políticos (CEPAL, 2012a, p. 260). Para ello, los Estados pueden estimular, a través de su liderazgo político, un pensamiento estratégico proactivo con visión de futuro y coordinar la acción colectiva. Así, se plantea que "la clave (…) es prestar mucha atención al proceso y al diseño de la alianza público-privada para que no haya una captura de los intereses públicos por parte del sector privado" (CEPAL, 2008, p. 263) y que los actores privados se comprometan con el proyecto de desarrollo en términos de mediano y largo plazo (CEPAL, 2014, p. 320).

Se argumenta que las alianzas público-privadas estructuradas, con representación de intereses diversos, establecimiento de reglas, transparencia y modalidades de evaluación, pueden minimizar el riesgo de que los gobiernos se vean capturados por el

sector privado en lo que respecta a la formulación e implementación de estrategias. Para ello, es necesario establecer marcos formales para que el sector público y el privado puedan colaborar en materia de estrategias y programas (CEPAL, 2008, p. 298). Se señala, además, la conveniencia de que los organismos de ejecución de los objetivos de mediano y largo plazo del cambio estructural no estén politizados. Su personal debería caracterizarse por el profesionalismo y la capacidad técnica y contar con una relativa estabilidad. Solo así los organismos pueden actuar como brazo técnico de la estrategia, tanto en materia de desarrollo de insumos como de ejecución de funciones de implementación, con el profesionalismo y credibilidad necesarios para actuar junto con el sector privado (CEPAL, 2008, p. 286).

Los pactos se establecen entre actores organizados en articulación con el Estado, como actores políticos, equipos técnicos, cámaras empresariales, sindicatos, clases sociales representadas por sus organizaciones o partidos, y miembros de la sociedad civil en general, que se expresan de manera diferenciada en términos del poder de decisión de cada uno y de los contextos (CEPAL, 2010, p. 256). Sin embargo, la articulación entre los actores con el sistema político y el Estado no se restringe únicamente a los grupos más organizados del sector productivo. Las transformaciones de los últimos años incidieron en la modificación de las estructuras tradicionales de organización y representación. Así, por ejemplo, el actor sindical se ha debilitado en términos de su poder de negociación y coordinación con el sistema político; o recientemente se experimentó una irrupción de nuevos actores sociales. También se señala que es necesario incorporar a la mesa de deliberaciones a representantes de los sectores excluidos, sobre todo a los trabajadores informales. Por último, hay que tener presente el rol que juegan los partidos políticos en la estructuración de un pacto, que es clave tanto en sentido crítico como constructivo. En un sentido crítico, porque los partidos han perdido capacidad para representar las demandas de los actores sociales en muchos de los países de la región, y se ven sobrepasados por los poderes fácticos y la proliferación de actores cuyas demandas son cada vez más difíciles de homologar. En sentido constructivo, porque los partidos son la instancia por excelencia que puede mediar y formalizar la relación entre el Estado y la sociedad civil, o entre la lógica dispersa de los actores sociales y la lógica más consistente de las propuestas concertadas de orientación política (CEPAL, 2006b).

Así, esta propuesta reconoce, en consecuencia, la complejidad de una estrategia de desarrollo en la que participan múltiples actores y en la que se ponen en juego distintos intereses. Se reconoce, además, que muchos logros relevantes en términos de políticas públicas han sido el resultado de conflictos políticos y sociales. El planteo cepalino señala estas tensiones y conflictos como etapas constitutivas del logro de pactos que cristalicen las acciones necesarias para acercarse al horizonte de igualdad planteado (CEPAL, 2014, p. 316). En efecto, muchas de estas tensiones pueden originarse como consecuencia de la participación democrática y de la deliberación pública. Pero la posibilidad de reflejar estos conflictos en reformas institucionales duraderas depende de la capacidad de impulsar negociaciones entre los diversos actores que culminen con un pacto social. Así:

> [L]a viabilidad de los pactos sociales depende en buena parte de la disposición de cooperar de los actores, pero su éxito –especialmente en lo que se refiere a su aporte a la igualdad- también depende de que los actores que participan reflejen los intereses del conjunto de la sociedad y, sobre todo, de los sectores sociales marginados (CEPAL, 2014, p. 316).

También se reconoce que los procesos de negociación están enmarcados en asimetrías de poder (CEPAL, 2008, p. 271), y que existen actores minoritarios con poder de veto que podrían obstaculizar las trasformaciones que se persiguen con la estrategia de desarrollo (CEPAL, 2014, p. 316). Si dichas asimetrías no se corrigen, pueden desembocar en acuerdos contrarios al propósito de avanzar con la reforma de las instituciones que requiere el cambio estructural, como las fiscales o laborales. Además, como resultado de estas asimetrías, gran parte de la población tiene una relación tenue o inexistente con el Estado, ya que perciben que no se benefician de él (como el sector informal), y en la práctica adoptan una política de deserción que se aleja del pacto social que debería existir entre el Estado y los ciudadanos (CEPAL, 2014, p. 316). Ante estas asimetrías, la estrategia de la CEPAL es convocar a procesos continuos de diálogo y de renegociación que pueden facilitar un proceso gradual de cambio que afecte a los sectores minoritarios con poder de veto y que se orienten a avanzar en las reformas institucionales y redistributivas para alcanzar los pactos para la igualdad (CEPAL, 2010, p. 256, 2014, p. 316).

Al respecto, se argumenta que los pactos no necesariamente evitan el conflicto, pero establecen canales para gestionarlo y, en la medida de lo posible, evitar que se desborde o atender sus causas. Si bien se trata de buscar consensos lo más amplios posibles, no se precisa la unanimidad por parte de todos los actores en todos los ámbitos y temáticas. Es decir, ello no debe ser una condición indispensable para alcanzar acuerdos, ya que podría significar dar poder de veto a un grupo minoritario, sin mayor incidencia en el tema de discusión, a costa de los intereses de la mayoría (CEPAL, 2014, p. 318).

En todo este proceso, dentro del conjunto de los actores sociales y políticos, es preciso considerar centralmente al Estado, el que, siendo actor, es a la vez espacio para otros y agente que organiza e interviene en la sociedad. Por este motivo, para formular e implementar un pacto de igualdad es preciso adecuar dos aspectos del Estado: el *Estado como espacio* en que se encuentran y negocian los diversos actores involucrados, y el *Estado en su capacidad de intervención*, de fijar metas y de evaluar resultados en el campo de la igualdad. Esto significa concebir al pacto de igualdad como una política de Estado y no solo de gobierno (CEPAL, 2010, p. 256).

7. Análisis de las relaciones de poder y conflicto en el abordaje del Estado en las contribuciones del neoestructuralismo actual

Las contribuciones del neoestructuralismo actual marcan en general una continuidad con el enfoque que surgió en los noventa al interior de la CEPAL, luego de los

importantes procesos de reconfiguración capitalista en términos productivos, regulatorios y espaciales que tuvieron lugar con posterioridad a la crisis del setenta. A esa visión "neoestructuralista inicial" se fueron sumando otros elementos coyunturales, que se manifestaron tanto a nivel externo como interno, y que incidieron en la incorporación de otras dimensiones de análisis con mayor relevancia, que son propias y distintivas de este período. De todas formas, a diferencia del neoestructuralismo inicial, los documentos más recientes dan cuenta de la recuperación de algunas categorías básicas del estructuralismo cepalino que destacan en mayor medida las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, pero que, no obstante esas menciones, no logran presentarse de manera articulada en el análisis diagnóstico y propositivo de la CEPAL acerca de los problemas y alternativas para el desarrollo latinoamericano.

Así, si bien se evidencia sutilmente una mayor mención a las dimensiones de poder y conflicto en relación con el neoestructuralismo inicial, el abordaje epistémico del capitalismo no se modifica en lo sustancial. Por lo general, prevalece una lectura que, más allá de destacar algunas asimetrías de poder en el ámbito interestatal, orienta su atención a poder desplegar los procesos tecnológicos y productivos necesarios que permitan una mejor inserción internacional. De igual modo, a nivel interno, tampoco se presenta un análisis articulado acerca de las relaciones de poder que subyacen a la configuración de las estructuras productivas latinoamericanas y de los distintos intereses que se pondrían en juego de manera conflictual con la estrategia del cambio estructural.

A partir de ello, aun cuando se trata de un período en el que el Estado recobró una mayor legitimidad para actuar en los procesos de desarrollo, se manifiesta una continuidad en su abordaje epistémico que aparece en sintonía con los planteos que devinieron en gran medida dominantes luego de la ofensiva neoliberal. De ese modo, a pesar de recuperar nuevamente su importancia para el desarrollo, la forma desde donde se convoca su intervención no se modifica sustancialmente, sino que aparece vinculada a la promoción de concertaciones, que en este contexto en particular asumen la forma de *pactos*.

En relación con la dimensión de análisis externa, el neoestructuralismo actual reconoce que el capitalismo es un sistema global, en el que operan diversos actores y países con poderes diferenciados. En ese marco, se fue observando un tránsito cronológico en los documentos de la CEPAL que desembocó en un mayor reconocimiento de esta dimensión de poder en las últimas publicaciones –en especial, a partir de 2016-. Al respecto, mientras que gran parte de los documentos analizados refieren a la dinámica desigual del capitalismo en términos de *países desarrollados-en desarrollo*, más recientemente se recuperó el concepto *centro-periferia* en relación con algunas dimensiones de análisis, particularmente en la tecnológica-productiva, la financiera y la ambiental. De todas formas, como se indicó, se trata de menciones aisladas que no estructuran el eje analítico y propositivo de la institución, de manera que, a pesar de esas referencias, gran parte del análisis de este período en particular en torno a las diferencias de los países y sus estructuras productivas se presenta en relación con los términos *países desarrollados-en desarrollo.*

La noción de *países desarrollados-en desarrollo* continúa la perspectiva neoestructuralista inicial que prescindió de uno de los conceptos centrales de la tradición estructuralista en su proceso de reconversión. Ello implicó, como se analizó en el capítulo anterior, el desplazamiento de las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, que el concepto *centro-periferia* problematizaba con notable centralidad. De esa forma, la relación de *poder* del centro *sobre* la periferia propia de la tradición estructuralista latinoamericana queda desplazada del concepto *desarrollo-en desarrollo*, o al menos, no necesariamente incorporada. La noción *en desarrollo* supone un abordaje más optimista y armonioso con las dinámicas capitalistas dominantes, de acuerdo con la cual es posible lograr el desarrollo de las economías latinoamericanas a partir de aplicar un conjunto de políticas adecuadas –como ya lo han hecho otros países que se toman como referencia-. Es decir, es un concepto no necesariamente *relacional* que, a pesar de reconocer los obstáculos, prioriza el *poder* de América Latina *para* desarrollarse, independientemente de los condicionamientos externos y los mecanismos de *poder* que el centro históricamente impuso *sobre* la periferia.

De todas formas, aun cuando la distinción se plantea en general en términos de *países desarrollados* y *en desarrollo,* los documentos de la CEPAL de este período señalan la existencia de asimetrías productivas, tecnológicas y financieras que se expresan entre *países desarrollados* y *en desarrollo* y que tienden a reproducir y a ampliar las desigualdades. Ello implica reconocer la presencia de diversos actores en el escenario internacional con poder diferenciado, como los *países desarrollados*, las empresas transnacionales, y las instituciones financieras y de gobernanza internacional. En ese sentido, se reconoce que los *países desarrollados* y las empresas transnacionales controlan en gran medida la generación de tecnología y comandan las redes de producción y comercio internacional, y que logran ejercer una mayor influencia frente al menor poder relativo de los *países en desarrollo*, en especial en los espacios de gobernanza internacional.

De todas formas, todos estos condicionantes no se constituyen en obstáculos insalvables para el desarrollo de América Latina, sino que se considera posible pensar en una estrategia de desarrollo a partir de la promoción de sinergias entre los distintos actores al interior de América Latina –entre instituciones públicas y privadas, empresarios (locales y extranjeros), fuerza de trabajo, organizaciones de la sociedad civil, entre otros-, y de fomentar la cooperación a nivel interestatal –para la reconfiguración de las instituciones de gobernanza internacional y el sistema financiero, considerando los intereses y necesidades de los países en desarrollo-.

En última instancia, a pesar de reconocerse un escenario internacional en el que América Latina se encuentra en una posición de mayor vulnerabilidad, se considera posible fomentar una estrategia de desarrollo que permita un *upgrading* de las empresas y los actores radicados en la región para alcanzar un mejor posicionamiento en las cadenas globales, lo que se lograría esencialmente a partir del desarrollo tecnológico y productivo, de manera de poder desplegar aquellas actividades que generan y retienen mayor valor. También se considera posible promover una mayor articulación productiva a partir de la colaboración entre los distintos actores, entre los que se destaca centralmente la importancia de las empresas transnacionales, que podrían actuar

traccionando y estimulando a las empresas de menor dinamismo del entramado productivo local.

De esa forma, el abordaje predominante de la CEPAL es similar al que predomina en los enfoques actuales más relevantes del desarrollo, como el de las cadenas globales de valor. En ese sentido, a pesar de señalar algunos de los obstáculos para la periferia, la CEPAL propone en realidad un abordaje más bien optimista que se centra en destacar el *poder* de la periferia *para* mejorar su posicionamiento a nivel internacional, lo que se logra a partir de esfuerzos colectivos y cooperación entre los distintos actores de las cadenas y regiones (V. R. Fernández, 2014; Santarcángelo et al., 2017). Esto implica una diferencia sustancial en el abordaje epistémico del capitalismo propio del período estructuralista, por cuanto, como señalan algunos autores:

> Al sostener que actualmente las naciones pueden industrializarse a partir de anexarse a una cadena de valor, se crea la ilusión de que todos tienen iguales oportunidades de *upgrading* en la economía global. Y, en ese marco, el caso más llamativo es el de la CEPAL, un organismo que ha sido la cuna del dependentismo y el estructuralismo en América Latina, definiendo el carácter subalterno y periférico de la región, y que actualmente promociona el argumento de pro-acoplamiento de los actores locales a las redes económicas globales (Trevignani & Fernández, 2017, p. 29).

Entonces, si bien los documentos analizados llaman la atención sobre la presencia de relaciones de poder y conflicto al interior de esas cadenas, lo que supone la existencia de ciertos condicionamientos y desafíos para las economías y actores radicados en la periferia, el análisis neoestructuralista actual prescinde en realidad de un abordaje sistémico que dé cuenta de cómo se construyen esas cadenas y las dinámicas de poder que tienden a desplegarse al interior de las mismas que, en términos generales, no alteran, sino que reproducen la relación centro-periferia[304] (Katz, 2014; Trevignani & Fernández, 2017). Ello implica una lectura que continúa alejándose de la tradición estructuralista; la que, mediante el concepto centro-periferia, procuraba resaltar las distintas formas de *poder* del centro *sobre* la periferia que condicionaban estructuralmente las posibilidades de desarrollo de esta última. Como se analizó en los capítulos 2 y 3, ello se expresaba no sólo en términos tecnológicos, productivos, comerciales, financieros, regulatorios e ideológicos, sino también mediante el soporte geopolítico y militar a las estrategias que eventualmente pudieran poner en riesgo aquel orden.

Por otra parte, los documentos de la CEPAL han realizado diversos análisis respecto de las políticas neoliberales implementadas en la región, sobre todo a fines del siglo pasado. Al igual que lo ocurrido en la reconversión neoestructural, gran parte de estos análisis se centran en las consecuencias de las políticas implementadas, cuyo balance de los resultados se define como “mixtos”, es decir, combinando algunos elementos positivos con otros negativos. Aunque en algunos casos se encuentran pasajes que

[304] Como se mencionó, las actividades más dinámicas de las cadenas continúan concentradas en las empresas transnacionales radicadas en el centro, que concentran los laboratorios de investigación y desarrollo en los países de origen, y ubican en la periferia los eslabones menos dinámicos del proceso productivo.

refieren a las consecuencias que la aplicación del Consenso de Washington tuvo en términos del debilitamiento de los Estados y las capacidades productivas de las economías latinoamericanas, el análisis de ese proceso tampoco se inscribe en una lectura en términos de la dinámica centro-periferia, y del *poder* que tuvo el centro *para* imponer el conjunto del recetario *sobre* las economías endeudadas, así como de las consecuencias que ello implicó en términos económicos y sociales para la región.[305]

En efecto, como se analizó en el capítulo anterior, más allá de las políticas concretas, la reflexión en torno a la ofensiva neoliberal como proyecto político e ideológico no puede dejar al margen el reconocimiento de que dicho proceso fue el resultado de un cambio en el balance de fuerzas a nivel internacional y regional; y que, habilitado y promovido por los actores dominantes a nivel interno y con el soporte de Estados Unidos, representó abiertamente un ataque al pensamiento crítico latinoamericano, a las políticas que se promovieron tradicionalmente desde la CEPAL, y a todo al entramado productivo y de actores políticos y sociales que se activaron en aquel contexto. Es decir, fue una estrategia política promovida desde el centro, que contó con el apoyo y la correspondencia de intereses de los actores tradicionalmente dominantes en la periferia, y que implicó un retroceso para el desarrollo para las economías latinoamericanas en términos productivos, económicos y sociales. Estas relaciones de poder en términos centro-periferia, pero también en términos de actores políticos al interior de la periferia, requieren ser revalorizadas en un contexto en el cual no sólo las consecuencias de aquellas políticas continúan siendo visibles, sino en el que recientemente los mismos proyectos neoliberales han recobrado una mayor relevancia en la discusión política de la región.

Ahora bien, el concepto centro-periferia fue reapareciendo en los documentos institucionales más actuales. Ello se ha expresado en algunos pasajes donde, por ejemplo, se destaca que:

> La economía internacional presenta grandes asimetrías tecnológicas, financieras, institucionales y de poder, que se reproducen endógenamente, conformando un sistema centro-periferia (CEPAL, 2020, p. 73).

Al recuperarse el concepto centro-periferia, el análisis de las relaciones de poder cobra mayor relevancia en la perspectiva de la CEPAL. Así, en relación con las dinámicas de la financiarización, se recupera un pasaje ya citado, que señala que:

> *El concepto de financierización periférica es al capitalismo contemporáneo lo que la noción de capitalismo periférico de Prebisch (1981) era al capitalismo global de fines de la década de 1970*. La financierización periférica refleja un conjunto de prácticas económicas caracterizadas por *relaciones de subordinación* con respecto al ciclo financiero global –*y a los actores internos y externos que determinan su dinámica*-

[305] Tal vez se puede señalar como una excepción el pasaje que se cita a continuación, en el que se señala en relación a la crisis de la deuda que: "Los factores de economía política internacional –la desigualdad de poder entre los actores- fueron determinantes de la intensidad de la crisis y su costo para la región. Los países debieron negociar individualmente con un cártel de bancos acreedores que tenía el pleno apoyo de las grandes instituciones financieras internacionales. El resultado de esta desigual negociación fue una gigantesca transferencia de rentas hacia los bancos extranjeros, con consecuencias muy negativas en los niveles de inversión y crecimiento, lo que dio inicio a lo que se llamó la 'década perdida'" (CEPAL, 2018a, p. 217).

> que inducen cambios de comportamiento en los actores económicos y políticos locales que refuerzan el patrón de especialización existente y aumentan la vulnerabilidad externa (CEPAL, 2018a, p. 104).

Con ello se reconoce no sólo la posición de mayor vulnerabilidad de la periferia respecto de las dinámicas financieras globales sino, especialmente, que ello implica relaciones de subordinación a los actores externos e internos que determinan dichas dinámicas, lo que actúa reforzando un tipo de estructura productiva periférica y dependiente. En ese sentido, se presenta una relación de *poder* entre actores y regiones, que también ha sido mencionada en términos de financiarización subordinada o incompleta, y que ubica a las economías latinoamericanas en una posición de mayor vulnerabilidad respecto de los requerimientos financieros para su desarrollo, y de las dinámicas especulativas que tienden a desplegar los actores dominantes en el ámbito financiero. Además, en el último pasaje citado se recupera explícitamente la mención del capitalismo periférico, que hasta entonces había desaparecido de los análisis institucionales de la CEPAL neoestructuralista –junto con gran parte de los conceptos estructuralistas-; concepto que conlleva implícitas las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, y especialmente del capitalismo periférico.

Por otra parte, la relación centro-periferia se recupera con especial atención ante el ascenso de China en la economía global. Al respecto, se ha advertido sobre las dinámicas que tienden a desplegarse entre las economías latinoamericanas y el país asiático que, aparentemente, podrían estar recreando la relación centro-periferia basadas en la explotación y exportación de recursos naturales e inversiones en infraestructura (CEPAL, 2016, p. 42). Ello implicaría, nuevamente, el riesgo de recrear una dinámica de subordinación y debilidad de América Latina ante una economía productiva, tecnológica y financieramente consolidada, con el *poder para* imponer condiciones y formas de vinculación *sobre* las economías latinoamericanas.

De todas formas, a pesar de estas referencias que van reapareciendo en los documentos de la CEPAL de manera más reciente, no se trata de una visión articulada que denuncie el esquema de reproducción jerárquico y desigual que caracteriza a las dinámicas del capitalismo, y que tiene especial incidencia sobre las economías latinoamericanas, tal como lo ha hecho distintivamente la tradición estructuralista. Predomina, en cambio, una lectura más optimista que, si bien reconoce los obstáculos que se hacen presentes para el desarrollo de América Latina, confía en la posibilidad de avanzar en un proceso de cualificación de su estructura productiva. Dicho proceso, impulsado desde la periferia y mediante las políticas adecuadas, permitiría no sólo mejorar el patrón de inserción internacional a través de un *upgrading* en las cadenas globales de valor, sino también atender a las múltiples dimensiones que actualmente aparecen englobadas en el concepto de desarrollo, asociadas a la igualdad, justicia social, el respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

Por su parte, respecto este último elemento asociado a la problemática ambiental, su abordaje tampoco puede permanecer al margen de la relación centro-periferia, por cuanto se trata de una discusión sobre el agotamiento de una forma de producir dominante que fue desarrollada por y promovida desde el centro. Al respecto, las formas de producir y consumir dominantes están mostrando sus impactos ambientales y

ecológicos, y se ha señalado que tanto los costos como la capacidad de los distintos países y regiones para afrontar los desastres ambientales son enormemente desiguales. En ese marco, es importante recuperar el hecho de que, tal como lo señalaron los estructuralistas, la dinámica histórica de reproducción del capitalismo y de la relación centro-periferia se ha basado en un patrón de explotación de los recursos naturales de esta última, y que, a pesar de las estrategias de desarrollo implementadas, dicha forma de inserción internacional continúa siendo característica de la región latinoamericana.

Frente a ello, la reflexión sobre esta problemática requiere reconocer el *poder* del centro *sobre* la periferia no sólo para imponer históricamente un modo de desarrollo determinado, sino también para externalizar los costos negativos de dicho modelo, que otorga beneficios enormemente desiguales a las economías centrales y sus habitantes. En efecto, las posibilidades que tiene la periferia de afrontar un proceso de desarrollo en el marco de la crisis ambiental y de los acuerdos que se establecen en los espacios de gobernanza internacional son enormemente desiguales respecto el centro, tanto en términos de los recursos económicos como tecnológicos, y en particular en cuanto al acceso a las patentes, que permanecen en gran parte concentradas en el centro. En ese marco, la estrategia de la CEPAL pasa más bien por encontrar las formas adecuadas para lograr un cambio estructural con "eficiencia ambiental", que por denunciar el orden histórico internacional que ha explotado los recursos de la periferia, relegádola, a su vez, a un posicionamiento subordinado y dependiente.

Naturalmente, todas estas dimensiones conflictuales no implican un condicionamiento exclusivo del centro *sobre* la periferia, sino que el análisis de los obstáculos para el desarrollo latinoamericano requiere considerar, también, aquella dimensión interna asociada a cómo se posiciona la periferia ante esos procesos –es decir, su capacidad de respuesta-, y el rol que juegan los distintos actores en la propuesta del cambio estructural.

En general, las forma en cómo la CEPAL caracteriza a las economías latinoamericanas continúa centrándose en el concepto de heterogeneidad estructural, a partir del cual se señalan las grandes disparidades tecnológicas, espaciales y sociales, y las dificultades que enfrenta la región, a partir de ello, para mejorar la calidad de los empleos y reducir las desigualdades. Además, otro concepto de la tradición estructuralista que recientemente recobró mayor relevancia fue el de estilos de desarrollo. En ese marco, los documentos reconocen que el estilo dominante de América Latina se basa en la explotación de los recursos naturales y la imitación de un modelo de consumo insostenible propio del centro y de los estratos superiores de la periferia, lo que actualmente se vuelve un problema relevante en el marco de la problematización ambiental del desarrollo. Asimismo, el estilo de desarrollo dominante reproduce el posicionamiento subordinado en las cadenas globales de valor, al alejar a la región de los sectores productivos más dinámicos e incrementar su vulnerabilidad ante oscilaciones en la economía mundial.

De todas formas, el modo en cómo se recuperan ambos conceptos también implica en general un desplazamiento de las dinámicas de poder y conflicto propias del capitalismo

periférico, en el sentido que lo plantearon inicialmente los estructuralistas latinoamericanos. En efecto, el concepto de heterogeneidad estructural se plantea como un rezago de las economías latinoamericanas respecto de los estadios más dinámicos de las cadenas globales de valor y de los actores transnacionales que operan en la periferia. Por eso, la forma en cómo se plantea su solución es a partir de promover políticas de inversiones, sinergias entre actores públicos y privados, y transferencias de tecnologías para estimular el desarrollo tecnológico, aumentar la productividad, cualificar y articular las estructuras productivas y, a partir de ello, mejorar la inserción internacional a través de un reposicionamiento en las cadenas globales de valor. Es decir, se trata de *implementar las políticas adecuadas* para reducir la heterogeneidad estructural y lograr una mejor inserción internacional.

En el caso del análisis de los estilos de desarrollo, se advierte que, aunque se intente emular las dinámicas del capitalismo del centro, existe una gran dependencia de la región a las materias primas y ello tiende a reproducir un patrón de producción y consumo menos dinámico que el de aquellas economías. Sin embargo, a diferencia de la tradición de los estilos de los setenta, no se observa una reflexión crítica en torno *qué se produce, cómo y para quién*. En efecto, el análisis de los estilos implicaba problematizar el concepto de desarrollo y las características que el mismo asumía en la periferia. Implicaba reflexionar, de ese modo, sobre un esquema de producción y consumo que, a pesar de ser estructuralmente contradictorio para la periferia, se correspondía con los intereses de los actores dominantes que reproducían un tipo de capitalismo periférico e imitativo. En ese marco, el Estado aparecía como reflejo de los actores dominantes en tanto viabilizaba el estilo de desarrollo dominante y habilitaba una estructura de reproducción económica y social excluyente y conflictiva. Incluso, como se analizó en el capítulo 3, el Estado asumía un rol central para desactivar el conflicto en aquellos casos en que la estabilidad del sistema se ponía en peligro, en relación con los intereses de los actores dominantes, especialmente por su *poder para* utilizar el aparato coercitivo y represivo *sobre* los actores activados de la sociedad.

Sin embargo, lejos de esa reflexión, la estrategia actual en ambos casos pasa por aplicar políticas concretas para revertir dichas dinámicas (o, al menos, aminorarlas), y lograr un patrón de producción más inclusivo en lo interno y más sofisticado a nivel internacional. En otras palabras, América Latina tiene el *poder para* revertir aquellas dinámicas a partir de la cooperación entre los diversos actores y la aplicación de las políticas adecuadas, y de la acción del Estado para fomentar y acompañar esos procesos a través de las concertaciones y los pactos.

En ese sentido, ambos fenómenos característicos de las estructuras productivas latinoamericanas se plantean en general al margen de la economía política y del rol que juegan los distintos actores –y, en especial, los actores dominantes a nivel local y sus vínculos con los actores del centro- en la recreación de la persistente heterogeneidad estructural y en la reafirmación del estilo de desarrollo dominante. Al respecto, suponer una estrategia de desarrollo basada en la figura de pactos y/o concertaciones entre los diversos actores implica una lectura que, aunque en palabras de la CEPAL “no niega el conflicto” ni “desconoce las relaciones de poder”, tampoco las incorpora como elementos centrales de la problematización de las mismas estrategias. La propuesta del

cambio estructural aparece como un horizonte y un interés común compartido, capaz de contener las tensiones y desacuerdos en función del *poder* de la misma estrategia *para* ofrecer beneficios colectivos y atender los intereses particulares de los distintos actores (CEPAL, 2014, p. 235). En otras palabras, las concertaciones y los pactos ofrecen "un espacio más amplio para juegos de suma positiva entre los actores sociales" (Bielschowsky & Torres, 2018, p. 10).

Entonces, nuevamente, al no incorporar centralmente la dimensión analítica referente al poder y el conflicto en el abordaje epistémico del capitalismo, la forma en cómo se incorpora al Estado en la estrategia de desarrollo y cómo se entiende su intervención no se plantea en clave del conflicto de intereses propio de la economía política del capitalismo periférico. El fundamento de la intervención del Estado en el proceso de desarrollo no se basa en una interpretación de poder, dominación y conflicto que el centro impuso históricamente *sobre* la periferia y que los actores dominantes recrean al interior de esta última, y que requiere, por ello, de un patrón de intervención decidida que permita modificar el *status quo* dominante (o las relaciones de poder dominantes) para transformar el régimen de acumulación. Por el contrario, sin desconocer los conflictos y los poderes diferenciados, e incluso resaltando el carácter político de la estrategia de desarrollo (CEPAL, 2016, p. 171), el objetivo es generar dinámicas virtuosas entre los distintos actores en torno a un objetivo que aparece como común y compartido.

De esa forma, el abordaje del Estado bajo este período de análisis continúa con la perspectiva neoestructural que surgió a partir de los noventa en torno a la dinámica de las concertaciones, que asume ahora la figura de los *pactos*, y que se reconoce influenciada en gran medida por las corrientes institucionalista, evolucionista, sistémica y schumpeteriana (CEPAL, 2007, p. 13, 2014, p. 28). En ese marco, la forma en cómo se entiende el rol del Estado aparece explícitamente influenciada por otros enfoques exógenos a América Latina que, sobre la base de experiencias históricas diferentes, destacan la importancia del Estado en la promoción de determinadas políticas sectoriales (especialmente de innovación tecnológica e industriales) para cualificar las estructuras productivas. Sin embargo, estos enfoques (como, por ejemplo, el de sistema nacional de innovación que adquirió gran relevancia en los documentos de la CEPAL) han centrado sus estudios en determinadas experiencias de desarrollo de manera *ex post*. Es decir, se han orientado a explicar las trayectorias de desarrollo ya consolidadas de determinados países del centro (V. R. Fernández & Comba, 2012). De esa forma, estas contribuciones, que se incorporan con gran relevancia analítica y propositiva en los documentos de la CEPAL, no problematizan la ambiciosa tarea de llevar adelante un cambio estructural sobre la base de actores que cuentan con trayectorias y dinámicas históricamente diferenciadas. Además, por las propias experiencias que analizan, estos enfoques tampoco han desarrollado una problematización de las formas de intervención del Estado con las especificidades que lo requiere el escenario latinoamericano.

Por lo señalado, gran parte de las contribuciones que recupera la CEPAL en sus propuestas más recientes no cuentan con una reflexión en torno a las particularidades que caracterizan a los Estados en la periferia, a qué intereses representa el Estado independientemente de la idea del bien común, o cuáles son los condicionamientos

externos e internos que eventualmente limitan su poder de acción, y que permiten comprender varias de las restricciones de las estrategias anteriormente implementadas, tal como lo señaló la tradición estructuralista. La convocatoria al Estado no se presenta en clave de las dinámicas de poder y conflicto sobre las cuales es necesario actuar, sino en relación a la coordinación entre actores y la promoción de determinadas políticas sectoriales para el desarrollo.

En el planteo actual de la CEPAL, ello conlleva centralmente promover el cambio estructural en términos tecnológicos y productivos, e implementar paralelamente políticas sociales que resguarden a aquellos actores que, o bien sufrirán las consecuencias inmediatas de las políticas de transformación estructural, o bien forman parte de la población que históricamente se ha visto relegada del régimen de acumulación dominante. Como se analizó, el Estado debe, además, garantizar los derechos y la protección de los actores y comunidades más vulnerables en relación con el objetivo de consolidar la *igualdad*, al tiempo que debe implicarse directamente en la agenda del cuidado del medio ambiente.

En general, todas las cuestiones que se discuten en torno al cambio estructural reconocen implícitamente el carácter contradictorio, conflictual y desigual del capitalismo en distintas dimensiones. Ello implica, por ejemplo, la existencia de unidades productivas con desigual capacidad para emprender y ser competitivas; la presencia de fuerza de trabajo que se ve desplazada (temporal o estructuralmente) de los procesos de acumulación; las desigualdades de género, que si bien han cobrado mayor relevancia en la agenda actual, remiten a una problemática que engloba relaciones de poder históricamente construidas y reafirmadas; la existencia de actores que históricamente han quedado excluidos y sus formas de vida se ven amenazadas bajo el modo de producción dominante; y las dinámicas de producción que generan costos ambientales y ecológicos ya insostenibles, que son resultados del estilo de desarrollo dominante, y cuyos efectos se encuentran geográfica y sectorialmente diferenciados.

El rol del Estado es actuar sobre las consecuencias de esas contradicciones para resolverlas o aminorarlas. Así, es en este marco en que se comprende tanto la importancia de la política tecnológica e industrial, como la centralidad que asume la política social, sobre todo para garantizar la igualdad y proteger a los actores más vulnerables, cuya situación es resultado del régimen de acumulación predominante o consecuencia de las características del capitalismo periférico. Al respecto, se ha señalado que una menor desigualdad reduce el conflicto de la sociedad que genera la misma dinámica capitalista, y que es tarea del Estado poder actuar para reducir el conflicto y estimular las capacidades productivas.

El Estado aparece entonces como un actor con *poder para* diseñar, decidir, coordinar y ejecutar las diversas políticas sectoriales que conforman la estrategia del cambio estructural, tanto en términos tecnológicos y productivos como sociales; al tiempo que, en una dimensión de análisis externa, se considera su participación en conjunto con la de los otros Estados de la periferia para promover una transformación de la configuración interestatal que responda mejor a los intereses de la región. Para ello, se señalan algunas referencias acerca de la importancia de contar con estructuras

estatales cualificadas que cuenten con los recursos humanos, tecnológicos y financieros adecuados para garantizar la capacidad del Estado para afrontar las tareas que le son asignadas. En general, se reconoce que se trata de un contexto más permisivo para la intervención estatal, donde su rol para la promoción del desarrollo tecnológico y productivo y la igualdad "ha dejado de ser un anatema" y ha pasado "a ser parte del lenguaje aceptado y de una visión compartida" (Bárcena, 2016a, p. 67).

Sin embargo, no hay en ese marco una reflexión en torno a las relaciones de poder que se expresan a partir de esas contradicciones y sobre las que se configura aquel escenario conflictual, sobre el cual el Estado debe intervenir en colaboración con los otros actores. Es decir, no hay una reflexión acerca de cómo se sitúa el Estado en ese proceso disputado, cómo se expresan los conflictos al interior del mismo, y qué conjunto de intereses termina por expresar efectivamente.

En realidad, la intervención del Estado se concibe en términos del bien común o un interés general que aparece asociado a la estrategia del cambio estructural. Sin embargo, esa lectura no permite dilucidar que, en efecto, el régimen de acumulación dominante en América Latina se corresponde con los intereses de los actores tradicionalmente dominantes en la región que, de distintas maneras y en distintos momentos históricos, han logrado preservar dicha estructura económica, y han hecho uso de su poder para obturar cualquier estrategia que pudiera afectarla. En ese sentido, las características que asumen las estructuras productivas latinoamericanas configuran un escenario de tensiones y conflictos económicos y políticos, sobre todo en torno a la persistente heterogeneidad estructural y las desigualdades sectoriales, sociales y espaciales, que no parecen suponer un escenario en el cual coincidan los intereses de los distintos actores en torno a lo que supone una estrategia de desarrollo o la idea del "bien común". Así:

> Partiendo de este punto se puede dibujar el mejor de los mundos posibles y suponer que los empresarios ahorrarán e incrementarán sus inversiones; que destinarán recursos a la innovación tecnológica; que pagarán salarios que permitirán ensanchar el mercado interno y disminuir la desigualdad social; que propiciarán una nueva industrialización e invertirán en las ramas de bienes de capital; que el Estado operará como expresión de una comunidad y no de poderes excluyentes; que se realizarán transformaciones en el agro quebrando el poder de viejas y nuevas oligarquías allí enquistadas; que habrá una transformación productiva con equidad, etc.; pero nunca se explicará el mundo político, social y económico que realmente tenemos, ni los actores sociales que pudieran llevar a cabo tales tareas, en la lógica de un capitalismo, el dependiente, que nos muestra conductas sociales, al menos de las fracciones empresariales hegemónicas, que caminan en una dirección opuesta (Osorio, 2003, p. 149).

En términos contextuales, la lectura que se desprende de la estrategia del cambio estructural a través de los pactos no permite captar el proceso histórico reciente que tuvo lugar en la región en relación con las estrategias neodesarrollistas que, a pesar de no ser esencialmente neoestructuralistas, encuentran puntos en común en las

estrategias pensadas o implementadas para el desarrollo[306], particularmente en la forma en cómo se entiende el rol del Estado. En ese sentido, la lectura de cooperación que predomina en el entendimiento del rol del Estado para coordinar las acciones de los diversos actores en pos de la estrategia de desarrollo compartida contrasta con el examen histórico de las lógicas conflictuales que caracterizan las acciones y las relaciones entre los actores en función de sus intereses diferenciados, y del poder desigual que, en términos estructurales y coyunturales, configura y reproduce esa dinámica conflictual.

> La noción de "neo-desarrollismo" refiere a una estrategia más que a un programa o una teoría como tal, basada en un conjunto de políticas e instituciones orientadas al desarrollo económico. En contraposición al período neoliberal, el Estado recupera su importancia como un componente central del capitalismo y el desarrollo. Sin embargo, aunque la importancia del Estado regresa a un primer plano, el neo-desarrollismo respeta al mercado como una institución más eficiente en cuanto a la coordinación del sistema económico. *El Estado asume un rol de concertador, en el marco de una alianza entre clases y actores necesarios para la promoción del desarrollo, en tanto se supone que todos estos actores comparten un interés común asociado al desarrollo nacional* (como empresarios del sector productivo, trabajadores, funcionarios gubernamentales y profesionales en general). Desde esta perspectiva, el Estado se convierte en un instrumento eficaz de la acción colectiva, en tanto el conflicto de intereses puede resolverse a través de la solidaridad. De manera general, además de su rol concertador, la intervención del Estado se considera central para garantizar el funcionamiento del mercado y las condiciones generales para la acumulación del capital, como salud, educación e infraestructuras (Bresser-Pereira, 2006) –cursivas propias-.

Si bien inicialmente los contextos geoeconómicos y geopolíticos y las relaciones de poder al interior de la periferia fueron favorables para una mayor intervención estatal desde la cual se promovió la recuperación económica, se redujeron las desigualdades y mejoraron los indicadores sociales, al volverse menos favorable el contexto internacional y al emerger las tradicionales contradicciones entre acumulación y redistribución con mayor fuerza, los conflictos entre los diversos actores se fueron intensificando. Producto de dicho conflicto, el Estado fue desplegando diversas modalidades de intervención, sobre un patrón de estructuración fragmentado y no coordinado, que no le permitió revertir las dinámicas contradictorias sobre las cuales se agudizaba el conflicto político y social. Es decir, el Estado fue demostrando nuevamente su debilidad para actuar en el direccionamiento de la estrategia de desarrollo, una vez que las condiciones favorables para su mayor intervención sin afectar directamente el *status quo* dominante se fueron desdibujando.

En ese proceso, las mismas estrategias neodesarrollistas fueron impugnadas por distintos actores y distintas posturas políticas, a partir de un nuevo cambio en el balance de fuerzas que implicó una recuperación relativa del poder de los actores

[306] Algunos trabajos señalan que el neodesarrollismo ha estado influenciado por el neoestructuralismo (Constantino & Cantamutto, 2017; Leiva, 2008a; Zurbriggen & Travieso, 2016). Por su parte, Pérez Caldentey (2015, p. 54) señala que "el enfoque neoestructuralista guarda una remarcable similitud con el nuevo desarrollismo".

tradicionalmente dominantes en la región, que volvieron a colocar al Estado como un "problema" para el desarrollo. Como resultado de ello, la estrategia o discusión del cambio estructural fue en parte relegada o cuestionada por un modelo de desarrollo asociado a la reproducción de las dinámicas que históricamente han situado a América Latina en un posicionamiento periférico y dependiente, en relación con los intereses de los actores dominantes, gran parte de ellos vinculados al sector primario y asociados a las lógicas del capital financiero internacional.

De esa forma, la dinámica de los pactos no alcanza para problematizar los mecanismos de poder que son necesarios desplegar sobre las relaciones sociales dominantes en América Latina para transformar las estructuras productivas de la periferia. La posibilidad de llevar a cabo un cambio estructural no solo implica coordinar los intereses de los distintos actores, sino poder direccionar las dinámicas de acumulación en un sentido que se presenta de manera conflictiva con los intereses de los actores dominantes –y también, eventualmente, de los subordinados-. En el planteo neoestructuralista, el Estado asume un rol central en relación con esa tarea por su capacidad (o su *poder para*) diseñar la estrategia, coordinar los distintos actores y ejecutar las políticas necesarias para ello. Ello se asocia a la concepción predominante del Estado con *poder para* dirigir esa misma estrategia y resolver o contener las contradicciones y conflictos de intereses que naturalmente serán expresión de esas mismas propuestas. Sin embargo, más allá del *poder* del Estado *para* llevar adelante la propuesta del cambio estructural, sigue pendiente una mayor problematización acerca del *poder* del Estado para actuar *sobre* los intereses (externos e internos) que eventualmente resistirán dichas estrategias, como ha quedado en evidencia en la región latinoamericana –por lo menos- durante los setenta años que pasaron desde la creación de la CEPAL.

8. Conclusiones

Las contribuciones del neoestructuralismo actual representan una continuidad analítica y propositiva con el enfoque que surgió en la CEPAL a partir de la década de 1990. Bajo las dinámicas que asumió el capitalismo global y financiero, la CEPAL procuró adaptar sus análisis y propuestas al nuevo escenario, con el fin de avanzar en una estrategia de desarrollo que, tal como lo indica la tradición estructuralista, permita transformar las estructuras productivas en un sentido más inclusivo en lo interno y más sofisticado a nivel internacional. En ese marco, el Estado conserva un rol importante en la estrategia de desarrollo, principalmente por su capacidad para fomentar los *pactos* entre los distintos actores para avanzar con el objetivo del cambio estructural.

En ese sentido, la forma en cómo se entiende el rol del Estado se manifiesta en sintonía con el cambio en su abordaje epistémico que se señaló en el capítulo anterior. Si bien se trata de un contexto en el que, por los elementos geopolíticos particulares, los Estados recobraron su importancia en la discusión política y académica del desarrollo, la forma en cómo se concibe su intervención bajo el neoestructuralismo actual se plantea en armonía con las perspectivas que devinieron dominantes luego de los

noventa, asociadas a la promoción de lógicas de cooperación entre los distintos actores para actuar en pos de un interés en común. Ello se enmarcó en un contexto de distención ideológica en el cual las categorías referentes al poder y el conflicto para el estudio del desarrollo perdieron relevancia ante la preeminencia de otros enfoques que, si bien reconocen la existencia de intereses diferentes y poderes asimétricos, no incorporan estas dimensiones de manera central en sus análisis y propuestas.

En efecto, los trabajos de la CEPAL de este período destacan el funcionamiento del capitalismo como un sistema global en el que interactúan diversos actores con poderes diferenciados. Aunque gran parte del análisis se plantea en términos de países *desarrollados* y *en desarrollo*, ello conllevó un progresivo reconocimiento del esquema *centro-periferia* y de las relaciones de poder y conflicto que estructuran el sistema, en un sentido similar al propuesto por la tradición estructuralista en general. No obstante, como se observó, se trata de referencias que aparecen –aun- de manera aislada, y que no incorporan centralmente la dimensión del poder y el conflicto como elementos estructurales que limitan las posibilidades de desarrollo de la periferia, a partir de las cuales el centro ejerce una relación de poder *sobre* la periferia. Por el contrario, predomina una lectura que, más allá de señalar los desafíos, confía en la posibilidad de las economías latinoamericanas de desplegar un proceso de cualificación de sus estructuras productivas que les permita mejorar su patrón de inserción internacional, a partir de implementar las políticas adecuadas.

Del mismo modo, a nivel interno, también se recuperan algunos conceptos asociados a la tradición estructuralista, como el de heterogeneidad estructural y el enfoque de los estilos de desarrollo. Pero, nuevamente, se trata de una incorporación que deja a un lado la reflexión acerca del rol que juegan los distintos actores y las relaciones de poder que se estructuran en torno a sus diversos intereses en la problematización de los obstáculos para el desarrollo de América Latina, incluso en el sentido que lo supieron señalar los estructuralistas críticos. Así, las contribuciones neoestructuralistas actuales destacan que las dinámicas predominantes no contribuyen al desarrollo de la periferia, pero confían en la posibilidad de negociar y articular las políticas necesarias para avanzar en el cambio estructural, que se supone como una estrategia de desarrollo compartida.

Es precisamente en ese marco en el que el Estado es convocado para liderar ese proceso de cooperación y colaboración. Se destaca, en ese sentido, su *poder para* diseñar la estrategia del cambio estructural, definir las políticas necesarias y ejecutar el programa de desarrollo, todo ello en colaboración con el conjunto de actores de la sociedad civil. Esta perspectiva predominante, si bien no desconoce la existencia de conflictos y de relaciones de poder al interior de la periferia, no las problematiza en relación a los mecanismos de estructuración e intervención estatal desde donde se propone promover el cambio estructural. Tampoco reflexiona sobre las modalidades de acción estatal ante los conflictos de intereses que, eventualmente, resistirán la estrategia de desarrollo, en tanto implique modificar las dinámicas de acumulación que se corresponden con los intereses de los actores dominantes en la periferia.

Aun cuando algunas de estas reflexiones comenzaron a aparecer en los últimos documentos de la CEPAL, no se cuenta por el momento con un enfoque integrado que, recuperando la originalidad de la tradición estructuralista, problematice los procesos de desarrollo de las economías latinoamericanas desde una perspectiva crítica que destaque las relaciones de poder y conflicto que estructuran el sistema a nivel global y adquieren sus particularidades en la periferia, limitando las posibilidades de desarrollo de la región. Por el contrario, la lectura neoestructuralista aparece más influenciada por otros enfoques que ganaron mayor relevancia para pensar las estrategias de desarrollo luego de la ofensiva neoliberal, que representan un herramental analítico y propositivo más armonioso con las dinámicas de acumulación y regulación dominantes. En ese sentido, las lecturas que se recuperan para el estudio del capitalismo y de la forma de entender el Estado, basadas en gran parte en los enfoques institucionalistas, y los evolucionistas, schumpeterianos y sistémicos, no priorizan las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, y particularmente del capitalismo periférico, aunque sí reconozcan la importancia del Estado para el desarrollo.

De esa forma, queda aún inconclusa la reflexión acerca de los desafíos que afrontan los Estados en la periferia, tanto a nivel externo como interno, al momento de pensar una estrategia de desarrollo cuya implementación modificará indefectiblemente el *status quo* dominante y las relaciones de poder que le dan sustento. La lectura del Estado en términos de su *poder para* promover las concertaciones necesarias contrasta con los procesos históricos de las últimas décadas que permiten observar no sólo cómo los conflictos de intereses pueden obturar las estrategias de desarrollo, sino la forma en cómo los Estados pueden actuar, de hecho, recreando esas mismas limitaciones, o bien desarticulando las estrategias que aparecían como una amenaza para los intereses dominantes.

La reflexión en torno al Estado requiere situar el elemento problemático del conflicto de intereses y las relaciones de poder en las que se enmarca cualquier estrategia de desarrollo, sobre todo cuando se espera que el Estado asuma un rol central en dicha estrategia. Si “el desarrollo es esencialmente un proceso *político*” (CEPAL, 2016, p. 171) y el Estado tiene un rol fundamental en la estrategia del cambio estructural, es necesario avanzar en la reflexión acerca de cómo se sitúa el Estado ante las relaciones de poder dominantes y el escenario conflictual, y cuál es su *poder* para actuar *sobre* dichas relaciones en un sentido que le permita modificarlas y no quede, por el contrario, permeado y condicionado en sus márgenes de acción por esas mismas dinámicas.

Reflexiones finales

A partir de su creación, y por más de setenta años, la CEPAL generó un conjunto de contribuciones orientadas a problematizar el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva teórica y a ofrecer herramientas propositivas que permitan avanzar en una estrategia de cambio estructural. Como se analizó a lo largo de este trabajo, el Estado asumió un rol central en la discusión del desarrollo latinoamericano, aunque la forma en cómo se entendió su importancia en los procesos de desarrollo fue cambiando a lo largo de los años. Tanto el marco analítico que caracterizó la discusión de las ideas al interior de la CEPAL como la forma de entender, a partir de ello, los desafíos para el desarrollo latinoamericano, y *especialmente* el rol del Estado, se fueron modificando en relación con los distintos contextos de producción teórica institucional. En ello incidieron las dinámicas geoeconómicas y geopolíticas cambiantes, comandadas por un Estado hegemónico a escala global; los procesos sociopolíticos internos que tuvieron lugar en la región latinoamericana en particular; la forma en cómo se entienden los procesos de desarrollo y los enfoques que devienen dominantes en los diferentes momentos históricos; y la forma en cómo la CEPAL se adaptó o reaccionó ante esos procesos.

Los distintos contextos de análisis se caracterizaron por una mayor o menor consideración de las dinámicas conflictuales y de las relaciones de poder que estructuran el sistema capitalista. Ambas dimensiones se constituyen en elementos centrales para la problematización del desarrollo económico, entendido como un proceso político de transformación social en el que interactúan distintos actores con intereses diversos, y que cuentan con un poder diferenciado en términos estructurales y coyunturales para imponer sus proyectos sobre otras alternativas históricamente posibles. En ese sentido, la forma en cómo desde la CEPAL se consideren (o no) estas dimensiones analíticas implicará diversos cambios a lo largo de su producción teórica en relación con el abordaje epistémico del capitalismo, la forma en cómo se entienden los desafíos para el desarrollo y el rol que asume el propio Estado en esa dinámica y proceso.

Para dar cuenta de ello, se retomó inicialmente la diferenciación de los contextos de producción institucional de la CEPAL tradicionalmente definidos como estructuralismo y neoestructuralismo. A su vez, para ahondar en el análisis de las transformaciones en el abordaje del Estado, se consideraron también dos subperíodos al interior de cada uno de estos momentos. A partir de ello, se argumentó que la consideración de las relaciones de poder y conflicto en el estudio del capitalismo y el abordaje del Estado para el desarrollo latinoamericano fue incorporándose progresivamente durante la etapa de producción institucional estructuralista, especialmente en lo que refiere al paso del estructuralismo al estructuralismo crítico. Sin embargo, esas mismas categorías analíticas fueron luego desplazadas en el proceso de reconversión institucional que signó el paso del estructuralismo al neoestructuralismo. Así, se argumenta que la ofensiva neoliberal tuvo una influencia fundamental en la despolitización del debate sobre el desarrollo latinoamericano, y que las contribuciones que emergieron al interior de la CEPAL durante los años noventa se presentaron, en gran medida, en sintonía con

las nuevas perspectivas y políticas dominantes para la discusión del desarrollo en aquel contexto en particular.

Naturalmente, ello debe interpretarse en el marco de un cambio en el balance de fuerzas que modificó el escenario a nivel global y regional, y que anteriormente se había mostrado relativamente permisivo para la discusión de las ideas y contribuciones latinoamericanas del desarrollo desde una perspectiva crítica y original, aunque no exenta de cuestionamientos. Se argumentó, además, que en este cambio asociado al paso del estructuralismo al neoestructuralismo se perdió gran parte de la originalidad y el carácter crítico del pensamiento latinoamericano articulado a la CEPAL. En ese proceso, otros enfoques contextuales, elaborados en gran medida en el centro, ganaron mayor relevancia para problematizar el desarrollo en la propuesta neoestructural, aunque se trata de enfoques que no están directamente vinculados con la historia y la especificidad de América Latina, y que representan un discurso más armónico con las dinámicas dominantes de producción a escala global.

En ese sentido, el neoestructuralismo se fue nutriendo de diversas contribuciones que no problematizan la historia particular latinoamericana, las dinámicas que caracterizan a los actores que operan en la periferia y los desafíos que ello implica para pensar el cambio estructural en el marco de una economía capitalista que opera en base a relaciones de poder y conflicto, y en la que América Latina ocupa un posicionamiento subordinado y dependiente. Como resultado de ello, las implicancias teóricas y explicativas de los principales conceptos estructuralistas perdieron relevancia analítica o fueron reinterpretados; incluso en el contexto de producción institucional actual, donde se observan algunos intentos desarticulados por recuperarlos.

Del análisis histórico acerca de la evolución de las ideas de la CEPAL, se observó que, inicialmente, el estructuralismo latinoamericano presentó un argumento crítico y original para la problematización del desarrollo latinoamericano en la economía capitalista. Ello implicaba reconocer la existencia de economías centrales y periféricas, en función de la capacidad de unas y otras de generar y apropiarse de los frutos derivados del progreso técnico. La conformación de estructuras productivas centrales y periféricas se comprendía en el marco de un proceso histórico que fue comandado por las economías centrales y que condicionaba el desarrollo de la periferia. En ese sentido, el esquema centro-periferia daba cuenta del poder del centro *sobre* la periferia, lo que se expresaba a través de su superioridad tecnológica y los tipos de intercambios productivos y comerciales que caracterizaban la relación entre ambos grupos de economías. Por su parte, en el plano interno, las economías periféricas reproducían un patrón de acumulación concentrado y excluyente, con grandes desigualdades económicas, sociales y espaciales. Es en ese marco en que se propuso la estrategia de ISI, entendida como un medio para transformar las estructuras productivas en un sentido más inclusivo a nivel interno, y para lograr una mayor autonomía en el plano internacional.

En este planteo, el Estado asumía un rol de notable centralidad. En general, su importancia aparece asociada a su poder para programar la estrategia de desarrollo, por las funciones de planificación, coordinación y ejecución que eran necesarias realizar. Sin embargo, de manera más precisa, el Estado asumía una importancia fundamental

para modificar el *status quo* dominante. Es decir, la propuesta de desarrollo implicaba llevar adelante una transformación de las estructuras productivas latinoamericanas, lo que suponía poner en marcha una serie de medidas e intervenciones sobre la dinámica que asumía el capitalismo en la periferia para poder transformarlo.

En general, la idea de pensar una estrategia de desarrollo basada en la promoción industrial y la intervención estatal se presentaba en armonía con el clima intelectual predominante por entonces, caracterizado por la flamante consolidación de la hegemonía norteamericana y su estímulo a las discusiones del desarrollo; la emergencia de la economía del desarrollo; la preeminencia del keynesianismo en términos teóricos y políticos en los países centrales, y la importancia que se depositaba en la industria y la intervención estatal para garantizar la estabilidad y el desarrollo de las economías. Es decir, que las ideas que proponía la CEPAL se presentaban como "el sentido común" de la época (Sztulwark, 2005, p. 139).

No obstante, más allá del "clima de época", las contribuciones de la CEPAL también conservaban un carácter crítico y original. Por un lado, por la utilización del método histórico-estructural, desde el cual se abordaba al capitalismo como un sistema jerárquico y desigual, compuesto por economías centrales y periféricas. De hecho, es precisamente a partir del reconocimiento de que las economías latinoamericanas ocupaban una posición periférica, y que ello estaba enmarcado en una dinámica de poder que reproducía un tipo de capitalismo jerárquico y desigual, en que los estructuralistas argumentaron teóricamente la necesidad de transformar las estructuras productivas para modificar esa situación y reducir la dependencia de las economías periféricas respecto de las economías centrales.

Por otro lado, porque la forma de entender el rol del Estado en ese proceso, si bien se presentaba en consonancia con el "sentido común" de la época, también conservaba elementos propios y originales. Al respecto, el estructuralismo compartía elementos en común con la perspectiva keynesiana, pero se distanciaba de la misma al destacar que, en la periferia, el rol del Estado no solo estaba asociado al estímulo de la demanda efectiva o al empleo de los recursos existentes (Bustelo, 1999), sino principalmente a transformar el patrón de crecimiento y las estructuras productivas heterogéneas. En ese sentido, los Estados periféricos tenían un rol mucho más profundo y complejo que los Estados de los países centrales para la promoción del desarrollo (Gurrieri, 1987).

De todas formas, a pesar de la importancia central que asume el Estado en el planteo estructuralista, durante los primeros años de producción de la CEPAL su abordaje se presentó de manera desproblematizada. Es decir, el estructuralismo no avanzó en una reflexión en torno a las particularidades de los Estados latinoamericanos ni de los desafíos que eventualmente enfrentarían al llevar adelante la ambiciosa tarea del cambio estructural. En ese sentido, aun cuando una de las dimensiones más originales y críticas del estructuralismo fue identificar relaciones de poder y conflicto en las dinámicas de producción y comercialización entre centros y periferias, la dimensión del poder y conflicto propia de los actores en la periferia no fue considerada centralmente al momento de pensar en la estrategia de desarrollo y en las modalidades de estructuración e implicación estatal necesarias para aquel proceso. Por el contrario,

prevaleció una perspectiva optimista, normativa y técnica del poder del Estado para coordinar la estrategia de desarrollo, entendida como un proyecto nacional que sería compartido por los distintos actores presentes en la periferia.

Sin embargo, esta lectura del Estado fue cambiando y se fue complejizando a medida que la misma estrategia de ISI se fue desplegando en la periferia y fue presentando diversas limitaciones para el desarrollo de América Latina. Esas restricciones fueron contextuales, también, a las transformaciones que fue asumiendo la relación centro-periferia, sobre todo a través de las dinámicas desplegadas por las empresas transnacionales y las nuevas formas de dependencia tecnológica y financiera. Estas transformaciones, enmarcadas en un escenario crecientemente conflictual en América Latina, sobre todo a partir de los sesenta, y sumadas a los importantes cambios que tuvieron lugar al interior de la CEPAL en relación con aquel contexto, fueron influyendo en un cambio analítico en las reflexiones del estructuralismo latinoamericano, dando lugar a lo que aquí se denominó como “estructuralismo crítico”.

En ese proceso, y en un escenario de creciente activación política y de discusión sobre otros mundos posibles más allá del capitalismo, la reflexión teórica en torno a las dimensiones del poder y el conflicto adquirió una importancia central. Se reconocía que el desarrollo, y en especial el desarrollo capitalista de la periferia, era un proceso disputado en el que intervenían diversos actores, con intereses y lógicas contradictorias, y con diversos grados de poder. Esas lógicas contradictorias se expresaban a nivel centro-periferia y también al interior de la misma periferia. En términos de la relación centro-periferia, las contribuciones elaboradas en la CEPAL durante los sesenta y setenta denunciaron explícitamente las dinámicas de poder que el centro desplegaba sobre la periferia, condicionando o desactivando los procesos de desarrollo de esta última. Ello implicaba una denuncia que se expresaba con mayor ímpetu que durante las primeras décadas de producción institucional, por cuanto no abarcaban solamente las dinámicas productivas y comerciales, sino también la injerencia directa del Estado hegemónico y del centro en los asuntos latinoamericanos. En relación con la dinámica interna, los estructuralistas críticos denunciaron las dinámicas conflictuales que tenían lugar entre los distintos actores externos e internos que operaban en la periferia; dinámicas contradictorias que configuraban la capacidad de respuesta de América Latina ante esos procesos y limitaban la posibilidad de avanzar en un cambio estructural a partir del cual resolver los problemas asociados a la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico y su heterogeneidad estructural.

La revalorización de la dinámica del poder y conflicto para el estudio del capitalismo periférico destacaba el hecho de que la configuración de una estructura productiva de tipo periférica era el resultado de un proceso histórico vinculado a la forma en cómo se expandió y diseminó la técnica de producción desarrollada por los países centrales en América Latina, proceso a partir del cual se consolidó una determinada estructura socio-económica y política, de acuerdo con los intereses de los actores dominantes en la región. Además, también resaltaba el hecho de que la transformación de esas estructuras productivas implicaba igualmente cambios en las relaciones de poder predominantes en América Latina. En ese marco, la dinámica contradictoria y conflictual que se intensificó durante la ISI, especialmente cuando las restricciones económicas de

ese proceso se hicieron más evidentes, enfrentaba a los intereses de los actores dominantes que pugnaban por reproducir el *status quo* tradicional de América Latina, con los de los actores activados que pugnaban por una mayor representación de sus intereses y proyectos políticos. De esa forma, los problemas para el desarrollo de América Latina eran económicos, pero también, y principalmente, sociales y políticos.

Todo esto conllevó una complejización del abordaje del Estado, no sólo al considerarlo en relación con las dinámicas conflictuales y de poder propias de la sociedad latinoamericana, sino al considerar también los intereses externos que se expresaban en las relaciones de poder de la periferia, centrados especialmente en los intereses del Estado hegemónico y las empresas transnacionales. En última instancia, el análisis de esos procesos fue dando cuenta de la debilidad del Estado latinoamericano para dirigir la estrategia de desarrollo. Ello era resultado de las propias dinámicas que desplegaba el Estado latinoamericano ante las restricciones de la ISI y en los vínculos que establecía con los diversos actores en un escenario crecientemente conflictual para intentar dar continuidad a un proceso que en realidad era contradictorio y en el que colisionaban las demandas de mayor acumulación con las de redistribución.

De todas formas, si bien el Estado quedaba enmarcado en esta dinámica contradictoria y conflictual en la que se expresaban los intereses de los distintos actores, para los estructuralistas críticos, el Estado representaba en última instancia una relación de dominación. En efecto, el Estado actuaba ampliando sus estructuras y áreas de intervención para dar respuesta a los distintos reclamos, especialmente de los actores activados. Pero cuando la dinámica contradictoria del capitalismo periférico se volvía insostenible y amenazaba la continuidad del estilo de desarrollo dominante –basado en un capitalismo periférico, imitativo, excluyente y desigual-, el Estado tendía a desplegar sus mecanismos autoritarios y represivos para destrabar los conflictos en favor de los actores dominantes de América Latina y del capital trasnacional. De esa manera, las contribuciones de la CEPAL propias de este contexto lograron avanzar en una mayor complejización y problematización de la intervención del Estado en los procesos de desarrollo, y pasaron a abordarlo de manera central en relación con los conflictos de intereses y las relaciones de poder propias del capitalismo periférico. Así, el Estado pasó a ser abordado esencialmente como un actor que era *expresión de las relaciones de poder* propias de la periferia, cuyas prácticas, permeadas y condicionadas por los procesos conflictuales, recreaban el estilo de desarrollo dominante en América Latina.

De todas formas, la reflexión en torno a la posibilidad de pensar una forma de intervención estatal que no quede directamente condicionada por los conflictos de intereses de las sociedades periféricas, sobre las que se suponía que el Estado debía actuar, requería considerar un elemento que permaneció en gran medida ausente en las reflexiones cepalinas durante este contexto: la dimensión acerca de cómo construir una estatidad que tenga el poder para dirigir la estrategia de desarrollo sobreponiéndose a los conflictos de intereses inmediatos que primaban en torno a la lógica contradictoria entre acumulación y redistribución. En ese sentido, si bien las reflexiones reconocían que el Estado era expresión de las relaciones de poder y dominación, la dimensión acerca de la construcción de una estructura estatal desde la cual poder actuar sobre ese escenario contradictorio y conflictual del capitalismo periférico para la promoción del

cambio estructural no sólo quedó inconclusa en aquel contexto, sino que fue luego relegada.

En efecto, el derrotero histórico de América Latina que continuó a la ofensiva neoliberal dio cuenta de un cambio sustantivo en la forma de entender los procesos de desarrollo y en las modalidades de intervención estatal, que también se expresó al interior de la CEPAL, y que se presentó en sintonía con el nuevo "sentido común" de la época.

Así, luego de las restricciones del modo de desarrollo fordista-keynesiano en el centro y de las estrategias de industrialización sustitutivas en la periferia, el cambio en el balance de las relaciones de poder permitió reposicionar a los intereses del gran capital, en especial de las fracciones dominantes vinculadas al capital financiero, desde lo cual se desplegó una ofensiva orientada a desarticular el poder de negociación de los actores activados y las formas de intervención estatal. Como se analizó, el alcance que tuvo la ofensiva neoliberal en la periferia, impulsada desde el centro, estuvo estrechamente vinculada a las acciones que desplegó el Estado hegemónico dando soporte a los actores tradicionalmente dominantes, inicialmente a través de los Golpes de Estado –y las políticas de represión y violación a los derechos humanos- y luego de la mano de los planes de ajuste estructural que se implementaron sobre las economías latinoamericanas fuertemente endeudadas.

Todo ello, sumado a las transformaciones del capitalismo en términos tecnológicos, productivos y comerciales, así como en sus dinámicas espaciales y de regulación, conllevó una nueva forma de entender los procesos de desarrollo en el marco de una economía mundial ahora globalizada y unipolar. En efecto, la caída de la URSS significaba no sólo el triunfo del modelo de desarrollo capitalista que representaba los intereses y el poder del Estado hegemónico, sino un cambio fundamental en el escenario internacional que había dado origen y promovió las discusiones sobre el desarrollo económico desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Como resultado de estos cambios, la forma de entender los procesos de desarrollo se modificó sustancialmente, revalorizándose ahora la figura del mercado y criticándose abiertamente las prácticas de intervención estatal y su injerencia en los asuntos económicos.

Por su parte, la CEPAL intentó adaptarse a la nueva realidad. No obstante, se trató de un contexto complejo, ya que la misma institución sufrió diversos ataques, especialmente al ser acusada de promover las ideas que derivaron en las diversas crisis económicas que se sucedieron en la región desde la década de los ochenta. En gran parte, se argumentaba que esas ideas referían específicamente a las políticas de industrialización y de intervención estatal. Por ello, en un escenario crecientemente hostil al pensamiento crítico latinoamericano, y en el marco de un proceso de transformación institucional que implicó también un cambio generacional en la CEPAL, la estrategia de la institución fue revisar sus contribuciones estructuralistas originales con el fin de actualizarlas y adaptarlas a la nueva realidad.

El resultado de dicho esfuerzo fue la emergencia del neoestructuralismo latinoamericano. Como se analizó, uno de los elementos centrales de esta reconversión fue un cambio epistémico en el abordaje del capitalismo y, a partir de ello, la

reconsideración de la intervención estatal para el desarrollo. Dicho cambio epistémico en el abordaje del capitalismo conllevó centralmente el desplazamiento de las relaciones de poder y conflicto, tanto en lo que refiere a las dinámicas de producción y comercialización en el plano global (esto es, en la relación centro-periferia), como en la forma de entender los procesos de desarrollo a nivel local (es decir, en las relaciones al interior de la periferia).

Así, el capitalismo dejó de ser concebido como un sistema global que opera a partir de una dinámica jerárquica, desigual y centrípeta, históricamente configurada, donde se expresan diversas relaciones de poder y conflicto entre un centro y una periferia, que condicionan y limitan las posibilidades de desarrollo de esta última. En ese sentido, la lectura del capitalismo como un sistema jerárquico y desigual basado en el poder del centro para imponer sus intereses sobre la periferia fue reemplazada por un abordaje que destaca el poder de la periferia para insertarse exitosamente en la economía global, sin conflictos de intereses con el centro. Ello, se argumenta, sería posible a partir de implementar políticas adecuadas, orientadas a desplegar dinámicas virtuosas y concertaciones estratégicas entre los diversos actores que operan en la periferia.

En ese sentido, el *poder* de la periferia *para* lograr esos objetivos no se plantea en relación con los condicionamientos que históricamente imponen los Estados hegemónicos a nivel interestatal, ni tampoco en relación con los conflictos de intereses que podría significar el eventual reposicionamiento de la periferia en el escenario internacional. Predomina, en ese sentido, un abordaje del capitalismo en términos *win-win*, donde se resaltan las ventajas y oportunidades que ofrece la globalización y las posibilidades de desarrollo de la periferia, lo que se podría lograr dejando de lado los errores del pasado (centrados, en gran parte, en la forma de intervención estatal) y actualizándose a los desafíos del capitalismo actual.

En ese mismo sentido, las relaciones de poder y conflicto también son desplazadas del análisis de la dimensión propiamente interna de la periferia. Bajo el mismo lente analítico, ya no se conciben las relaciones de poder y los conflictos de intereses entre los diversos actores que operan en la región en el marco de una estrategia de desarrollo determinada, que requiere necesariamente transformar las dinámicas que los mismos actores que son interpelados han desplegado históricamente. En cambio, las lógicas contradictorias del capitalismo quedan subordinadas a las dinámicas de las *concertaciones* entre los actores públicos y privados en pos de un proyecto de desarrollo compartido. Ello supone, en efecto, una armonía de intereses no sólo entre los actores locales, sino también con los actores extranjeros con intereses en la región.

Esta forma de entender el desarrollo, que no cuestiona las dinámicas que asume el capitalismo a escala global ni el posicionamiento de la periferia en dicho sistema, puso un punto final a la consideración de la especificidad del *capitalismo periférico* y de la posibilidad de construir otros mundos posibles, tal como supo discutirse en la región en las décadas previas –por fuera y por dentro de la CEPAL-. Estas alternativas críticas, que revalorizaban la discusión *política* del desarrollo, perdieron relevancia frente a la reafirmación del capitalismo como modo de desarrollo exclusivo y dominante. Así, el éxito de la ofensiva neoliberal terminó deslegitimando la reflexión crítica sobre los estilos

de desarrollo y las características que asumía el capitalismo periférico. En su lugar, emergió un enfoque en el cual las formas adecuadas para que América Latina pueda adaptarse exitosamente al nuevo contexto mundial pasaron a plantearse de manera "más pragmáticas" (Santiso, 2006, p. 4).

Al dejar de lado gran parte de la tradición latinoamericana del desarrollo desde una perspectiva esencialmente crítica, el enfoque renovado de la CEPAL se nutrió de otras perspectivas provenientes del centro, algunas de las cuales ingresaron en América Latina hacia los noventa de la mano de los planes de ajuste estructural y de la influencia que tuvieron esas ideas en diversos *policy makers* y académicos en la región. Ello conllevó un alejamiento de otro de los pilares de la tradición estructuralista, asociado al imperativo de construir perspectivas teóricas *desde* la periferia o, al menos, de evitar el implante acrítico en la periferia de las ideas generadas y promovidas en el centro, tal como lo advirtieron oportunamente los autores estructuralistas (y, en especial, Prebisch y Furtado). En ese sentido, además de desplazar las nociones que progresivamente habían ido emergiendo en el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico, el neoestructuralismo incorporó otras contribuciones que no se orientaban específicamente al estudio de la realidad latinoamericana, o que incluso habían sido elaboradas para explicar o actuar en escenarios muy diferentes a la realidad de la periferia.

Finalmente, al redefinirse el esquema interpretativo acerca de las dinámicas que caracterizan al capitalismo bajo la globalización y al modificarse la forma de pensar los procesos de desarrollo, el abordaje del Estado que emergió con el neoestructuralismo también implicó un cambio epistémico y propositivo respecto de las contribuciones estructuralistas. En general, sobre un patrón analítico que se centró en criticar abiertamente las modalidades de intervención estatal bajo la ISI y sus erráticas políticas de industrialización, el enfoque que emergió hacia los noventa posicionó a la intervención estatal, en consonancia con el clima de época, en sintonía con los procesos asociados a promover y estimular las dinámicas virtuosas que eran necesarias desplegar para actualizarse al nuevo escenario global. Es decir, ya no se trata de modificar el *status quo* dominante en términos de relaciones de poder, sino de adaptarse exitosamente al mismo, lo que requiere la colaboración y cooperación de los diversos actores. En ese marco, el Estado asume el rol de coordinador para acompañar, facilitar o fomentar esas dinámicas.

En consecuencia, el abordaje del Estado que surgió con el neoestructuralismo significó una diferencia importante respecto del registro que había ido emergiendo en el paso del estructuralismo al estructuralismo crítico. Como se analizó en el capítulo 3, el reconocimiento del poder de los actores dominantes en América Latina, y de las dinámicas que desplegaban los actores extranjeros en la periferia, habían contribuido a comprender los obstáculos para el desarrollo de la región y a situar al Estado como un elemento "también problemático" para dirigir ese mismo proceso. Gran parte de los trabajos que acompañaron la última etapa de producción estructuralista crítica se habían orientado a señalar que los conflictos de intereses permeaban las estructuras estatales latinoamericanas y contribuían a conformar la debilidad del Estado para redireccionar el proceso de acumulación en un sentido que modifique el *status quo* dominante. Además,

el Estado ya no aparecía como un actor neutral, sino como un actor que, situado en la propia dinámica contradictoria y conflictual del capitalismo periférico, expresaba en realidad una *relación de poder* y actuaba de manera funcional a la recreación de los estilos de desarrollo dominantes, que se correspondía con los intereses de los actores dominantes y el capital extranjero en la periferia.

Al desactivar las categorías centrales asociadas al poder y conflicto, el neoestructuralismo modificó sustancialmente este registro epistémico e interpretativo. Al no haber conflicto de intereses ni relaciones de poder sobre las cuales actuar para la promoción del cambio estructural, el Estado asume una función de coordinación y estímulo de las dinámicas a desplegar por parte de los actores privados, que pasaron a ocupar el rol principal en la estrategia de desarrollo. Así, el paso del estructuralismo al neoestructuralismo implicó una mayor adaptación de la CEPAL al nuevo "sentido común", lo cual supuso un enfoque más armónico con el imaginario neoliberal. En ese marco, si bien la CEPAL intentó separarse de los preceptos fundamentales del neoliberalismo, compartió igualmente gran parte de las críticas que se promovieron desde la ofensiva neoliberal respecto del fracaso de la ISI. Al mismo tiempo, se manifestaron importantes similitudes con las políticas que comenzaron a ser promovidas de la mano de los planes de ajuste estructural, orientadas a revalorizar el rol de los actores privados para la promoción de la competitividad sistémica, sobre la base de un patrón de intervención estatal autolimitado, eficiente y subsidiario. Todo ello se dio en un marco en el que se manifestó una ausencia de problematización de las relaciones de poder que ese nuevo imaginario de desarrollo traía consigo, tanto en términos geoeconómicos y geopolíticos, como al interior de la periferia.

Finalmente, los últimos años de producción teórica de la CEPAL también dieron cuenta de algunos cambios en la forma de entender el rol del Estado, en especial en un contexto político que se caracterizó por recuperar la centralidad estatal para la promoción del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades –entendidas estas últimas en un sentido amplio-. De todas formas, como se argumentó, esta recuperación de la importancia del Estado para la promoción del cambio estructural continúa conservando un registro epistémico similar al que caracterizó el paso del estructuralismo al neoestructuralismo, aunque ahora bajo la figura de los *pactos*.

Los trabajos de la CEPAL publicados durante el último período de análisis destacan el funcionamiento del capitalismo como un sistema global en el que interactúan diversos actores con poderes diferenciados. Aunque gran parte del análisis se plantea en términos de países *desarrollados* y *en desarrollo*, progresivamente fue emergiendo la mención al tradicional esquema de interpretación en términos de *centro-periferia* y de las relaciones de poder y conflicto que estructuran el sistema, en un sentido similar al propuesto por la tradición estructuralista en general. No obstante, como se observó, estas referencias se presentan –aun- de manera aislada y, más allá de estas menciones, no incorporan centralmente la dimensión del poder y el conflicto como elementos estructurales que limitan las posibilidades de desarrollo de la periferia. De esa forma, al igual que el registro neoestructural propio de los noventa, predomina una lectura que no problematiza los condicionamientos estructurales que el centro ejerce sobre la periferia. En cambio, la lectura predominante confía en el potencial de las economías

latinoamericanas para desplegar un proceso de cambio estructural que les permita mejorar su patrón de inserción internacional.

Del mismo modo, a nivel interno, también se recuperan algunos conceptos asociados a la tradición estructuralista, como el de heterogeneidad estructural y el enfoque de los estilos de desarrollo. Pero, nuevamente, se trata de una incorporación que no problematiza la dinámica contradictoria y conflictual que se configura en torno a los intereses de los distintos actores, y de las relaciones de poder que se hacen presentes en el escenario latinoamericano, condicionando la capacidad de respuesta de la región a los desafíos que impone el desarrollo en el sentido propuesto por la CEPAL. Así, las contribuciones neoestructuralistas más actuales destacan que las dinámicas predominantes no contribuyen al desarrollo de la periferia, pero confían en la posibilidad de negociar y articular las políticas necesarias para avanzar en el cambio estructural, que se supone –y se presenta- como una estrategia de desarrollo compartida.

Es precisamente en ese marco en el que el Estado es convocado para liderar el proceso de cooperación y colaboración que se estructura en torno a los pactos, en función de su poder para diseñar la estrategia del cambio estructural, definir las políticas necesarias y ejecutar el programa de desarrollo, todo ello en colaboración con el conjunto de actores de la sociedad civil. Esta perspectiva predominante, si bien no desconoce la existencia de conflictos y de relaciones de poder al interior de la periferia, no las problematiza en relación con los mecanismos de estructuración e intervención estatal desde donde se propone promover el cambio estructural. Tampoco reflexiona sobre las modalidades de acción estatal ante los conflictos de intereses que eventualmente resistirán la estrategia de desarrollo, en tanto implica modificar las dinámicas de acumulación que se corresponden con los intereses de los actores dominantes en la periferia.

La lectura propuesta en este trabajo reconoce que, si bien algunas de estas reflexiones comenzaron a aparecer en los últimos documentos de la CEPAL, no se cuenta por el momento con un enfoque integrado que, recuperando la originalidad de la tradición estructuralista de la cual el neoestructuralismo se reconoce como parte, problematice los procesos de desarrollo de las economías latinoamericanas desde una perspectiva crítica que destaque las relaciones de poder y conflicto que estructuran el sistema a nivel global y adquieren sus particularidades en la periferia, limitando las posibilidades de desarrollo de la región. Por el contrario, la lectura neoestructuralista aparece más influenciada por otros enfoques que ganaron mayor relevancia para pensar las estrategias de desarrollo luego de la ofensiva neoliberal, que representan un herramental analítico y propositivo más armonioso con las dinámicas de acumulación y regulación dominantes. En ese sentido, las lecturas que se recuperan para el estudio del capitalismo y de la forma de entender el Estado, basadas en gran parte en los enfoques institucionalistas, evolucionistas, schumpeterianos y sistémicos, no priorizan las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, y particularmente del capitalismo periférico, aunque sí reconozcan la importancia del Estado para el desarrollo.

Por lo analizado, queda aún inconclusa la reflexión acerca de los desafíos que afrontan los Estados en la periferia, tanto a nivel externo como interno, al momento de pensar

una estrategia de desarrollo cuya implementación debe modificar necesaria e indefectiblemente el *status quo* dominante y las relaciones de poder que le dan sustento. Por ello, la reflexión del Estado en las estrategias de desarrollo latinoamericanas requiere situar el elemento asociado a los conflictos de intereses y las relaciones de poder. En efecto, como se señaló en el último capítulo, si el desarrollo es esencialmente un proceso *político* y el Estado tiene un rol fundamental en la estrategia del cambio estructural, es necesario avanzar en la reflexión acerca de cómo se sitúa el Estado ante las relaciones de poder dominantes y el escenario conflictual, y cuál es su poder para actuar sobre dichas relaciones en un sentido que le permita modificarlas y no quede, por el contrario, permeado y condicionado en sus márgenes de acción por esas mismas dinámicas. Ello demanda reconocer que, además de los condicionamientos externos, una de las razones principales por la cual persiste el subdesarrollo se ubica precisamente en la configuración interna de las relaciones de poder entre los distintos actores, y en el papel que asume el Estado en esa dinámica contradictoria y conflictual, que encuentra sus especificidades propias en la periferia.

Futuros análisis podrían enriquecer la reflexión sobre los Estados latinoamericanos en los procesos de desarrollo a los fines de, más allá de revalorizar las categorías analíticas referentes al poder y conflicto, poder situar teórica y estratégicamente al Estado en esas mismas dinámicas conflictuales y de poder sobre las cuales se supone que los Estados deben intervenir. Es decir, podrían contribuir a pensar las formas de estructuración de los Estados latinoamericanos y sus dinámicas de implicación en el marco de un proceso que es, por definición, contradictorio y conflictual, y está mediado por relaciones de poder, de las que el mismo Estado es parte y contribuye a recrear. Esto contribuiría a dar continuidad a las reflexiones inconclusas de Prebisch acerca de la necesidad de repensar las posibilidades de acción de los Estados latinoamericanos bajo el capitalismo periférico, pero con las particularidades que asume el capitalismo en la fase actual.

Bibliografía

Abeles, M., Pérez Caldentey, E., & Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Naciones Unidas.

Aglietta, M. (1979). *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo Veintiuno Editores.

Aglietta, M. (2000). La globalización financiera. *Finanzas, Inversión y Crecimiento*, *59*, 1–14. https://www.sinpermiso.info/textos/la-globalizacin-financiera

Almada, J., & Ormaechea, E. (2019). Teoría de la Regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, *XXII*(65), 223–230.

Almada, J., Reche, F., & Saiz, S. (2019). La categoría "régimen de acumulación": límites y potencialidades para el estudio de la historia económica argentina. Hacia una propuesta para su reconceptualización. *Páginas*, *11*(26).

Almandoz, A. (2008). Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE*, *XXXIV*(102), 61–76.

Altvater, E. (1977). Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado. In H. Sonntag & H. Valecillos (Eds.), *El Estado en el capitalismo contemporáneo* (pp. 88–133). Siglo Veintiuno Editores.

Amin, A. (1994). Post-Fordism: Models, Fantasies and Phantoms of Transition. In A. Amin (Ed.), *Post-Fordism. A Reader* (pp. 1–40). Blackwell Publishers Ltd.

Amin, A. (1999). An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, *23*, 365–378.

Amin, S. (1999). *Miradas a un medio siglo. 1945-1990. Itinerario intelectual*. IEPALA-CID / Pural Editores.

Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford University Press.

Amsden, A. H. (2003). Comment: Good-bye Dependency Theory, Hello Dependency Theory. *Studies in Comparative International Development*, *38*(1), 32–38. https://doi.org/10.1007/BF02686320

Amsden, A. H. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de La CEPAL*, *82*(Abril), 75–90. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10941/082075090_es.pdf

Anderson, P. (2012). *Consideraciones sobre el marxismo occidental*. Siglo Veintiuno Editores.

Anglade, C., & Fortin, C. (1987). El papel del Estado en las opciones estratégicas de América Latina. *Revista de La CEPAL*, *31*, 219–244.

Ansaldi, W., & Giordano, V. (2014). Jorge Graciarena, en perspectiva latinoamericana. *Entramados y Perspectivas. Revista de La Carrera de Sociología*, *4*(4), 215–224.

Arana, M. (2017). La forma de planificación cepalina. De la técnica de programación a una teoría general de la planificación. *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.* https://cdsa.aacademica.org/000-019/578.pdf

Araníbar Arze, A., & Rodríguez, B. (2013). *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* Siglo Veintiuno Editores.

Arceo, E. (2005). El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. *Cuadernos Del Cendes*, *22*(60), 25–61.

Arndt, H. W. (1985). The Origins of Structuralism. *World Development*, *13*(2), 151–159.

Arrighi, G. (1996a). *O longo século XX. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Contraponto.

Arrighi, G. (1996b). The Rise of East Asia: World Systemic and Regional Aspects. *Journal of Sociology and Social Policy*, *16*(7), 6–44.

Arrighi, G. (1998). La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital. *Iniciativa Socialista*, *48*.

Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. AKAL.

Arrighi, G. (2005). Comprender la hegemonía 2. *New Left Review*, *33*, 24–54.

Arrighi, G. (2007). *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. AKAL.

Arrighi, G., Barr, K., & Hisaeda, S. (2001). La transformación de la empresa. In G. Arrighi & B. J. Silver (Eds.), *Caos y orden en el sistema-mundo moderno* (pp. 105–156). AKAL.

Arrighi, G., & Moore, J. W. (2001). Capitalist Development in World Historical Perspective. In R. Albritton, M. Itoh, R. Westra, & A. Zuege (Eds.), *Phases of Capitalist Development* (pp. 56–75). Palgrave Macmillan. https://doi.org/https://doi.org/10.1057/9781403900081_4

Arrighi, G., & Silver, B. J. (1999). *Chaos and Governance in the Modern World System*. University of Minnesota Press.

Arrighi, G., & Silver, B. J. (2001). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. AKAL.

Arrighi, G., Silver, B. J., & Brewer, B. D. (2003). Response. *Studies in Comparative International Development*, *38*(1), 39–42.

Arrighi, G., & Zhang, L. (2010). Beyond the Washington Consensus: A New Bandung? In J. Shefner & P. Fernández-Kelly (Eds.), *Globalization and beyond: New examinations of global power and its alternatives* (pp. 25–57). Penn State University Press.

Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *The Americun Political Science Review*, *56*(4), 947–952.

Bair, J. (2009). Global Commodity Chains. Genealogy and Review. In J. Bair (Ed.), *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford University Press.

Bajraj, R. (2000). Objetivo y estructura del seminario. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 13–16). Naciones Unidas.

Baldwin, R. (2013). Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going. In D. K. Elms & P. Low (Eds.), *Global Value Chains in a Changing World* (pp. 13–60). World Trade Organization.

Bambirra, V. (1974). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI.

Bambirra, V. (1978). *Teoría de la Dependencia: una anticrítica*. Serie Popular Era.

Baran, P. (1957). *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.

Baran, P., & Sweezy, P. (1966). *El capital monopolista*. Siglo Veintiuno Editores.

Bárcena, A. (2016a). El pensamiento económico en la CEPAL: pasado y presente. In *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Conferencias magistrales 2015* (pp. 51–71). CEPAL - Naciones Unidas.

Bárcena, A. (2016b, November 8). Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, con ocasión del conversatorio “CEPAL: Memorias del 73.” *Conversatorio “CEPAL: Memorias Del '73.”* https://www.cepal.org/es/discursos/conversatorio-cepal-memorias-73

Bárcena, A., Bielschowsky, R., & Torres, M. (2022). El pensamiento de la cepal (2009-2018): hacia una estrategia neoestructuralista de desarrollo basada en un enfoque de derechos. *El Trimestre Económico*, *LXXXIX*(1), 73–109.

Bárcena, A., & Cimoli, M. (2020). Presentación. Economía global y desarrollo en tiempos de pandemia: los retos para América Latina y el Caribe. *Revista de La CEPAL*, *132*,

9–16.

Barros de Castro, A. (1996). El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico. *Revista de La CEPAL*, *58*, 51–62.

Baslé, M. (2002). Acknowledged and unacknowledged institutionalist antecedents of régulation theory. In R. Boyer & Y. Saillard (Eds.), *Regulation Theory: The State of the Art* (pp. 21–27). Routledge.

Basualdo, E. (2009). Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas. In E. Arceo & E. Basualdo (Eds.), *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (pp. 321–382). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160219041446/13basua.pdf

Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina*. Siglo Veintiuno Editores.

Bates, R., & Krueger, A. O. (1993). *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Basil Blackwell.

Beeson, M. (2006). Politics and Markets in East Asia. Is the Developmental State Compatible with Globalization? In R. Stubbs & G. R. D. Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order* (pp. 443–453). Oxford University Press.

Beeson, M. (2014). *Regionalism and Globalization in East Asia. Politics, Security and Economic Development*. Palgrave Macmillan.

Beeson, M., & Islam, I. (2005). Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus. *The Journal of Development Studies*, *41*(2), 197–219.

Beigel, F. (2006). Vida , muerte y resurrección de las " teorías de la dependencia ." In *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 287–326). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D5604.dir/critica2.pdf

Bernhold, C. (2019). *Upgrading and Uneven Development. On Corporate Strategies and Class Dynamics in Argentinian Grain and Oilseed Value Chains*. Universität Zürich.

Bértola, L. (2013). *El método histórico estructural*. Raúl Prebisch y Los Desafíos Del Siglo XXI. https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=637193&p=4459501#:~:text=El punto de partida del,para que los países menos

Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaria General Iberoamericana.

Bianchi, A. (2002). La CEPAL en los años setenta y ochenta. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 43–52). CEPAL - Naciones Unidas.

Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, *Número Extraordinario*, 21–46. https://www.cepal.org/es/publicaciones/37962-revista-la-cepal-nro-extraordinario-cepal-cincuenta-anos

Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de La CEPAL*, *97*, 173–194.

Bielschowsky, R., Izam, M., & Mulder, N. (2011). *Dos estudios de la evolución del pensamiento de la CEPAL sobre diversificación productiva y la inserción internacional* (No. 112; Comercio Internacional).

Bielschowsky, R., & Torres, M. (2018). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Naciones Unidas.

Bitar, S. (1984). United States-Latin American Relations: Shifts in Economic Power and Implications for the Future. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, *26*(1), 3–31.

Bitar, S. (1985). El desconcertante reimpulso de la hegemonía internacional de Estados Unidos. *Estudios Internacionales*, *8*(72), 506–527. https://www.jstor.org/stable/41391190

Bitar, S. (1988). Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, *34*, 45–64. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11690

Block, F., & Evans, P. (2007). El Estado y la economía. In P. Evans (Ed.), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (ILSA, pp. 307–350).

Boianovsky, M. (2015). Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. *Journal of Economic Methodology*, *22*(4), 413–438. https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1350178X.2015.1024879

Bonizzi, B., Kaltenbrunner, A., & Powell, J. (2019). *Subordinate financialization in emerging capitalist economies* (No. 23044; Greenwich Papers in Political Economy).

Boron, A. (2008). Teoría(s) de la dependencia. *Realidad Económica*, *238*, 20–43. http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_238.pdf

Boschi, R., & Gaitán, F. (2008). Intervencionismo estatal e políticas de desenvolimento na América Latina. *Caderno CRH*, *51*(23), 305–322.

Bossier, S. (1992). Las relaciones entre descentralización y equidad. *Revista de La CEPAL*, *46*, 113–132.

Boyer, R. (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Editorial Humanitas.

Boyer, R. (2000a). Is a Finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. *Econom*, *29*(1), 111–145. https://doi.org/10.1080/030851400360587

Boyer, R. (2000b). The Political in the Era of Globalization and Finance: Focus on Some Régulation School Research. *International Journal of Urban and Regional Research*, *24*(3), 274–322.

Boyer, R. (2002). Is régulation theory an original theory of economic institutions? In R. Boyer & Y. Saillard (Eds.), *Regulation Theory: The State of the Art* (pp. 320–333). Routledge.

Boyer, R. (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad.

Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. UNM Editora.

Boyer, R., & Juillard, M. (2002). The United States. Goodbye, Fordism! In R. Boyer & Y. Saillard (Eds.), *Regulation Theory: The State of the Art* (pp. 238–246). Routledge.

Boyer, R., & Saillard, Y. (2002). *Regulation theory : the state of the art*. Routledge.

Bracarense, N. M. (2012). Development theory and the Cold War: the influence of politics on Latin American structuralism. *Review of Political Economy*, *24*(3), 375–398. https://doi.org/10.1080/09538259.2012.701916

Brandão, C. (2013). Prefácio. In *Celso Furtado. Essencial*. Penguin.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*. Oxford University Press.

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2011). ¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas. *Urban*, *1*, 22–40. http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409

Bresser-Pereira, L. C. (1976). Da macroeconomia clássica à keynesiana. *Apostilia*. https://www.researchgate.net/profile/Luiz-Bresser-

Pereira/publication/268347252_Da_macroeconomia_classica_a_keynesiana/links/5741c8ee08ae9ace841875cd/Da-macroeconomia-classica-a-keynesiana.pdf

Bresser-Pereira, L. C. (1992). Homenagem a Fernando Fajnzylber. *Revista de Economía Política*, *12*(4), 5–6.

Bresser-Pereira, L. C. (2006). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía, UNAM*, *4*(10), 7–29. http://132.247.146.34/index.php/ecu/article/view/2903

Bresser-Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, *210*.

Buitrago, F. L. (2002). *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la posguerra fría*. Alfaomega.

Burachik, G. (2000). Cambio tecnológico y dinámica industrial en América latina. *Revista de La CEPAL*, *71*, 85–104.

Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Editorial Complutense.

Bustelo, P. (1994). El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *4*, 149–163.

Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Editorial Síntesis.

Caínzos López, M. A. (1989). Clases, intereses y actores sociales: un debate posmarxista. *Reis*, *46*, 81–99.

Camou, A. (2012). Estado, desarrollo y equidad. Una lectura prebischiana. *Voces En El Fénix*, *18*, 6–13.

Camú, G. (2020, February 22). Respuesta a la columna de Eduardo Gudynas sobre la CEPAL. *El Desconcierto*. https://www.eldesconcierto.cl/2020/02/22/respuesta-a-la-columna-de-eduardo-gudynas-sobre-la-cepal/

Cantamutto, F., & Schorr, M. (2021). Argentina: las aporías del neodesarrollismo. *Nueva Sociedad*, *295*, 82–98.

Caporaso, J. A., & Levine, D. P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.

Caravaca, J. (2012). Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935. *Estudios Críticos Del Desarrollo*, *2*(3).

Cardoso, F. H. (1965). *El proceso de desarrollo de América Latina (Hipótesis para una interpretación sociológica)*.

Cardoso, F. H. (1968). Empresarios industriales y desarrollo nacional en Brasil. *Desarrollo Económico*, *8*(29), 31–60. https://doi.org/10.2307/3465913

Cardoso, F. H. (1974a). Las contradicciones del desarrollo asociado. *Desarrollo Económico*, *14*(53), 3–32. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5851124

Cardoso, F. H. (1974b). Notas sobre el estado actual de los estudios de la dependencia. In J. Serra (Ed.), *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*. Fondo de Cultura Económica.

Cardoso, F. H. (1975). La cuestión del Estado en Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*, *37*(3), 603–630.

Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, *Segundo semestre*, 7–40. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12433

Cardoso, F. H. (1983). Las políticas sociales en la década de los ochenta. ¿Nuevas opciones? *El Trimestre Económico*, *197*.

Cardoso, F. H. (1985). *Estado y sociedad en América Latina*. Ediciones Nueva Visión.

Cardoso, F. H. (1995). ¿"Teoría de la dependencia" o análisis concreto de situaciones de dependencia? *Política y Sociedad*, *17*.

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica.* Siglo XXI.

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). Post scriptum a “Dependencia y Desarrollo en América Latina.” *Desarrollo Económico*, *17*(66), 273–299. https://www.jstor.org/stable/3466399?seq=1

Cardoso, F. H., & Reyna, J. L. (1966). *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina*. CEPAL - Naciones Unidas.

Carosio, A. (2009). Feminismo latinoamericano: imperativo ético para la emancipación. In A. Girón (Ed.), *Género y globalización* (pp. 229–252). CLACSO.

Castellani, A. G. (2002). La gestión estatal durante los regímenes políticos burocrático-autoritarios. El caso argentino entre 1967 y 1969. *Sociohistórica*, *11–12*, 35–68.

Castells, M. (1992). Four Asian Tigers with a dragon head: a comparative analysis of the state, economy, and society in the Asian Pacific Rim. In P. Richard, J. Appelbaum, & W. Henderson (Eds.), *States and development in the Asian Pacific rim* (pp. 33–70). Sage Publications.

Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo Veintiuno Editores.

Castells, M. (2000). Materials for an Exploratory Theory of the Network Society. *British Yournal of Sociology*, *51*(1), 5–24.

Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, *74*.

Cavarozzi, M. (1999). Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas. *Estudios Sociales*, *IX*(16), 191–148.

CEPAL. (1951). *Estudio económico de América Latina*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949_es.pdf

CEPAL. (1953a). *Estudio del comercio interlatinoamericano y sus perspectivas. Zona sur de América Latina*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1953b). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14770

CEPAL. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1955). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* (p. 92). Naciones Unidas.

CEPAL. (1956). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Brasil*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1957). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1958). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Bolivia*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1959a). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de El Salvador*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1959b). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de la Argentina*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1959c). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Panamá*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1959d). *El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales*.

CEPAL. (1959e). *Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1960). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Honduras*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1961a). *Comisión Económica para América Latina. Informe Anual (30 de marzo 1960-15 de mayo de 1961)*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15770/RES-200-S_es.pdf?sequence=3

CEPAL. (1961b). *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1963a). *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1963b). *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*. Ediciones Solar. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14734

CEPAL. (1963c). Progresos en materia de planificación en América Latina. Nota de la secretaría de la CEPAL y el ILPES. *Décimo Período de Sesiones*.

CEPAL. (1964). *El financiamiento externo de América Latina*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1977). *En torno a las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en América Latina* (No. 14).

CEPAL. (1985). *Informe de la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe*. CEPAL - Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/17294/S8500070_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CEPAL. (1986). *Mesa Redonda sobre Estilos de Desarrollo en América Latina y Desafíos del Futuro*. CEPAL - Naciones Unidas.

CEPAL. (1987). *El desarrollo de América Latina y el Caribe. Escollos, requisitos y opciones*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27942/S8730234_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CEPAL. (1990). *Transformacion Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina

CEPAL. (1992). *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*. CEPAL - Naciones Unidas.

CEPAL. (1994a). *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. CEPAL - Naciones Unidas.

CEPAL. (1994b). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL - Naciones Unidas.

CEPAL. (1998a). Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. In R. Bielschowsky (Ed.), *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*. Fondo de Cultura Económica/CEPAL.

CEPAL. (1998b). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Naciones Unidas.

CEPAL. (1999). *Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Objetivos y funciones*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2000a). *Balance de la década*. Naciones Unidas.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13421/S2000508_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CEPAL. (2000b). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2686-equidad-desarrollo-ciudadania-version-definitiva

CEPAL. (2000c). *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2001a). *Panorama social de América Latina y el Caribe 2000-2001*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1211/1/S015427_es.pdf

CEPAL. (2001b). *Una década de luces y sombras : América Latina y el Caribe en los años noventa.* CEPAL- Alfaomega.

CEPAL. (2002). *Globalización y desarrollo*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2724-globalizacion-desarrollo

CEPAL. (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2006a). *Fernando Fajnzylber: Una visión renovadora del desarrollo de América Latina* (M. Torres Olivos (Ed.)). CEPAL.

CEPAL. (2006b). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2007). *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/3683-progreso-tecnico-cambio-estructural-america-latina-caribe

CEPAL. (2008). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*.

CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf

CEPAL. (2012a). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo.* Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13534/1/LCG2525_es.pdf

CEPAL. (2012b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1146/1/S1200384_es.pdf

CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible

CEPAL. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (A. Bárcena & A. Prado (Eds.)). Naciones Unidas.

CEPAL. (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2018a). *La ineficiencia de la desigualdad*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2018b). *Panorama social en América Latina 2018*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2020). *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Naciones Unidas.

Cepêda, V. A. (2012). Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. *Estudos Avançados*, *26*(75), 77–90.

Chesnais, F. (2003). La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes. *Revista de Economía Crítica*, *1*, 37–72.

Chibber, V. (1999). Building a Development State: The Korea Case Reconsidered. *Politics & Society*, *27*(3), 309–346.

Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *AJS*, *107*(4), 951–989.

Chibber, V. (2008). ¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional.” *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, *11*, 7–34.

Cimoli, M., Castillo, M., Porcile, G., Stumpo, G., & (editores). (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Naciones Unidas.

Clegg, S. R., Courpasson, D., & Phillips, N. X. (2006). *Power and Organizations*. SAGE Publications Ltd.

Constantino, A., & Cantamutto, F. (2017). Neodesarrollismo, el programa de la industria ante la crisis neoliberal. *Márgenes. Revista de Economía Política*, *3*(3), 9–26.

Corbo, V. (1988). Problemas, teoría del desarrollo y estrategias en América Latina. *Estudios Públicos*, *32*, 1–44.

Cordera Campos, R. (2009). Sobre la ecuación pendiente de América Latina: una revisión de las ideas de la “orden cepalina del desarrollo". In J. Basave & M. A. Rivera (Eds.), *Globalización, conocimiento y desarrollo*. UNAM-IIEc.

Coriat, B. (1993). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Siglo XXI.

Cortés, A. (2017). Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis*, *46*, 1–14. http://journals.openedition.org/polis/12348

Crotty, J., & Lee, K.-K. (2005). From East Asian “Miracle” to Neo-liberal “Mediocrity”: The Effects of Liberalization and Financial Opening on the Post-crisis Korean Economy. *Global Economic Review*, *34*(4), 415–434.

Cumings, B. (1984). The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. *International Organization*, *38*(1), 1–40.

Dahrendorf, R. (1958). Towards a Theory of Social Conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, *2*(2), 170–183.

Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*.

Dahrendorf, R. (1993). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Mondadori.

de Almeida, J. E. (2011). Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal. *Cadernos Do Desenvolvimento*, *6*(8), 417–437. http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/263

Delorme, R. (1991). *The State and Economic Development* (No. 9102).

Deyo, F. (1989). Labor and Development Policy in East Asia. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, *505*(1), 152–161.

Di Filippo, A. (1998). La relación centro-periferia hoy. *Revista de La CEPAL*, *Número extraordinario*, 175–185. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12135/0NE175185_es.pdf

Di Filippo, A. (2017a). El estructuralismo histórico latinoamericano en el siglo XXI. *SaberEs*, *9*(2), 131–155.

Di Filippo, A. (2017b). El Estructuralismo Latinoamericano: validez y vigencia en el siglo XXI. *Entrelíneas de La Política Económica*, *48*(10), 3–18.

Di Filippo, A. (2021). *El desarrollo y la integración de América Latina. Una odisea inconclusa*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, *4*(16).

Diamand, M. (1983). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? *Conferencia Sobre Medidas de Cambio Político-Económico En América Latina. Venderbilt University*.

Dicken, P. (1997). Transnational Corporations and Nation-States. *International Social Science Journal*, *49*(151), 77–89.

Doner, R., Ritchie, B., & Slater, D. (2005). Systemic vulnerability and the origins of developmental states: Northeast and Southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, *59*(2), 327–361.

Dornbusch, R., & Edwards, S. (1991). *The macroeconomics of Populism*. University of Chicago Press.

dos Santos, R. T. (2015). Ambiguidades do momento corporativo: gênese e justificação dos direitos sociais no Brasi. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *17*.

dos Santos, T. (1969). The crisis of development theory and the problems of dependence in Latin America. In H. Bernstein (Ed.), *Underdevelopment and development*. Penguin.

dos Santos, T. (1970a). Dependencia económica y alternativas de cambio en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *32*(2), 417–463.

dos Santos, T. (1970b). The structure of dependence. *American Economic Review*, *60*(2), 231–236.

dos Santos, T. (1973). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. In *La dependencia político-económica de América Latina* (pp. 147–187). Siglo Veintiuno Editores.

dos Santos, T. (1978a). *Imperialismo y depedencia*. Editorial Era.

dos Santos, T. (1978b). *Socialismo o fascismo. El nuevo carácter de la dependencia y el dilema latinoamericano*. Editorial Edicol.

Dosi, G. (1988). Sources, Procedures and Microeconomic Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*, *XXVI*, 1120–1171. http://venus.unive.it/mvolpe/Dosi 1988.pdf

Dosman, E. (2001). Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch. *Revista de La CEPAL*, *75*, 89–105.

Dosman, E. (2010). *La vida y la época de Raúl Prebisch. 1901-1986*. Marcial Pons.

Drazen, A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.

Dugger, W. (1988). Radical Institutionalism: Basic Concepts. *Review of Radical Political Economics*, *20*(1), 1–20.

Duménil, G., & Lévy, D. (2005). The Neoliberal (Counter-)Revolution. In A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism. A Critical Reader* (pp. 9–19). Pluto Press.

Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17–31). Universidad Central de Venezuela.

Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación Editorial el perro y la rana.

Escobar, P. (2017, May 15). Xi’s wild geese chase the Silk Road gold. *Asia Times*. https://asiatimes.com/2017/05/xis-wild-geese-chase-silk-road-gold/

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.

Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., & Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de La CEPAL*, *59*, 39–52. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12025

Esser, K., & Hirsch, J. (1994). The Crisis of Fordism and the Dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban Structure. In A. Amin (Ed.), *Post-Fordism. A Reader* (pp. 71–98). Blackwell Publishers Ltd.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, *35*(140).

Ezcurra, A. M. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo?: evolución y límites de un modelo excluyente*. Lugar Editorial.

Fajnzylber, F. (1981). Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático. *Revista de La CEPAL*, *15*, 117-138.

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina.* Editorial Nueva Imagen.

Fajnzylber, F. (1988). Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de La CEPAL*, *36*, 7–24.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización* (CEPAL (Ed.)). Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27955

Faletto, E. (1966). Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo. *Revista Mexicana de Sociología*, *28*(3), 693–341.

Faletto, E. (1981). *Opciones políticas en América Latina: comentario crítico a la propuesta del Dr. Prebisch* (No. 11; Materiales de Discusión).

Faletto, E. (1982). *Notas sobre estilos alternativos de desarrollo, políticas y movimientos sociales* (No. 156; Estilos de Desarrollo Alternativos).

Faletto, E. (1988). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de La CEPAL*, *38*.

Faletto, E. (1996). La CEPAL y la sociología del desarrollo. *Revista de La CEPAL*, *58*, 191–204.

Faletto, E. (1998). Los años 60 y el tema de la dependencia. *Estudos Avançados*, *12*(33), 109–117.

Fanelli, J. M., Frenkel, R., & Rozenwurcel, G. (1990). Growth and structural reform in Latin America. Where we stand. *Documentos Cedes*, *57*. http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3360

Féliz, M., & López, E. (2012). *Proyecto neodesarrollista en la Argentina ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Editorial El Colectivo.

Féliz, M., & Pinassi, M. O. (2017). *La farsa neodesarrollista y las alternativas populares en América Latina y el Caribe*. Herramienta. https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.561/pm.561.pdf

Fernandes, F. (2008). Patrones de dominación externa en América Latina (1970). In H. Fernándes (Ed.), *Dominación y desigualdad. El dilema social latinoamericano.* CLACSO.

Fernández, F. (1994). La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber. *Revista de La CEPAL*, *52*, 207–209.

Fernández, V. R. (2001). *Estrategias de desarrollo y transformación estatal. Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. UNL.

Fernández, V. R. (2010). Desarrollo Regional y transformaciones escalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? In V. R. Fernández & C. Brandão (Eds.), *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.

Fernández, V. R. (2014). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, *47*(2).

Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del "doble movimiento" polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, *7*, 21–47. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1478874437_21-47.pdf

Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Anthropos -Siglo XXI Editores - Ediciones UNL.

Fernández, V. R., Amin, A., & Vigil, J. I. (2008). Discutiendo el Desarrollo Regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. In *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana* (pp. 1–35). Miño y Dávila.

Fernández, V. R., & Cardozo, L. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Estudios Urbanos e Regionais*, *14*(2).

Fernández, V. R., & Comba, D. (2012). Estado e Innovación en la Periferia: ¿por qué y cómo (re)pensar el rol del Estado y las políticas de ciencia, tecnología e innovación en América Latina? *Desenvolvimento Em Questão*, *10*(19), 11–49.

Fernández, V. R., & García Puente, M. J. (2012). Revisando el Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, *40*, 35–61.

Fernández, V. R., & García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, *1*(1), 19–46. http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1386646124_2-fernandez-puente.pdf

Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Universidad Nacional del Litoral.

Fernández, V. R., Güemes, M. C., & Vigil, J. I. (2006). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problema Del Desarrollo*, *37*(144), 33–71. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000100003

Fernández, V. R., Lauxmann, C. T., & Trevignani, M. (2014). Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latinoamericana. *Economia e Sociedade*, *23*(3).

Fernández, V. R., & Moretti, L. (2020). Un nuevo sistema mundo desde el Sur Global: gran convergencia y desplazamiento geográfico acelerado. *Geopolítica(s). Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, *11*(2), 313–344. https://doi.org/https://dx.doi.org/10.5209/geop.69203

Fernández, V. R., Moretti, L., & Ormaechea, E. (2022). Divergent Convergence: Complementing Theoretical Approaches for Understanding the Rise of the Global South and the Challenges for "the Rest." *Journal of World-Systems Research*, *28*(1), 99–126. https://doi.org/https://doi.org/10.5195/jwsr.2022.1032

Fernández, V. R., Moretti, L., Sidler, J., & Ormaechea, E. (2020). The Rise of the Global South and the Redefinition of the World System Hierarchies. *44th Annual PEWS Conference: World-Systems Analysis in a Critical Juncture*.

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2017). Estudio sobre el abordaje del Estado en las obras de Raúl Prebisch 'y algunos de sus principales problemas' (1949-1963). *VII Congreso Regional de Historia e Historiografía*.

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2018). Prebisch, el Estado y la debilidad del imprescindible. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía.*, *145*(49), 77–99. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.195.62954

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2019). The State in the Capitalist Periphery: From the Structuralist Vacuum to the Neo-Structuralist Deviations and Beyond. In V. R. Fernández & G. Brondino (Eds.), *Development in Latin America* (pp. 123–155). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9_6

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2020). Debates sobre el estructuralismo y neo-estructuralismo latinoamericano: situando al Estado en un primer plano de análisis. *Estudios Sociales*, *en prensa*.

Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2021). Desde el estructuralismo al neo-estructuralismo latinoamericano: retomando la ruta prebischiana del poder. *Perfiles Latinoamericanos*, *29*(57), 1–27.

Fernández, V. R., & Sidler, J. (2021). State and Capitalism in Variegated Macro-Regions: A Complementary Reading of Confronted Perspectives. *6th Global Conference on Economic Geography*.

Fernández, V. R., & Trevignani, M. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, *58*(2), 499–536.

Fernández, V. R., Vigil, J. I., Davies, C., Dundas, V., Güemes, M. C., & Villalba, M. (2008). *Clusters y Desarrollo Regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia Argentina*. Miño y Dávila.

Ffrench-Davis, R. (1986). Neoestructuralismo e inserción externa. *Mesa Redonda Sobre Estilos de Desarrollo En América Latina y Desafíos Del Futuro*.

Ffrench-Davis, R. (1988). Esbozo de un planteamiento neoestructuralista. *Revista CEPAL*, *34*, 37–44.

Ffrench-Davis, R. (1996). Políticas macroeconómicas para el crecimiento. *Revista de La CEPAL*, *60*, 21–38.

Ffrench-Davis, R. (1999). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. McGraw-Hill Latinoamericana.

Ffrench-Davis, R. (2010). Macroeconomía para el desarrollo: desde el "financierismo" al "productivismo." *Revista de La CEPAL*, *102*, 7–27.

Ffrench-Davis, R. (2015). Neoestructuralismo y macroeconomía para el desarrollo. In A. Bárcena & A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios de siglo XXI* (pp. 129–154). CEPAL - Naciones Unidas.

Ffrench-Davis, R., & Diaz, Á. (2019). La inversión productiva en el desarrollo económico de Chile: evolución y desafíos. *Revista de La CEPAL*, *129*, 27–53.

Ffrench-Davis, R., & Torres, M. (2020). Neostructuralism. In M. Vernengo, E. Pérez Caldentey, & B. J. Rosser (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 1–11). Palgrave Macmillan.

Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. CLACSO.

Fiori, J. L. (1989). Sobre a crise do Estado brasileiro. *Revista de Economia Política*, *9*(3).

Fiori, J. L. (1992). Economía política del Estado desarrollista en Brasil. *Revista de La CEPAL*, *47*, 187–201.

Fiori, J. L. (1995). Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. In *Em busca do dissenso perdido: Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado* (pp. 1–40). Insight.

Fiori, J. L. (1999). Introdução. In *Estados e moedas no desenvolvimento das nações* (pp. 11–48). Vozes.

Fiori, J. L. (2000). A propósito de uma "construção interrompida". In M. da C. Tavares (Ed.), *Celso Furtado e o Brasil* (pp. 33–58). Editora Fundação Perseu Abramo.

Fiori, J. L. (2004a). *O poder americano*. Editora Vozes.

Fiori, J. L. (2004b). O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In J. L. Fiori (Ed.), *O poder americano* (pp. 67–110). Editora Vozes.

Fiori, J. L. (2013). *Estado e desenvolvimento para América Latina: Notas para um novo "programa de pesquisa"* (LC/BRS/R.286).

Fiori, J. L. (2015). *História, estratégia e desenvolvimento para uma geopolítica do capitalismo*. Editorial Boitempo.

Fiori, J. L. (2018). As trajetórias intelectuais do debate sobre desenvolvimento na América Latina. In C. Brandão (Ed.), *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano* (pp. 7–46). Contraponto.

FitzGerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de La CEPAL*, *Número Extraordinario*.

Forcinito, M. K. (2020). Los programas fundacionales de investigación del estructuralismo y del neo-estructuralismo latinoamericanos: algunas claves explicativas de la deriva intelectual del pensamiento económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe a fines de. *Historia Regional*, *XXXIII*(43), 1–18.

Foucault, M. (1999). Las mallas del poder. In *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales. Volumen III*. Paidós.

Foxley, A. (1983). Las políticas de estabilización neoliberales: lecciones de la experiencia. *El Trimestre Económico*, *50*(199(3)), 1299–1318.

Foxley, A. (1988). *Experimentos neoliberales en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Franco, R. (2013). *La invención del ILPES*. Naciones Unidas.

Franco, R. (2015). El ILPES de Prebisch. *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, *2*(1), 9–44.

Frank, A. G. (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Frank, A. G. (1967). El desarrollo del subdesarrollo. *Pensamiento Crítico*, *7*, 159–172. http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/nivon/GUNDER_FRANK_desarrollo_del_subdesarrollo.pdf

Freeman, C. (2008). Instituciones formales científicas y técnicas en el Sistema Nacional de Innovación. In B.-A. Lundvall (Ed.), *Sistemas Nacionales de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción* (pp. 19–214). UNSAM Edita.

Frobel, F., Heinrichs, J., & Kreye, O. (1980). *The New International Division of Labor: Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries*. Cambridge University Press.

Fuentes, J. A. (1994). El regionalismo abierto y la integración económica. *Revista de La CEPAL*, *53*, 81–90.

Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, *16*, 3–18.

Furtado, C. (1953). La formación de capital y el desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, *20*(77(1)), 88–121.

Furtado, C. (1954a). A técnica do planejamento economico. *Revista de Economía*, *1*, 23–29.

Furtado, C. (1954b). La teoría del desarrollo en la evolución de la ciencia económica. *El Trimestre Económico*, *21*(83(3)), 241–264.

Furtado, C. (1956a). El análisis marginal y la teoría del subdesarrollo. *El Trimestre Económico*, *23*(92), 438–447.

Furtado, C. (1956b). Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, *23*(90(2)), 151–176.

Furtado, C. (1958a). El desequilibrio externo en las economías subdesarrolladas. *El Trimestre Económico*, *25*(98), 232–239.

Furtado, C. (1958b). Fundamentos da programação econômica. *Econômica Brasileira*, *4*(1 e 2), 39–44.

Furtado, C. (1962). Reflexiones sobre la pre-revolución brasileña. *El Trimestre Económico*, *23*(115(3)), 373–384.

Furtado, C. (1965a). *Desarrollo y subdesarrollo*. EUDEBA.

Furtado, C. (1965b). *Dialéctica del desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.

Furtado, C. (1965c). Obstáculos Políticos Para el Desarrollo Económico del Brasil. *Desarrollo Económico*, *4*(16), 373–389.

Furtado, C. (1966a). Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista). *Desarrollo Económico*, *6*(22/23), 191–225.

Furtado, C. (1966b). U.S. Hegemony and the Future of Latin America. *The World Today*, *2*(9), 375–385.

Furtado, C. (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI.

Furtado, C. (1969). Esferas de influência e desenvolvimento: o caso da América Latina. *Análise Social*, *7*(25/26), 50–66.

Furtado, C. (1971a). Agricultura y desarrollo económico: consideraciones sobre el caso brasileño. *El Trimestre Económico*, *39*(153(1)), 13–36.

Furtado, C. (1971b). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, *38*(150), 335–349.

Furtado, C. (1971c). *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Centro Editor de América Latina.

Furtado, C. (1973). El modelo brasileño. *El Trimestre Económico*, *40*(159(3)), 587–599.

Furtado, C. (1985a). *A fantasia organizada*. Paz Terra.

Furtado, C. (1985b). *La nueva dependencia. Deuda externa y monetarismo*. Centro Editor de América Latina.

Furtado, C. (1992). *A construção interrompida*. Paz e Terra.

Furtado, C. (1999). *El capitalismo global*. FCE.

Furtado, C. (2000). *Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque histórico-estrutural*. Paz e Terra.

Furtado, C. (2013). *Essencial*. Penguin.

Gabay, R. E. (2008). Revisitando a Raúl Prebisch y al papel de la CEPAL en las ciencias sociales de América Latina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, *31*, 103–113.

Gaitán, F. (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina. In ILPES (Ed.), *Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social* (pp. 5–37). CEPAL - Naciones Unidas.

Galbraith, J. K. (1979). *The Nature of Mass Poverty*. Harvard University Press.

García Chourio, J. G. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. *Cuadernos de Economía*, *22*(38), 95–125.

García Puente, M. J., Lauxmann, C. T., & Ormaechea, E. (2019). El Estado argentino y el desarrollo. Un análisis de la configuración e implicación estatal en la promoción industrial durante los años 2003–2015. *Papeles Del Centro de Investigaciones*, *9*(20), 9–30.

George, S. (1999). A Short History of Neoliberlism. *Conference on Economic Sovereignity in a Globalising World*. https://www.tni.org/en/article/short-history-neoliberalism

Gereffi, G. (1994). The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks. In G. Gereffi & M. Korzeniewicz (Eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*. Praeger.

Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics*, *48*, 37–70.

Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problema Del Desarrollo*, *32*(125).

Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, *12*(1), 78–104.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective*. Harvard University Press.

Ghibaudi, J., Lavarello, P., & García, A. (2018). Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI. *Ejes*, *2*(3), 15–39.

Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory Action. Structure and Contradiction in Social Analysis*. Palgrave Macmillan.

Giddens, A. (1981). *A Contemporary Critique of Historical Materialism. Vol. 1 Power, property and the state*. University of California Press.

Gills, B. K. (2001). Re-orienting the New (International) Political Economy. *New Political Economy2*, *6*(2), 233–245. https://doi.org/DOI: 10.1080/13563460120060625

Gilly, A. (1990). La anomalía argentina (Estado, corporaciones y trabajadores). In P. Gonzalez Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo XXI Editores - Universidad de las Naciones Unidas.

Gilpin, R. (1975). *U.S. Power and the Multinational Corporation*. Basic Books.

Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.

Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.

Girón, A. (2009). Género, globalización y desarrollo. In A. Girón (Ed.), *Género y globalización* (pp. 77–98). CLACSO.

Glassman, J. (1999). State power beyond the “territorial trap”: the internationalization of the state. *Political Geography*, *18*, 669–696.

Glassman, J. (2018). *Drums of War, Drums of Development: The Formation of a Pacific Ruling Class and Industrial Transformation in East and Southeast Asia, 1945-1980.* Brill.

Göhler, G. (2009). ‘Power to’ and ‘Power over.’ In *The SAGE Handbook of Power* (pp. 27–39). SAGE Publications Ltd.

Goldin, A. (2012). Corporativismo, neocorporativismo y libertad sindical. *Derecho Laboral: Revista de Doctrina, Jurisprudencia e Informaciones Sociales*, *247*.

González Casanova, P. (coord). (1990). *El Estado en América Latina. Teoría y práctica* (P. González Casanova (Ed.)). Siglo XXI Editores.

González, N., & Pollock, D. (1991). Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch

en la Argentina, 1923-1943. *Desarrollo Económico*, *30*(120).

Gordon, D. M. (1994). The global economy: new edifice or crumbling foundations? In D. M. Kotz, T. McDonough, & M. Reich (Eds.), *Social Structures of Accumulation. The Political Economy of Growth and Crisis* (pp. 292–306). Cambridge University Press. https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511559501

Gordon, D. M., Weisskopf, T. E., & Bowles, S. (1987). Power, accumulation and crisis: The rise and demise of the postwar social structure o accumulation. In R. Cherry (Ed.), *The Imperiled Economy*. The Union for Radical Political Economics.

Gough, I. (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. The Macmillan Press.

Gough, I. (2001). Globalization and regional welfare regimes: The East Asia case. *Global Social Policy*, *1*(2), 163–189.

Graciarena, J. (1963). Desarrollo y Política: Algunas Consideraciones Sobre Dominación Oligárquica y la Alianza Para el Progreso en América Latina. *Desarrollo Económico*, *2*(4), 121–145. https://doi.org/10.2307/3465750

Graciarena, J. (1972). *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Paidós.

Graciarena, J. (1976a). Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista de La CEPAL*, *Primer semestre de 1976*, 173–193. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12289

Graciarena, J. (1976b). Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina. *Revista de La CEPAL*, *Segundo semestre 1976*, 203–237.

Graciarena, J. (1978a). Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas. *Revista de La CEPAL*, *Primer semestre*, 35–64.

Graciarena, J. (1978b). *La estrategia de las necesidades básicas como estilo alternativo de desarrollo nacional e internacional. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano* (No. 177).

Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, *5*, 39–64.

Graciarena, J. (1990). Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis. In P. González Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo XXI Editores - Universidad de las Naciones Unidas.

Gramsci, A. (1971a). *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Ediciones Nueva Visión.

Gramsci, A. (1971b). *Selection from the Prision Notebooks* (Q. Hoare & G. N. Smith (Eds.)). ElecBook.

Gramsci, A. (2017). *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. EDICOL.

Grigera, J. (2014a). Conspicuous Silences: State and Class in Structuralist and Neostructuralist Thought. In S. Spronk & J. R. Webber (Eds.), *Crisis and Contradiction Marxist Perspectives on Latin America in the Global Political Economy* (pp. 191–210). Brill.

Grigera, J. (2014b). Las nociones de Estado y acumulación en el estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericanos: elementos para una crítica. *Ciclos En La Historia, La Economía y La Sociedad*, *22*(43), 103–124.

Grinberg, N., & Starosta, G. (2009). The limits of studies in comparative development of East Asia and Latin America: The case of land reform and agrarian policies. *Third World Quarterly*, *30*(4), 761–777.

Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, *1*(43).

Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y

demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In *Extractivismo, política y sociedad* (pp. 187–225). CLAESl.

Gudynas, E. (2011). Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes. In A. Maratán Ruiz & F. López Castellano (Eds.), *La Tierra no es muda: diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo* (pp. 69–96). Universidad de Granada.

Gudynas, E. (2017). Posdesarrollo como herramienta para el análisis crítico del desarrollo. *Estudios Críticos Sobre El Desarrollo*, *7*(12), 193–210.

Guevara, D., & Ormaechea, E. (2022). América Latina: entre el cambio estructural regresivo y la pandemia. In M. Meireles, B. Conti, & D. Guevara (Eds.), *Covid-19 y desarrollo económico en América Latina: debates teóricos, dilemas de financiamiento y escenarios pospandémicos*. UNAM-IIEc.

Guillén Romo, A. (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. In E. Correa, J. Deniz, & A. Palazuelos (Eds.), *América Latina y desarrollo económico*. AKAL.

Guillén Romo, A. (2014). América Latina: neoliberalismo,políticas macroeconómicas y proyectos nacionales de desarrollo. *Revista Ola Financiera*, *7*(17), 1–36. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2014.17.44730

Guillén Romo, A. (2003). Financialization and Financial Profit. *Fourth Annual Conference on Political Economy Activism and Alternative Economic Strategies*, 1–23.

Guillén Romo, H. (1994). El neoliberalismo en América Latina. *Investigación Económica*, *29*, 107–144.

Guillén Romo, H. (2007). De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Comercio Exterior*, *57*(4), 295–313. http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311553320.HG_ROMO1.pdf

Guillén Romo, H. (2018). Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin. *Economía, UNAM*, *15*(43), 8–42.

Gurrieri, A. (1987). Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de La CEPAL*, *31*, 201–217. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11659

Gurrieri, A. (2001). Las ideas del joven Prebisch. *Revista de La CEPAL*, *75*, 69–82.

Haefele, M. H. (2003). Walt Rostow's Stages of Economic Growth: Ideas and Action. In D. C. Engerman, N. Gilman, M. H. Haefele, & M. E. Latham (Eds.), *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War* (pp. 81–106). University of Massachusetts Press.

Haggard, S. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Cornell University Press.

Haggard, S., & Kauffman, R. H. (1992). *Th e Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Confl icts, and the State*. Princeton University Press.

Hall, J., & Ikenberry, J. (2000). *El Estado*. La Alianza.

Hall, P. A. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations* (P. A. Hall (Ed.)). Princeton University Press.

Halperin Donghi, T. (2005). *Historia contemporánea de América Latina* (Sexta edic). Alianza Editorial.

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.

Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.

Harvey, D. (2007a). *Breve historia del neoliberalismo*. AKAL.

Harvey, D. (2007b). Neoliberalism as Creative Destruction. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *610*, 22–44.

Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*.

Helleiner, E. (1998). Electronic Money: A Challenge to the Sovereign State? *Journal of International Affairs*, *51*(2), 387–409.

Henry, J. F. (2010). The Historic Roots of the Neoliberal Program. *Journal of Economic Issues*, *XLIV*(2), 543–550. https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624440227

Henry, J. F. (2018). Society and its institutions. In T.-H. Jo, L. Chester, & C. D'Ippoliti (Eds.), *The Routledge Handbook of Heterodox Economics. Theorizing, Analyzing, and Transforming Capitalism* (pp. 163–175). Routledge Taylor and Francis Group.

Hernández, R. A. (2015). Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina. In A. Bárcena & A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 325–361). CEPAL - Naciones Unidas.

Herrera, F. (1970). Prólogo. In *Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina* (pp. VII–X). Fondo de Cultura Económica.

Hirsch, J. (1992). Fordismo y posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias. In *Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista*. Fichas temáticas de Cuadernos del Sur.

Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. Universidad Autónoma Metropolitana.

Hirsch, J., & Viertel, J. (1977). Elements of a Materialist Theory of the State. *International Journal of Politics*, *7*(2), 9–82.

Hirschman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.

Hirschman, A. (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, *35*(140(4)), 1–32. https://www.jstor.org/stable/20856030

Hirschman, A. (1971). Ideologies of Economic Development in Latin America. In A. Hirschman (Ed.), *A bias for hope: Essays on development and Latin America* (pp. 270–311). Yale University Press.

Hirschman, A. (1980). Auge y ocaso de la teoría del desarrollo. *El Trimestre Económico*, *47*(4).

Hirschman, A. (1983). La estrategia del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, *50*(199(3)), 1331–1424.

Hirschman, A. (1984). A Dissenter's Confession: "The Strategy of Economic Development" Revisited. In G. Meier & D. Seers (Eds.), *Pionners in Development* (pp. 87–111). Oxford University Press.

Hodgson, G. (1998). The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, *XXXVI*, 166–192.

Hodgson, G. (2007). Economía evolucionista y evolución de la economía. In G. Hodgson (Ed.), *Economía Institucional y Evolutiva Contemporánea* (pp. 123–158). Universidad Autónoma Metropolitana.

Holden, C. (2005). Social Policy and Political Economy: A Tale of (at least) Two Disciplines. *Social Policy & Society*, *4*(2), 173–181.

Holloway, J. (1977). *Marxismo, estado y capital. La crisis como expresión del poder del trabajo*. Editorial Tierra del Fuego.

Hopkins, T. K., & Wallerstein, I. (1977). Patterns of Development of the Modern World-System. *Review (Fernand Braudel Center)*, *1*(2), 111–145. http://www.jstor.org/stable/40240765

Hopkins, T. K., & Wallerstein, I. (1986). Commodity Chains in the World-Economy Prior

to 1800. *Review (Fernand Braudel Center)*, *10*(1), 157–170.

Horner, R., & Nadvi, K. (2017). The Rise of South-South Trade: Polycentric Patterns. In *Global Development Institute Blog*. http://blog.gdi.manchester.ac.uk/polycentric-trade/

Hosono, A. (1976). Industrialización y empleo: experiencia en Asia y estrategia para América Latina. *Revista de La CEPAL*, *2*, 115–160.

Hounie, A., Pittaluga, L., Porcile, G., & Scatolin, F. (1999). La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. *Revista de La CEPAL*, *68*, 7–33.

Hung, H. (2016). *The China Boom: Why China Will Not Rule the World*. Columbia University Press.

Ianni, O. (1974). América Latina: ¿crisis de la hegemonía norteamericana? *Cuadernos Políticos*, *1*, 5–13. http://cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.1/CP1.3Octavio Ianni.pdf

Ianni, O. (1990). El Estado y la cuestión nacional. In P. (coord) González Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo XXI Editores.

Ibarra, D. (2004). Los vericuetos del orden internacional: la importación de reformas. *Economía, UNAM*, *1*(1), 7–18.

Iglesias, E. V. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de La CEPAL*, *90*, 7–15.

Ikonicoff, M. (1985). Teoría y estrategia de desarrollo: el papel del Estado. *El Trimestre Económico*, *52*(297(3)), 813–836.

Isaac, J. C. (1987). *Power and Marxist Theory: A Realist Approach*. Cornell University Press.

Jessop, B. (1980). Teorías recientes sobre el Estado capitalista. *Críticas de La Economía Política*, *16/17*, 181–222.

Jessop, B. (1990a). Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society*, *19*(2), 153–216. https://doi.org/10.1080/03085149000000006

Jessop, B. (1990b). *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Polity Press.

Jessop, B. (1994). Post-Fordism and the State. In A. Amin (Ed.), *Post-Fordism. A Reader* (pp. 251–279). Blackwell Publishers Ltd.

Jessop, B. (1997a). Survey Article: The Regulation Approach. *The Journal of Political Philosophy*, *5*(3), 287–326.

Jessop, B. (1997b). Twenty Years of the (Parisian) Regulation Approach: the Paradox of Success and Failure at Home and Abroad. *New Political Economy*, *2*(3), 499–522.

Jessop, B. (2006). ¿Narrando el futuro de la economía nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernancia. *Documentos y Aportes En Administración Pública y Gestión Estatal*, *7*, 7–44.

Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la catarata.

Jessop, B. (2009). The State and Power. In S. R. Clegg & M. Haugaard (Eds.), *The SAGE Handbook of Power* (pp. 367–382). SAGE Publications Ltd.

Jessop, B. (2013). Revisiting the regulation approach: Critical reflections on the contradictions, dilemmas, fixes and crisis dynamics of growth regimes. *Capital & Class*, *37*(1), 5–24.

Jessop, B. (2019). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Prometeo - Universidad Nacional de Quilmes.

Johnson, B., & Lundvall, B.-A. (1994). Sistemas Nacionales de Innovación y aprendizaje

institucional. *Comercio Exterior*, *44*(8), 695–704.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy 1925-1975*. Stanford University Press.

Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Amorrortu Editores.

Kaplan, M. (2015). La crisis del estado nacional latinoamericano. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe*, *1*(2).

Katz, C. (2014). ¿ Qué es el neo-desarrollismo? Una visión crítica. In *Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*. http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/639trabajo.pdf

Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, *113*, 101–113. https://nuso.org/articulo/teorias-latinoamericanas-del-desarrollo/

Kay, C. (1993). Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas. *Revista Mexicana de Sociología*, *55*(3), 31–48.

Kay, C. (1998). Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. *Nueva Sociedad*, *158*, 100–119.

Kay, C. (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina? *Debate Agrario*, *34*, 1073–1102.

Kerner, D. (2003). La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de La CEPAL*, *79*, 85–99. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10877

Kohli, A. (2004). *State Directed-Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge University Press.

Kopf, D., & Lahiri, T. (2018). The Charts That Show How Deng Xiaoping Unleashed China's Pent-up Capitalist Energy in 1978. *Quartz*. https://qz.com/1498654/the-astonishing-impact-of-chinas-1978-reforms-in-charts/

Korzeniewicz, R. P., & Payne, C. (2020). Rethinking Core and Periphery in Historical Capitalism: 'World-Magnates' and the Shifting Centers of Wealth Accumulation. In E. Mielants & K. S. Bardos (Eds.), *Economic cycles and social movements : Past, present and future* (pp. 155–167). Taylor and Francis Group.

Kotz, D. M. (2002). Globalization and Neoliberalism. *Rethinking Marxism*, *12*(2), 64–79.

Krause, W. (1963). La Alianza Para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, *5*(1), 67–81. https://doi.org/https://doi.org/10.2307/165285

Krippner, G. R. (2005). The Financialization of the American Economy. *Socio-Economic Review*, *3*, 173–208.

Krugman, P., & Wolfson, L. (1996). Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, *36*(143), 715–731.

Kühne, O., & Leonardi, L. (2020). *Ralf Dahrendorf: Between Social Theory and Political Practice*. Palgrave Macmillan.

Kuwayama, M. (1995). Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina y el Caribe. *Revista de La CEPAL*, *56*, 59–81.

Laguado Duca, A. C. (2012). Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político. *Aportes Para El Debate*, *30*(18), 69–85.

Lahera, E. (1990). El Estado y la transformación productiva con equidad. *Revista de La CEPAL*, *42*, 97–120.

Lahera, E., Ottone, E., & Rosales, O. (1995). Una síntesis de la propuesta de la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, *55*, 7–25.

Lapavitsas, C. (2013). The financialization of capitalism: "Profiting without producing."

City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action, *17*(6), 792–805. https://doi.org/10.1080/13604813.2013.853865

Leborgne, D., & Lipietz, A. (1988). New technologies, new modes of regulation: some spatial implications. *Environment and Planning D: Sociology and Space*, *6*, 263–280.

Lechner, N. (1977). La crisis del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, *39*(2), 389–426.

Lee, C. H., & Naya, S. (1988). Trade in East Asian Development with Comparative Reference to Southeast Asian Experiences. *Economic Development and Cultural Change*, *36*(3), S123–S152.

Leiva, F. (2008a). *Latin American Neostructuralism. The contradictions of post-neoliberal development*. University of Minnesota Press.

Leiva, F. (2008b). Toward a Critique of Latin American Neostructuralism. *Latin American Politics and Society*, *50*(4).

Lipietz, A. (1986). Acumulación, crisis y salidas a las crisis: algunas reflexiones metodológicas en torno a la noción de regulación. *Estudios Sociológicos*, *IV*(11), 241–280.

Lipietz, A. (1987). *Mirages and miracles. The crisis of global fordism*. VERSO. The Imprint of New Left Books.

Lipietz, A. (1997). El mundo del postfordismo. *Ensayos de Economía*, *7*(12), 11–52.

López, A. (1996). *Las ideas evolucionistas en economía: una visión de conjunto*. Fundación Cénit.

López, A., & Lugones, G. (1997). El proceso de innovación tecnológica en América Latina en los años noventa. Criterios para la definición de indicadores. *REDES*, *4*(9), 13–48.

López, J. (2020). Raúl Prebisch y el pensamiento estructuralista latinoamericano. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, *51*(202), 3–24. https://doi.org/https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.202.69634

López, J. I. (2012). La geopolítica de Nicolas Spykman. *Universidad EAFIT*, *31*(97), 79–86.

López Nájera, V. (2012). Travesías de un pensar constante. La formulación de América Latina como objeto de conocimiento. *Andamios*, *9*(20), 89–113.

Lordon, F. (1999). Le nouvel agenda de la politique économique en régime d'accumulation financiarisé. In G. Duménil & D. Lévy (Eds.), *Le triangle infernal: crise, mondialisation, financiarisation*. PUF.

Love, J. (1994). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In L. Bethel (Ed.), *The Cambridge History of Latin America V.6 N.1*. Cambridge University Press.

Love, J. (1996). Las fuentes del estructuralismo latinoamericano. *Desarrollo Económico*, *34*(141), 391–402.

Love, J. (1999). Furtado, las ciencias sociales y la historia. *Estudios Sociológicos*, *XVII*(49), 3–21. https://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/663/663

Lowenthal, A. F. (1976). The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption. *Foreign Affairs*, 199–213.

Lukes, S. (1974). *Power: A Radical View*. The Macmillan Press. https://doi.org/10.1007/978-1-349-02248-9

Lundvall, B.-A. (2008). *Sistema Nacional de Innovación. Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. UNSAM Edita.

Lustig, N. (1988). Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo. *Colección Estudios CIEPLAN*, *23*, 35–50.

Macario, S. P. (1952a). El institucionalismo como crítica a la teoría económica clásica. *El Trimestre Económico*, *19*(73(1)), 73–112.

Macario, S. P. (1952b). Teoría positiva del institucionalismo (primera parte). *El Trimestre Económico*, *19*(73(2)), 250–300.

Macario, S. P. (1952c). Teoría positiva del institucionalismo (segunda parte). *El Trimestre Económico*, *19*(75(3)), 481–509.

Mallorquín, C. (1998). *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. Plaza y Valdés.

Mallorquín, C. (1999). Teoría e interpretación del estructuralismo de Celso Furtado. *Estudios Sociológicos*, *XVII*(49), 23–57.

Mallorquín, C. (2001). El institucionalismo norteamericano y el estructuralismo latinoamericano: ¿discursos compatibles? *Revista Mexicana de Sociología*, *63*(1), 71–108.

Mallorquín, C. (2008). La Cepal y el estructuralismo esquivo de Raúl Prebisch. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciencias Sociais*, *17*(2).

Mallorquín, C. (2017a). ¿De dónde viene el «neoestructuralismo latinoamericano»? *Estudios Críticos Del Desarrollo*, *VII*(13), 49–103.

Mallorquín, C. (2017b). Los orígenes del neoestructuralismo latinoamericano. *Estudios Regionales En Economía, Población y Desarrollo. Cuadernos de Trabajo de La UACJ*, *39*, 2–30.

Mallorquín, C. (2019). Poder, discursos y la genealogía cultural del “subdesarrollo". In *Breve historia del espíritu del desarrollo latinoamericano* (pp. 19–30). Colofón Ediciones Académicas.

Malloy, J. (1977). *Autoritarianism and corporativism in Latin America*. Pittsburgh University Press.

Mann, M. (1986). *The sources of social power*. Cambridge University Press.

Mann, M. (2004). La crisis del Estado-Nacion en America Latina. *Desarrollo Económico*, *44*(174), 179–198.

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, *5*, 1–43.

Marangos, J. (2009). The evolution of the term “Washington Consensus.” *Journal of Economic Surveys*, *23*(2), 350–384. https://doi.org/doi: 10.1111/j.1467-6419.2008.00565.x

Marglin, S. A., & Schor, J. B. (1990). *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*. Clarendon Press.

Marglin, S. A., & Schor, J. B. (Eds.). (2000). *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Post-War Experience*. Clarendon Press.

Marini, R. M. (1972). *Dialéctica de la dependencia*.

Marini, R. M. (1977). La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*, *12*.

Marini, R. M. (1994). La crisis del desarrollismo. In R. M. Marini & M. Millán (Eds.), *La teoría social latinoamericana*. Ediciones El Caballito.

Marques-Pereira, B. (1999). Corporativismo societal y corporativismo de Estado: dos modos de intercambio político. *Foro Internacional*, *39*(1).

Martins, C. E. (2011). Prólogo. In *Theotonio dos Santos. Imperialismo y dependencia* (pp. IX–XXVI). Fundación Biblioteca Ayacucho.

Mazzucato, M. (2014). *O Estado empreendedor. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Portfolio-Penguin.

Mazzucato, M. (2015). *Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-oriented Public Sector* (No. 824). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2544707

Mazzucato, M. (2019). El Estado emprendedor. Socializar riesgos y recompensas. *Revista Propuestas Para El Desarrollo*, *3*(3), 225–244.

McSherry, J. P. (2007). Death Squads as Parallel Forces: Uruguay, Operation Condor, and the United States. *Journal of Third World Studies*, *24*(1), 13–52.

Medeiros, C. (2001). A economia política da crise e da mudança estrutural na Ásia. *Economia e Sociedade*, *17*, 33–54.

Medeiros, C. (2011). The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States. *Panoeconomicus*, *58*(1), 43–56.

Medeiros, C., & Mazat, N. (2019). Geopolitics, Geoeconomics, and development Strategies in the New Millennium. In V. R. Fernández & G. Brondino (Eds.), *Development in Latin America: Critical Discussions from the Periphery* (pp. 89–122). Palgrave Macmillan.

Medeiros, C., & Serrano, F. (1999). Padrões monetários internacionais e crescimento. In *Estados e moedas no desenvolvimento das nações* (pp. 119–151). Vozes.

Medeiros, C., & Trebat, N. (2021). The Failures of Neoliberalism in Brazil. *Journal of Economic Issues*, *55*(2), 408–415.

Medina Echavarría, J. (1955a). *Aspectos sociales del desarrollo económico*. CEPAL - Naciones Unidas.

Medina Echavarría, J. (1955b). Tres aspectos sociológicos del desarrollo económico. *Revista de La Comisión Económica Para América Latina*, *Número especial*, 58–72.

Medina Echavarría, J. (1963). *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina. Comisión Económica para América Latina. Décimo período de Sesiones* (pp. 1–172). Naciones Unidas.

Medina Echavarría, J. (1972). *Discurso sobre política y planeación*. Siglo Veintiuno Editores.

Medina Echavarría, J. (1976). *América Latina en los escenarios posibles de la distención* (pp. 1–136). CEPAL - Naciones Unidas.

Meier, G., & Seers, D. (1984). *Pioneers in Development*. Oxford University Press.

Meireles, M., & Villavicencio, G. (2019). Discusión teórica sobre la financiarización: marxistas, poskeynesianos y en economías subdesarrolladas. *Revista Ola Financiera*, *12*(32), 61–112. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fe.18701442e.2019.32.69313

Méndez, R. (2018). *La telaraña financiera. Una geografía de la financiarización y sus crisis*. RIL editores.

Merino, G. (2017). Proyectos estratégicos e integración regional en América Latina. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, el fortalecimiento del regionalismo abierto y el retroceso del regionalismo autónomo. *Relaciones Internacionales*, *26*(52), 17–57.

Merino, G. (2019). Guerra comercial y América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales de La UNAM*, *134*, 67–98.

Merino, G., & Narodowski, P. (2019). Hacia una geografía económica y política de la complejidad. In G. Merino & P. Narodowski (Eds.), *Geopolítica y Economía Mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina* (pp. 13–48). EDULP.

Merino, G., & Stoessel, S. (2019). Los gobiernos nacional-populares de la región en el

siglo XXI. In G. Merino & P. Narodowski (Eds.), *Geopolítica y Economía Mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina* (pp. 235–258). CIG-IdiHCS.

Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.

Míguez, P. (2010). El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo. *Estudios Sociológicos*, *XXVIII*(84), 643–689.

Míguez, P. (2017). Estado y desarrollo en la economía política latinoamericana. *Márgenes. Revista de Economía Política*, *3*(3), 113–132.

Míguez, P., & Santarcángelo, J. (2019). El rol del Estado en las teorías del desarrollo económico. In F. Porta & F. Britto (Eds.), *El subdesarrollo en disputa. Indagaciones sobre la Argentina y América Latina* (pp. 25–63). UMET-Quilmes.

Miliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society*. Basic Books.

Miotti, E. L. (2018). ¿Existe un régimen de acumulación financierizado en América Latina? Un análisis desde la escuela de la regulación. In M. Abeles, E. Pérez Caldentey, & S. Valdecantos (Eds.), *Estudios sobre financierización en América Latina* (pp. 69–93).

Mitchell, T. (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review*, *85*(1), 77–96.

Montecinos, E. (2005). Estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, *XXXI*(93), 73–88.

Mora, J. A., Prebisch, R., Herrera, F., Mayobre, J. A., Morales, M. N., Castellanos, J. S., & Santa Cruz, A. (1961). *Memorándum presentado al Presidente John F. Kennedy en marzo de 1961* (pp. 1–6). Biblioteca de la CEPAL.

Morales, J. J. (2012). De los aspectos aociales del desarrollo económico a la Teoría de la Dependencia: sobre la gestación de un pensamiento social propio en Latinoamérica. *Cinta de Moebio*, *45*, 235–252.

Morales, J. J. (2016). “Una esperanzada visión de la democracia”. A propósito de Jorge Graciarena. *Estudios Sociales*, *58*, 97–107.

Morero, H., & Quaglia, D. (2012). El Sistema Nacional de Innovación: una perspectiva para el desarrollo económico y el cambio tecnológico. *Actualidad Económica*, *XXII*(76), 20–44.

Moretti, L. (2022). Debates en torno al modelo chino: la relación Estado y mercado. *Mimeo*.

Moretti, L., Sidler, J., & Ormaechea, E. (2021). Desafíos para el desarrollo de Argentina ante el ascenso de China y el cambio geopolítico global. *V Jornadas de Ciencia Política Del Litoral. 6-7 de Mayo de 2021*.

Mortimore, M. (1993). Flying geese or sitting ducks? Transnationals and industry in developing countries. *Revista de La CEPAL*, *51*, 15–34.

Moya, C. (1970). Poder y conflicto social: Ralf Dahrendorf y C. Wright Mills. *Revista Española de La Opinión Pública*, *20*, 31–56.

Myrdal, G. (1956). *An International Economy: Problems and Prospects*. Routledge.

Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica.

Myrdal, G. (1984). International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In G. Meier & D. Seers (Eds.), *Pionners in Development.* (pp. 149–172). Oxford University Press.

Nabuco, M. R. (2000). Estado e projeto nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. In M. da C. Tavares (Ed.), *Celso Furtado e o Brasil* (pp. 59–70). Editora Fundação Perseu Abramo.

Nahón, C., Rodríguez, E., & Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectorias, rupturas y continuidades. In *Crítica y Teoría en pensamiento social latinoamericano*. CLACSO.

Narodowski, P. (2019). El fin del siglo norteamericano, la irrupción de China y los ciclos en la periferia. In G. Merino & P. Narodowski (Eds.), *Geopolítica y Economía Mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina* (pp. 49–64). CIG-IdiHCS.

Neffa, J. (1999). Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. *Realidad Económica*, *160/161*.

Neffa, J. (2006). Evolución conceptual de la Teoría de la Regulación. In E. de la G. Toledo (Ed.), *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques*. Anthropos Editorial.

Neilson, J. (2014). Value chains, neoliberalism and development practice: The Indonesian experience. *Review of International Political Economy*, *21*(1).

Nelson, R. R., & Winter, S. G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Belknap Press of Harvard University.

Nemiña, P. (2018). En Búsqueda de Una Inserción Financiera Poshegemónica. La Política Financiera Externa Del Kirchnerismo. *Semestre Económico*, *21*(47), 147–173.

Nochteff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. In D. Azpiazu & H. Nochteff (Eds.), *El desarrollo ausente*. FLACSO.

O'Connor, E. (2010). El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina. *Economic Studies of International Development*, *10*(2), 55–76.

O'Connor, J. (1973). *La crisis fiscal del Estado*. Editorial Península.

O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Prometeo.

O'Donnell, G. (1975). Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado. In J. Lanzaro (Ed.), *El fin del siglo del corporativismo*. Editorial Nueva Sociedad.

O'Donnell, G. (1977a). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, *16*(64), 523–554.

O'Donnell, G. (1977b). Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. *Revista Mexicana de Sociología*, *39*(1), 9–59.

O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, *40*(4), 1157–1199.

O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Editorial Belgrano.

O'Donnell, G. (1993a). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, *XXXIII*(130).

O'Donnell, G. (1993b). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad*, *128*.

Ocampo, J. A. (2008). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*, *Primer semestre*, 41–61.

OCDE. (1996). La technologie et l'economie. *REDES*, *3*(6).

Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press.

Orléan, A. (1999). *Le pouvoir de la finance*. Odile Jacob.

Ormaechea, E. (2014). *Análisis de las políticas de transferencia y vinculación tecnológica del INTA a actores de la provincia de Santa Fe (2003-2012)*

[Universidad Nacional del Litoral]. https://bibliotecatfc.wordpress.com/2015/11/10/analisis-de-las-politicas-de-transferencia-y-vinculacion-tecnologica-del-inta-a-actores-de-la-provincia-de-santa-fe-2003-2012/

Ormaechea, E. (2018). *Estado y desarrollo en la producción temprana de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963): elementos para comprender los cambios en sus referencias a la intervención estatal*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Litoral.

Ormaechea, E. (2020). Latin American Development: What About the State, Conflict and Power? *Journal of Economic Issues*, *54*(2), 322–328.

Ormaechea, E. (2021). The Failures of Neoliberalism in Argentina. *Journal of Economic Issues*, *55*(2), 318–324. https://doi.org/10.1080/00213624.2021.1907155

Ormaechea, E., & Fernández, V. R. (2017). Consideraciones sobre el cambio de percepción de Raúl Prebisch en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo latinoamericano (1949-1963). *Papeles Del Centro de Investigación*, *18*, 121–144.

Ormaechea, E., & Fernández, V. R. (2018). La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. *Cuadernos Del Cendes*, *35*(99), 1–25. http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/textos_completos/Revistas/revista99/99sb.pdf

Ormaechea, E., & Fernández, V. R. (2020a). Discontinuous continuity: Structural change and its (divergent) meanings in Latin American structuralism and neo-structuralism. *Cuadernos de Economía*, *39*(80), 445–469. https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n80.82518

Ormaechea, E., & Fernández, V. R. (2020b). Estado y desarrollo en América Latina. En búsqueda del debate perdido en la tradición teórica cepalina. *Revista Historia Regional*, *43*, 1–15. http://historiaregional.org/ojs/index.php/historiaregional/article/view/406/741

Ormaechea, E., Sidler, J., & Almada, J. (2020). La teoría de la regulación: aportes para comprender las dinámicas de desarrollo económico y crisis en el capitalismo industrial del siglo XX. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, *in press*. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.477

Osorio, J. (2003). El neoestructuralismo y el subdesarrollo. *Nueva Sociedad*, *183*, 134–150.

Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, *1*(3).

Oszlak, O. (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, *160*, 81–100.

Palazuelos, A. (2014). Introducción. In J. A. Sotillo (Ed.), *Raúl Prebisch: los caminos del desarrollo. Lecciones*. Los libros de la catarata.

Palley, T. (2007). *Financialization: What It Is and Why It Matters* (No. 153).

Palma, G. (1978). Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment? *World Development*, *6*, 881–924.

Palma, G. (1987). Dependencia y desarrollo: una visión crítica. In *La teoría de la dependencia, una revaluación crítica*. FCE.

Paredes, A. (2004). La Operación Cóndor y la guerra fría. *Revista Universum*, *19*(1), 122–137.

Pereira de Melo, H. (2019). *Maria da Conceição Tavares: vida, ideias, teorias e política*. Expressão Popular, Fundação Perseu Abramo, Centro Celso Furtado.

Pérez Caldentey, E. (2015). Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo)estructuralismo y las corrientes heterodoxas. In A. Bárcena & A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios de siglo XXI* (pp. 33–92). CEPAL.

Pérez Caldentey, E., Sunkel, O., & Torres Olivos, M. (2012). *Raúl Prebisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico* (p. 46). CEPAL.

Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2012). ¿Una pareja dispareja? Prebisch, Keynes y la dinámica capitalista. *Estudios Críticos Del Desarrollo*, *2*(3).

Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, *XXXII*, 38–103.

Pinto, A. (1969). El pensamiento de la CEPAL y su evolución. In CEPAL (Ed.), *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria.

Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, *145*(1). https://www.jstor.org/stable/20856116?seq=1

Pinto, A. (1972). *Las relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos: algunas implicaciones y perspectivas políticas*. CEPAL - ILPES.

Pinto, A. (1974). *El progreso técnico y el desarrollo de América Latina*. CEPAL.

Pinto, A. (1976a). *El nuevo contexto internacional y la estrategia de desarrollo latinoamericana*. CEPAL - Naciones Unidas.

Pinto, A. (1976b). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. In *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104–140). Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1976c). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, *Primer semestre de 1976*, 97–128. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11309

Pinto, A. (1978). Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual. *Revista de La CEPAL*, 27–45.

Pinto, A. (1979). La internacionalización de la economía mundial y la periferia. Significados y consecuencias. *Revista de La CEPAL*, 47–70.

Pinto, A. (1980). La apertura exterior de América Latina. *Revista de La CEPAL*, *11*, 61–80. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11900

Pinto, A. (1982). Centro-periferia e industrialización. Vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL. *El Trimestre Económico*, *50*(Número Especial), 1043–1076.

Pinto, A. (1987). La ofensiva contra el Estado-económico. *Estudios CIEPLAN*, *21*, 117–127. https://www.cieplan.org/coleccion-estudios-cieplan-no-21/

Pinto, A. (1988). El desafío ortodoxo y las ideas de Medina Echavarría. *Revista de La CEPAL*, *35*, 93–99.

Pinto, A., & Knakal, J. (1970). *Notas alrededor del concepto centro-periferia* (Trabajo Para El 14° Período de Sesiones).

Piva, A. (2018). Política económica y modo de acumulación en la Argentina de la posconvertibilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, *52*, 1–26.

Polanyi, K. (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.

Pollock, D. (1978). La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Algunos cambios durante los últimos 30 años. *Revista de La CEPAL*, 59–86.

Pollock, D., Kerner, D., & Love, J. (2001). Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. *Tendencias*, *6*(1), 141–171.

Porta, F. (2013a). *El neodesarrollismo en América Latina y el Caribe: logros y desafíos*. Prebisch y Los Desafíos Del Desarrollo Del S. XXI. https://www.youtube.com/watch?v=wTzFju0zLiM

Porta, F. (2013b). *Política industrial en América Latina*. Prebisch y Los Desafíos Del Desarrollo Del S. XXI. https://www.youtube.com/watch?v=dR9VkAAb0_Y

Portantiero, J. C. (1983). *Los usos de Gramsci*. Folios Ediciones.

Portantiero, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *Nueva Sociedad*, *104*.

Portelli, H. (2011). *Gramsci y el bloque histórico*. Siglo Veintiuno Editores.

Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo Veintiuno Editores.

Poulantzas, N. (1978). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, *26*(103), 479–502. https://www.jstor.org/stable/3466824?seq=1

Prebisch, R. (1952a). Exposición verbal del Secretario Ejecutivo en la Sesión del Comité Plenario, el 11 de febrero 1952. *Cuarto Informe Anual de La Comisión Económica Para América Latina*.

Prebisch, R. (1952b). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13572

Prebisch, R. (1956a). *Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, ante la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en la Argentina* (pp. 1–9). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1956b). El papel de la industria en el crecimiento argentino. *Conferencia Del Doctor Raúl Prebisch, Pronunciada En La Sede Social de La Unión Industrial Argentina El 11 de Octubre de 1956*.

Prebisch, R. (1956c). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en la sesión inaugural del 19 de noviembre de 1956* (Documento informativo N°6).

Prebisch, R. (1956d). Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina. *El Trimestre Económico*, *23*(89).

Prebisch, R. (1956e). Planes de recuperación económica de la Argentina. *El Trimestre Económico*, *23*(86), 113–140.

Prebisch, R. (1957a). *Exposición del señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en la primera sesión plenaria del séptimo período de sesiones, el 16 de mayo de 1957* (Documento informativo N°5). Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1957b). La política económica de los países menos desarrollados. *Revista Colombiana. Revista de La Contraloría General de La República.*, *12*(35).

Prebisch, R. (1958a). *Commercial policy in the underdeveloped countries (from the point of view of Latin America)* (pp. 1–32). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1958b). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en la Sesión Inaugural, el día 3 de febrero de 1958.* (Documento de Sala de Conferencia N°1).

Prebisch, R. (1958c). *Los pagos multilaterales en una política de Mercado Común Latinoamericano. Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch, Director Principal*

a cargo de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, el día 25 de noviembre de 1958 (pp. 1–26). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1959a). *Discurso del Señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la sesión inaugural, el 27 de mayo de 1959. Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica* (CEPAL (Ed.)). Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1959b). Mercado común latinoamericano. Conferencia del doctor Raúl Prebisch, celebrada en el Banco Nacional de México. *Boletín Del Banco Central Del Ecuador*, *XXXIII*(384–385).

Prebisch, R. (1959c). *Palabras del Dr. Raúl Prebisch, pronunciadas en la sesión plenaria del ECOSOC el 7 de julio de 1959* (pp. 1–13). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1960a). *¿Está preparada América Latina para responder a una nueva política de cooperción económica?* CEPAL. Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1960b). *Declaraciones del señor Raúl Prebisch, Director Principal de la CEPAL, al inaugurarse en Montevideo la Reunión de Representantes de Bancos Centrales que estudiará el sistema de pagos y créditos para la Zona de Libre Comercio* (pp. 1–11). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1960c). Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en la sesión inaugural del 28 de marzo de 1960. Comité Plenario. Séptimo período de sesiones. In *Comité Plenario. Séptimo período de sesiones* (pp. 1–10). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1960d). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas y Director Principal de la CEPAL en la Reunión Plenaria del "Comité de los 21" celebrada en Bogotá el día 8 de septiembre de 1960* (pp. 1–13). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1960e). *La CEPAL y los problemas del desarrollo económico de América Latina. Ciclo: El Mundo Subdesarrollado* (pp. 1–17). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1961a). *Discurso del Dr. Raúl Prebisch ante el Consejo Económico y Social, 6 de julio de 1961* (pp. 1–6). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1961b). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la sesión plenaria del 27 de octubre de 1961* (pp. 1–13). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1961c). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch en la sesión inaugural de la Reunión de Expertos. Reunión de Expertos sobre el Desarrollo de los Medios de Información en América Latina* (pp. 1–4). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1961d). *Exposición del señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la primera sesión plenaria, el día 5 de mayo de 1961.* (pp. 1–12). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1961e). *La respuesta de la América Latina a una nueva política de cooperación internacional*. CEPAL.

Prebisch, R. (1962a). *El rol de Europa en los programas de desarrollo económico de América Latina: charla pronunciada durante la Feria de Hannover, Alemania, por el Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL*. CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1962b). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, director principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión el día 14 de febrero de 1962. Primera Sesión de Trabajo* (Documento Informativo N°7). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15091/098_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Prebisch, R. (1962c). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, en su calidad de Coordinador*

de la Nómina de Expertos designada por el Consejo Interamericano Económico y Social. Alianza para el Progreso. Consultas sobre Planificación del Desarrollo Económico y Social (pp. 1–11).

Prebisch, R. (1962d). *Exposición del señor Raúl Prebisch, Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la sesión inaugural el 5 de marzo de 1962. Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina* (pp. 1–4). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1963a). El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. In *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (pp. 125–205). Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1963b). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1963c). La planificación, el desarrollo y la democracia. *El Trimestre Económico*, *30*(118(2)), 326–332.

Prebisch, R. (1964). *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.* (pp. 1–131). Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1969a). *Exposición del Sr. Raúl Prebisch, Director general del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Documento Informativo N°36* (pp. 1–21). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1969b). *La inversión privada extranjera en el desarrollo latinoamericano. Reunión al Nivel de Expertos y al Nivel Ministerial, Puerto España, Trinidad y Tobago, 14 al 23 de junio de 1969.* (pp. 1–22). OEA.

Prebisch, R. (1969c). *La marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano* (pp. 1–18). ILPES.

Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1973). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch en la sesión plenaria del 24 de marzo de 1973. 15° período de sesiones de la CEPAL* (pp. 1–13). Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de La CEPAL*, *Primer sem*, 7–74. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11967

Prebisch, R. (1977). Exposición de Raúl Prebisch en el Decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, *3*, 288–293.

Prebisch, R. (1978a). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de La CEPAL*, *Segundo semestre*, 167–264.

Prebisch, R. (1978b). Exposición del señor Raúl Prebisch por los 30 años de la creación de la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, *6*, 286–288.

Prebisch, R. (1978c). Socio-economic structure and crisis of peripheral capitalism. *Revista de La CEPAL*, *Second Half 1978*, 159–252. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10450

Prebisch, R. (1979a). *Biosfera y desarrollo*. CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1979b). Planificación, desarrollo y democracia. *Crítica y Utopía*, *1*, 71–87.

Prebisch, R. (1980a). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de La CEPAL*, *96*, 165–216. repositorio.cepal.org/handle/11362/11878

Prebisch, R. (1980b). *La dinámica del capitalismo periférico y su transformación* (pp. 1–13). CEPAL - Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1981a). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, R. (1981b). Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia. *Revista de La CEPAL*, *15*, 161–182.

Prebisch, R. (1983). Cinco Etapas de mi Pensamiento sobre el Desarollo. *El Trimestre Económico*, *1*(198), 771–792.

Prebisch, R. (1984). La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico. *Revista de La CEPAL*, *22*, 163–182. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11913

Prebisch, R. (1951). Informe del secretario ejecutivo a la Comisión Económica para América Latina en su Cuarto período de Sesiones sobre la marcha de los trabajos. In CEPAL (Ed.), *Informe sobre el cuarto período de sesiones, 28 de mayo al 6 de junio de 1951* (p. 26). Naciones Unidas.

Quijano, A. (1966). *Notas sobre el concepto de marginalidad* (pp. 1–64). CEPAL - Naciones Unidas.

Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en América Latina*. CEPAL - Naciones Unidas.

Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, *XXX*(3), 75–124. https://www.jstor.org/stable/3538943?seq=1

Quijano, A. (1977). *"Polo marginal" y "mano de obra marginal."* CEPAL - Naciones Unidas.

Rabe, S. G. (1978). The Elusive Conference: United States' economic relations with Latin America, 1945 —1952. *Diplomatic History*, *2*(3), 279–294.

Rama, J., & Hall, J. B. (2019). Celso Furtado as 'Romantic Economist' from Brazil's Sertão. *Brazilian Journal of Political Economy*, *39*(4(157)), 658–674.

Rama, J., & Hall, J. B. (2021). Raúl Prebisch and the evolving uses of 'centre-periphery' in economic analysis. *Review of Evolutionary Political Economy*, *1*(3). https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s43253-021-00036-5

Ramella, P. (1962). La Conferencia de Punta del Este. *Revista de Estudios Políticos*, *121*, 187–203.

Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. The Foreign Policy Centre.

Ramonet, I. (2010). *Fidel Castro. Biografía a dos voces*. Debate.

Ramos, H. D. (2020). La relación entre integración regional y desarrollo económico en el pensamiento temprano de la CEPAL. *Historia Regional*, *XXXIII*(43), 1–14.

Ramos, J., & Sunkel, O. (1991). Hacia una síntesis neoestructuralista. In O. Sunkel (Ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (pp. 15–32). Fondo de Cultura Económica.

Rapoport, M., & Guiñazú, S. (2016). Raúl Prebisch: historia, pensamiento y vigencia de la teoría de la transformación para el desarrollo de América Latina. *Tiempo&Economía*, *3*(2).

Reyna, J. L. (2007). Enzo Faletto (1935-2003): un intelectual latinoamericano. *Recuerdos de La FLACSO*, 1–6.

Rivarola Puntigliano, A., & Appelqvist, Ö. (2011). Prebisch and Myrdal: development economics in the core and on the periphery. *Journal of Global History*, *6*, 29–52.

Rodríguez, J. P. (2021). The Politics of Neoliberalism in Latin America: Dynamics of Resilience and Contestation. *Sociology Compass*, *15*(3), 1–13.

Rodríguez, O. (2001a). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*.

Rodríguez, O. (2001b). Prebisch: actualidad de sus ideas básicas. *Revista de La CEPAL*, *75*, 41–52.

Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI.

Rohter, L. (2005, March 1). With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Latin Pattern. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html

Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. *Realidad Económica*, *237*, 80–92.

Romero, L. A., & Rofman, A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina* (Segunda Ed). Amorrortu Editores.

Rosales, O. (1988). Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de La CEPAL*, *34*, 19–36. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11687

Rosenthal, G. (1995). Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización. *Revista de La CEPAL*, *57*, 7–15.

Rosenthal, G. (1996). La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo. *Revista de La CEPAL*, *60*.

Rosenthal, G. (2000). Los años ochenta y noventa. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 73–80). Naciones Unidas.

Rostow, W. (1960). *The stages of economic growth: A non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.

Sader, E. (2008). The Weakest Link? Neoliberalism in Latin America. *New Left Review*, *52*, 5–28.

Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. In U. Brand & N. Sekler (Eds.), *Development dialogue. Postneoliberalism - A beginning debate* (p. 2016). The Dag Hammarskjöld Centre.

Sagasti, F. R. (1981). La perspectiva histórica de la teoría de Rostow sobre las etapas del crecimiento económico. In *El factor tecnológico en la teoría del desarrollo económico*. El Colegio de México.

Saludjian, A. (2006). La inserción mundial de América Latina en las teorías de la CEPAL: una confrontación entre estructuralismo y neoestructuralismo. *Ensaios FEE*, *7*(1), 5–30.

Sanmartino, J. (2009). Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina postneoliberal. *Cuestiones de Sociología*, *5–6*, 235–253.

Sanmartino, J. (2020). Estudio introductorio. In *La teoría del Estado después de Poulantzas* (pp. 17–80). Prometeo.

Santa Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, *57*.

Santarcángelo, J., Schteingart, D., & Porta, F. (2017). Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *CEC*, *4*(7), 99–129.

Santiso, J. (2006). *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-marketeers*. The MIT Press.

Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Press.

Scott, B. R. (2006). *The Political Economy of Capitalism* (No. 07–037).

Seers, D. (1979). The Birth, Life and Death of Development Economics. *Development and Change*, *10*, 707–719.

Selowsky, M. (1990). Stages in the Recovery of Latin America's Growth. *Finance and Development*, 28–31. https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0027/002/article-A009-en.xml

Serrano, F. (2004). Relações de Poder e A Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível. In J. L. Fiori (Ed.), *O poder americano* (pp. 179–221). Vozes.

Settimi, S. M., & Audino, P. (2008). La influencia de Keynes en la evolución de las ideas económicas de Raúl Prebisch y su aplicación en Argentina, 1930-1943. *Análisis Económico*, *XXIII*(54).

Sikkink, K. (1988). The influence of Raúl Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina (1950-1962). *Latin American Research Review*, *23*(2), 91–114.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. *Desarrollo Económico*, *32*(128), 543–574.

Skocpol, T. (1993). El Estado regresa al primer plano. *Cuadernos de Sociología*, *5*.

Sonntag, H. (1988). *Dudas, certezas, crisis. La evolución de las ciencias sociales de América Latina*. UNESCO - Editorial Nueva Sociedad.

Sprout, R. (1995). El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia. *Revista de La CEPAL*, *56*, 83–96.

Spykman, N. (1942). *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura Económica.

Stockhammer, E. (2012). Financialization, income distribution and the crisis. *Investigación Económica*, *71*(279), 39–70.

Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI: Revisitando los debates académicos. *Polis Revista Latinoamericana*, *13*(39), 123–149.

Storper, M. (1994). The Transition to Flexible Specialisation in the US Film Industry: External Economies, the Division of Labour and the Crossing of Industrial Divides. In A. Amin (Ed.), *Post-Fordism. A Reader* (pp. 195–226). Blackwell Publishers Ltd.

Strange, S. (1995). The Defective State. *Daedalus*, *124*(2), 55–74.

Street, J. H. (1967). The Latin American “Structuralists” and the Institutionalists: Convergence in Development Theory. *Journal of Economic Issues*, *1*(1–2), 44–62.

Street, J. H. (1987a). Raúl Prebisch, 1901-1986: An Appreciation. *Journal of Economic Issues*, *XXI*(2), 649–659.

Street, J. H. (1987b). The Institutionalist Theory of Economic Development. *Journal of Economic Issues*, *21*(4), 1861–1887.

Street, J. H., & James, D. (1982). Institutionalism, Structuralism, and Dependency in Latin America. *Journal of Economic Issues*, *16*(3), 673–689.

Stubbs, R. (2009). What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate. *The Pacific Review*, *22*(1), 1–22.

Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. *Estudios Internacionales*, *1*(1), 43–75. https://doi.org/10.5354/0719-3769.2012.19315

Sunkel, O. (1989). Institucionalismo y estructuralismo. *Revista de La CEPAL*, *38*, 147–156.

Sunkel, O. (1991a). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. In O. Sunkel (Ed.), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina* (pp. 35–79). Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. (1991b). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O. (2000). La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 33–40). Naciones Unidas.

Sunkel, O. (2005). Conversación con Osvaldo Sunkel: El desarrollo de América Latina ayer y hoy. *Cuadernos Del CENDES*, *22*(60), 155–170.

Sunkel, O. (2013). *El método histórico estructural*. Raúl Prebisch y Los Desafíos Del Siglo XXI. https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=637193&p=4459501#:~:text=El punto de partida del,para que los países menos

Sunkel, O., & Giglo, N. (1980). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O., & Giglo, N. (1981). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, O., & Paz, P. (1979). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI.

Sunkel, O., & Zuleta, G. (1990). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de La CEPAL*, *42*, 35–54. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11792

Svampa, M. (2013). *Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert.

Svampa, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.

Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. CALAS.

Svampa, M., & Viale, E. (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.

Sztompka, P. (1993). *Sociología del cambio social*. Alianza Editorial.

Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano*. Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento.

Tavares, M. da C. (1964). Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, *IX*(1).

Tavares, M. da C. (1967). *Notas sobre el problema del financiamiento de una economía en desarrollo. El caso de Brasil*. ILPES - CEPAL.

Tavares, M. da C. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Editora Zahar.

Tavares, M. da C. (1985). La recuperación de la hegemonía norteamericana. *Revista de La CEPAL*, *26*, 141–149.

Tavares, M. da C. (1990). Economía y felicidad. *Revista de La CEPAL*, *42*, 235–245.

Tavares, M. da C., & Belluzo, L. G. (2004). A mundialização do capital e a expanção do poder americano. In J. L. Fiori (Ed.), *O poder americano* (pp. 111–138). Vozes.

Tavares, M. da C., & Serra, J. (1971). Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. *El Trimestre Económico*, *152*.

Thorp, R. (1998). The Latin American Economies, 1939-c 1950. In L. Bethell (Ed.), *Latin America. Economy and Society since 1930* (pp. 115–148). Cambridge University Press.

Thorp, R. (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 19–30). Naciones Unidas.

Thwaites Rey, M. (2007). El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. In M. Thwaites Rey (Ed.), *Estado y Marxismo: Un siglo y medio de debates* (pp. 129–160). Prometeo.

Thwaites Rey, M., & Castillo, J. (2008). Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, *19*, 24–45.

Tomás Carpi, J. A. (1978). Notas sobre la noción de causación circular acumulativa y su

utilidad en la teoría del desarrollo. *Cuadernos de Economía*, *6*(16), 347–369.

Torres-Rivas, E. (1987). Estado y sociedad en Prebisch. *Comercio Exterior*, *37*(6), 457–463.

Torres, M., & Bielschowsky, R. (2019). *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. CEPAL - Naciones Unidas.

Toye, J. (1987). *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Economics*. Brasil Blackwell.

Trevignani, M., & Fernández, V. R. (2017). *Desarrollo y Cadenas Globales de Valor. Una revisión crítica desde la periferia*. Universidad Nacional del Litoral.

Tzeiman, A. (2013). *Estado y desarrollo en América Latina: dilemas y debates de las ciencias sociales latinoamericanas en el posneoliberalismo (2006-2012)* (Programas de Becas de Investigación).

Tzeiman, A. (2018). *Presencias, latencias, ausencias: Estado y poder político en los debates clásicos sobre la dependencia y el desarrollo de los años sesenta y setenta en América Latina* [Universidad de Buenos Aires]. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/82838

UNESCO. (1960). *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina* (E. De Vries & J. Medina Echavarría (Eds.)). UNESCO.

Van der Wee, H. (1997). *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio (1945-1980)*. Crítica.

Varesi, G. (2011). Argentina 2002-2011: neodesarrollismo y radicalización progresista. *Realidad Económica*, *264*, 33–59.

Veblen, T. (1919). *The Vested Interests and the Common Man*. B. W. Huebsch Inc.

Velásquez Rivera, É. de J. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, *9*(27), 11–39.

Vernengo, M. (2006). Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect. *Review of Radical Political Economics*, *38*, 551–568.

Vidal Molina, P. [coord. . (2019). *Neoliberalismo, neodesarrollismo y socialismo bolivariano. Modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina*. CLACSO.

Vigil, J. I., & Fernández, V. R. (2012). Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas. *Revista Del CLAD. Reforma y Democracia*, *53*, 1–22.

Vilas, C. (2012). ¿Qué Estado para un desarrollo con equidad? Un comentario desde la teoría política. *Voces En El Fénix*, *18*, 20–25.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.

Wallerstein, I. (1995). La estructura interestatal del sistema-mundo moderno. *Secuencia*, *32*, 146–166.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistema mundo: una introducción*. Siglo XXI Editores.

Weir, M., & Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, *63/64*.

Weiss, L. (2000). Developmental states in transition: adapting, dismantling, innovating, not “normalizing.” *The Pacific Review*, *13*(1), 21–55.

Werner, M., Bair, J., & Fernández, V. R. (2014). Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus. *Development and Change*, *45*(6), 1219–1247. https://doi.org/10.1111/dech.12132

Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics.

Wilson, V., & Bastos, P. Z. (2011). As instituições e o desenvovimento econômico no pensamento de Celso Furtado. *XXXI Encontro Da Associação Portuguesa de História Económica e Social*. http://www4.fe.uc.pt/aphes31/papers/sessao_2d/vieira_e_bastos_paper.pdf

Wolfe, M. (1976). Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? *Revista de La CEPAL*, *Primer semestre*, 129–172. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12278

Wolfe, M. (1988). Los actores sociales y las opciones de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, *35*, 143–148.

Woo, M. J.-E. (1991). *Race to the Swift: State and the Finance in Korean Industrialization*. Columbia University Press.

Woo, M. J.-E. (2007). After the Miracle: Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia. In M. J.-E. Woo (Ed.), *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia. A Comparative Study* (pp. 1–34). Palgrave Macmillan.

World Bank. (1993a). *Latin America and the Caribbean: A Decade After the Debt Crisis*. World Bank.

World Bank. (1993b). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

Wright, E. O. (2015). *Comprende las clases sociales*. AKAL.

Yocelevzky, R. (2004). Las contribuciones de Enzo Faletto al desarrollo latinoamericano. *Estudios Sociológicos*, *XXII*(64), 185–201.

Zemelman, H. (1996). *Problemas antropológicos y utópicos del conocimiento*. El Colegio de Mexico. https://doi.org/10.2307/j.ctv6jmxq2

Zurbriggen, C., & Travieso, E. (2016). Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, *24*(47), 259–281.

Siglas y acrónimos

ALALC – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ALCA – Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

BM – Banco Mundial

CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CEPAL – Comisión Económica para América Latina –y el Caribe-

CEPALO – Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente

CEPE – Comisión Económica para Europa

FMI - Fondo Monetario Internacional

GATT – Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

I+D – Investigación y desarrollo

ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

ISI – industrialización por sustitución de importaciones

MCC – Mercado Común Centroamericano

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA – Organización de los Estados Americanos

OIT – Organización Internacional del Trabajo

OMC – Organización Mundial del Comercio

ONU – Organización de Naciones Unidas

OPEP – Organización de Países Exportadores de Petróleo

OTAN – Organización del Tratado del Atlántico Norte

PBI – Producto Bruto Interno

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico

UNASUR – Unión de Naciones Suramericanas

UNCTAD – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

URSS – Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas