



Estado y desarrollo en América Latina. En búsqueda del debate perdido en la tradición teórica cepalina

Emilia Ormaechea^(*) y Víctor Ramiro Fernández^(**)

Resumen

El artículo aborda el tratamiento y las reflexiones en torno al Estado en la tradición teórica de la CEPAL, analizando cómo fue cambiando el entendimiento del Estado en el estructuralismo y neoestructuralismo, y las variaciones observadas al interior de cada uno de esos períodos. Además de señalar que esos cambios están influenciados por los procesos históricos contextuales que tienen lugar a nivel global y en América Latina, el trabajo argumenta que el paso del estructuralismo al neoestructuralismo se caracterizó por el desplazamiento de la consideración de las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo (y especialmente del capitalismo periférico). Ese desplazamiento interrumpió la reflexión en torno a los desafíos de pensar cómo esas dinámicas penetran los Estados latinoamericanos, y cuáles son los requerimientos que esos Estados deberían poder construir, en sus estructuras y modalidades de implicación, para liderar el proceso de acumulación de la periferia.

Palabras clave: Estado; Estructuralismo latinoamericano; Neoestructuralismo latinoamericano; CEPAL; periferia.

State and development in Latin America. In search of the lost debate in the ECLAC's theoretical tradition

Abstract

The paper addresses the reflections about the state in the ECLAC's theoretical tradition, by analyzing how the understanding of the state has changed in Latin American structuralism and neostructuralism, as well as the variations observed within each of these periods. Besides pointing out that these changes are influenced by the contextual historical processes that take place globally and in Latin America, the paper also argues that the shift from structuralism to neostructuralism was characterized by the displacement of the relations of power and conflict to problematize Latin American development. This displacement interrupted the reflections about the challenges of considering how those conflictual and power dynamics penetrate Latin American states, and which are the requirements that those states should develop, in their structures and modalities of implications, to lead the periphery's process of accumulation.

Keywords: State; Latin American structuralism; Latin American neostructuralism; ECLAC; periphery.

^(*) Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Ciencias Sociales (Universidad Nacional del Litoral), Doctoranda en Desarrollo Económico (Universidad Nacional de Quilmes). Becaria Doctoral (Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Universidad Nacional del Litoral / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Argentina. E-mail: eormaechea@fcjs.unl.edu.ar / emiliaormaechea@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3188-3654>

^(**) Abogado (Universidad Nacional del Litoral), Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina), Doctor en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid). Director (Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Universidad Nacional del Litoral / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Argentina. E-mail: rfermand@fcjs.unl.edu.ar ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8650-8934>



Estado y desarrollo en América Latina. En búsqueda del debate perdido en la tradición teórica cepalina

Introducción

Durante al menos 70 años, América Latina ha sido escenario de una prolífica discusión política y académica en cuanto al rol del Estado para el desarrollo. Gran parte de esa tradición ha estado articulada o vinculada a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).¹ Desde su creación, en el año 1948, la CEPAL se convirtió en una institución de referencia, tanto para el análisis de los problemas de las economías latinoamericanas, como para proponer diversas estrategias que permitan avanzar hacia su desarrollo. Precisamente, uno de los elementos distintivos de las contribuciones de la CEPAL fue el reconocimiento de la importancia que asume el Estado para el desarrollo en los distintos contextos históricos de producción institucional, reconocidos como estructuralismo y neoestructuralismo. Pero, a pesar de ese reconocimiento, también es cierto (y ampliamente reconocido) que el Estado no contó con un cuerpo teórico propio y original, como sí lo hicieron otros aspectos de la perspectiva estructuralista del desarrollo.

En realidad, luego de un primer momento de producción estructuralista caracterizada por un abordaje del desarrollo predominantemente economicista, la cuestión del Estado y las reflexiones en torno a su naturaleza y problematización fueron emergiendo progresivamente en la CEPAL durante 1960 y 1970. En este marco, diversas contribuciones asociadas a lo que denominamos “estructuralismo tardío” y los debates de la dependencia destacaron la dimensión conflictual y sociopolítica del capitalismo periférico, y los desafíos o los problemas de situar al Estado como un actor central en las estrategias de desarrollo. Sin embargo, esta mayor atención al Estado y a la necesidad de reconocer los procesos conflictuales que permean, condicionan y ayudan a explicar la naturaleza periférica del mismo, se vieron en gran medida interrumpidos ante los procesos de neoliberalización en la región, que lograron imponer un nuevo imaginario de desarrollo asociado a los mecanismos de autorregulación del mercado.

Como resultado de ello, la forma de entender los procesos de desarrollo en general, y el rol del Estado del particular, cambiaron notablemente. En el caso de la CEPAL, esos cambios se asocian a la emergencia del neoestructuralismo como paradigma renovado de desarrollo latinoamericano. En un primer momento, la forma de entender el rol del Estado bajo el neoestructuralismo quedó estrechamente condicionada por los requerimientos impuestos por el Consenso de Washington en la región. Pero luego, años más tarde, el tratamiento del Estado fue dando cuenta de nuevos cambios, en consonancia con los procesos sociopolíticos que tuvieron lugar a comienzos del siglo XXI. En ese sentido, la emergencia de diversos gobiernos denominados posneoliberales (Sader, 2008), que recuperaron la centralidad del Estado para la promoción del desarrollo y la reducción de las desigualdades profundizadas ampliamente bajo el neoliberalismo, dio lugar a un nuevo contexto de discusión teórica regional en el cual el Estado recuperó su importancia para el desarrollo. Ello se tradujo, en el caso de la CEPAL, en una postura más permisiva y optimista de sus prácticas de regulación e intervención en la economía a los fines de llevar adelante la pretendida tarea del cambio estructural.

Sin embargo, no obstante haber recuperado recientemente su importancia para el desarrollo, el abordaje del Estado bajo el neoestructuralismo se caracterizó por un distanciamiento respecto de las contribuciones y los debates que tuvieron lugar durante las décadas anteriores. En esencia, el neoestructuralismo representó una lógica de actualizaciones a los nuevos desafíos que imponía la globalización y el neoliberalismo, pero sin una recuperación de los procesos históricos latinoamericanos ni de las ideas y debates pretéritos que habían contribuido a complejizar el entendimiento de los procesos de desarrollo y los desafíos de los Estados periféricos. De esta manera, el neoestructuralismo no dio continuidad a aquellos debates que, centrados en el mayor reconocimiento de los procesos conflictuales, de las relaciones de poder propias de la periferia y

¹ En este trabajo nos centramos en el estudio del rol del Estado para el desarrollo en la tradición cepalina señalando, también, sus contrapuntos con los debates de la dependencia. Sin embargo, reconocemos que las discusiones sobre el desarrollo latinoamericano, así como el involucramiento de Estado en ello, son más amplias a los temas abordados directa o indirectamente por la CEPAL.

de los nuevos vínculos que se establecían con el centro hacia fines de 1970, demandaban reflexionar acerca de qué tipo de Estado se había construido históricamente y cuáles eran los desafíos para reconstruirlo, a los fines de poder direccionar el proceso de acumulación en ese contexto de importantes transformaciones productivas, regulatorias y espaciales a nivel global. Para dar cuenta de ese proceso, el trabajo aborda el tratamiento y las reflexiones en torno al Estado en la tradición teórica de la CEPAL, analizando cómo fue cambiando el entendimiento del Estado en el estructuralismo y neoestructuralismo, y las variaciones observadas al interior de cada uno de esos períodos. Además de señalar que esos cambios están influenciados por los procesos históricos contextuales que tienen lugar a nivel global y en América Latina, el trabajo argumenta que el paso del estructuralismo al neoestructuralismo se caracterizó por el desplazamiento de la consideración de las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, y especialmente del capitalismo periférico. Ese desplazamiento interrumpió la reflexión en torno a los desafíos de pensar cómo esas dinámicas penetran los Estados latinoamericanos, y cuáles son los requerimientos que esos Estados deberían poder construir, en sus estructuras y modalidades de implicación, para liderar el proceso de acumulación. En ese sentido, se sostiene que, aun cuando actualmente la CEPAL manifieste un posicionamiento más permisivo y optimista de la intervención estatal, ello no se tradujo, por el momento, en una reconsideración de las lógicas conflictuales y de poder que operan en la periferia, con capacidad para condicionar las formas de implicación del Estado promovidas por el neoestructuralismo.

El estructuralismo latinoamericano y la centralidad del Estado en la discusión del desarrollo

Luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, el Estado adquirió una gran importancia en las discusiones sobre el desarrollo económico, tanto en los países centrales como en los periféricos.² En el contexto de la Guerra Fría, ello tiene que ver con el proceso de consolidación de la hegemonía norteamericana y la puesta en marcha de distintas estrategias tendientes a asegurar su dominio en las áreas que quedaron bajo su influencia geopolítica. En los países centrales, bajo el predominio de la macroeconomía keynesiana (Boyer, 2016), el Estado asumió un rol central en la implementación de diversas políticas para recuperar la actividad económica (Harvey, 1998; Jessop, 2008). En los países periféricos, bajo un contexto de autarquía relativa (Fernández & Ormaechea, 2019), el Estado también asumió un rol central para la promoción del desarrollo, tanto a través de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), como a partir de la emergencia de la economía del desarrollo, que destacaba su importancia en el estímulo a la industrialización y la promoción del cambio estructural que habilitaría el desarrollo de estas economías (Bustelo, 1992; Sztulwark, 2005).

En el marco de estas contribuciones, la emergencia del estructuralismo latinoamericano adquirió una importancia fundamental para la discusión y problematización del desarrollo latinoamericano. Articulado en torno a la CEPAL,³ el estructuralismo representó el primer esfuerzo de creación de un cuerpo teórico orientado a comprender las especificidades y desafíos para el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva propiamente local y crítica a los enfoques dominantes promovidos desde el centro (Cardoso, 1977; Furtado, 1999).

El Estado en el estructuralismo latinoamericano

Las contribuciones del estructuralismo latinoamericano se asocian a los iniciales aportes de Raúl Prebisch en la CEPAL, que posteriormente fueron complementados por otros importantes autores latinoamericanos (como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Fernando H. Cardoso, Enzo Faletto, entre otros). Por lo general, suele destacarse la originalidad de los aportes estructuralistas en cuanto a dos dimensiones principales: por un lado, la identificación de los problemas de las economías latinoamericanas para su desarrollo en tanto economías periféricas; y, por otro lado, la propuesta de llevar adelante una estrategia de industrialización dirigida por el Estado para superar el posicionamiento dependiente de la región en la economía mundial. De esta manera, estas contribuciones ofrecían un sustento teórico para continuar y

² Referimos a países centrales y periféricos de acuerdo con el análisis de Prebisch (1949) que se explicará a continuación.

³ La creación de la CEPAL, en el marco de las Naciones Unidas, también se inscribe entre los intentos de EE.UU. por configurar un sistema de organismos internacionales que den soporte a su dominio a nivel internacional.

profundizar las estrategias de industrialización que ya se venían implementando en la región (Bielschowsky, 1998).

El análisis de los estructuralistas partía de identificar la existencia de economías centrales y periféricas en función de la capacidad de unas y otras para generar y apropiarse de los frutos derivados del progreso técnico (Prebisch, 1949). En los países centrales, el progreso técnico se diseminó en gran parte de su estructura productiva, configurando economías homogéneas y diversificadas. En contraposición, en los países periféricos, la expansión del progreso técnico sólo alcanzaba a las actividades de producción y exportación de recursos naturales, demandadas en gran medida por los países centrales para su proceso de industrialización. Por ello, la periferia contaba con estructuras productivas heterogéneas y especializadas. A partir de las características de cada economía y de los vínculos que se establecían a nivel comercial, las economías periféricas quedaban en una posición dependiente y subordinada a los procesos comandados por los países centrales (Rodríguez, 2006).

En consecuencia, la industrialización de la periferia se constituía en un medio para lograr el desarrollo de la región. La ISI permitiría emplear una mayor cantidad de trabajadores en actividades con mayores niveles de productividad, incrementar el producto de la economía, y viabilizar un esquema de redistribución del excedente que sea genuino y sostenido en el tiempo. Así, el fin de la estrategia de desarrollo se asociaba específicamente a conformar un patrón de reproducción económico y social más inclusivo, que permita mejorar la calidad de vida de gran parte de la población latinoamericana (Prebisch, 1949).

En esta estrategia, el Estado asumía un rol central para diseñar, coordinar y ejecutar la estrategia de desarrollo. Ante el reconocimiento de que el libre juego de las fuerzas de mercado no había habilitado el desarrollo de América Latina, sino que, en cambio, conllevó a la conformación de su carácter periférico (CEPAL, 1951), era necesario un esfuerzo deliberado (esto es, político) para promover las transformaciones necesarias sobre el patrón de acumulación. El reconocimiento de la importancia del Estado se explica por diversos atributos concernientes a su estatidad que le permiten direccionar el rumbo de la actividad económica y orientar las expectativas y comportamientos de los actores privados de acuerdo con el programa de desarrollo. Entre los mecanismos con los que cuenta el Estado, se mencionan la configuración impositiva, la inversión pública, la potencial aplicación de gravámenes sobre el gasto y consumo, y la aplicación de controles de cambios o impuestos a aquellas importaciones que sean incompatibles con el ritmo de crecimiento esperado (Prebisch, 1949, 1952).

De todas maneras, a pesar del carácter imprescindible de la intervención estatal para el desarrollo de la periferia, las contribuciones de los estructuralistas se caracterizaron por la ausencia de teorización o problematización del Estado latinoamericano (Gurrieri, 1987). En realidad, si bien el Estado aparece como un actor central para definir e implementar el programa de desarrollo, el mismo no fue un objeto de estudio o reflexión en relación con las características y capacidades de los mismos Estados latinoamericanos, a los que se les asignaba la ambiciosa tarea de transformar la estructura productiva latinoamericana.

En general, durante los primeros años del estructuralismo predominó implícitamente un abordaje del Estado en términos tecnocráticos, que suponía *a priori* su conformación y accionar en base a la capacidad de un saber experto, asociado a la figura del técnico economista para analizar y definir neutralmente las necesidades del desarrollo (CEPAL, 1953). En este marco, los ámbitos de análisis (economía) y toma de decisión (política) quedan separados. Mientras que se considera posible el empleo de una metodología objetiva e imparcial para la definición de cuestiones técnicas y económicas, la toma de decisiones aparece ligada al ámbito político que, a diferencia de la economía, se encuentra permeado por distintos intereses en disputa, y que sólo puede alcanzar soluciones transaccionales (CEPAL, 1953; Prebisch, 1952).

La complejización de la discusión sobre el desarrollo: la emergencia del estructuralismo tardío y las teorías de la dependencia

El entendimiento de los procesos de desarrollo y las reflexiones en torno al Estado en la CEPAL se fueron complejizando durante las décadas siguientes, en relación con los procesos económicos y sociopolíticos que tuvieron lugar durante 1960 y 1970.

Por un lado, comenzaron a hacerse evidentes las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo (Hirschman, 1968). A pesar de sus importantes resultados en términos de crecimiento económico, la ISI no había logrado resolver los problemas de las economías periféricas, sino que los había complejizado. Se profundizó la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970) y se agudizaron los problemas asociados a la marginalidad de vastos sectores de la población (CEPAL, 1963).

Las principales dificultades económicas se hicieron presentes bajo la “etapa difícil” de la ISI (Pinto, 1980), producto del aumento de las importaciones y la falta de dinamismo de las exportaciones que derivaron en los habituales desequilibrios en las balanzas de pagos (Kerner, 2003). Ante esta situación, la estrategia se orientó a convocar al capital extranjero para incrementar las inversiones en el sector industrial, a los fines de estimular el desarrollo tecnológico y mejorar la competitividad internacional. Pero las dinámicas desplegadas por estos actores en la periferia (especialmente, por las empresas transnacionales estadounidenses) distaron notablemente de estas expectativas (Kerner, 2003).

En realidad, estos actores tendieron a importar tecnologías obsoletas desde los centros industriales (por lo general, sus casas matrices) sin estimular el desarrollo tecnológico local. A su vez, bajo un mercado ampliamente protegido, fueron consolidando posiciones monopólicas sin necesidad de mejorar su competitividad. Dada la gran 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. Este proceso fue dando lugar a la emergencia de nuevas relaciones centro-periferia, que ya no se expresaban a través del intercambio comercial entre distintos sectores económicos (primario vs. industrial), sino que adoptaban una nueva modalidad de dependencia tecnológica-industrial (Quijano, 1968).

Por otro lado, contextualmente fue emergiendo un proceso de creciente activación política en América Latina, que se manifestó en diversos conflictos al interior de los países (entre actores dominantes y subalternos), y en la resistencia política y cultural de diversos movimientos a la hegemonía norteamericana y su presencia en la región. Esos movimientos adquirieron una importancia considerable en diversos países, y en el caso de Cuba culminó en una revolución socialista. Ante estos procesos, Estados Unidos renovó su estrategia en la región para apaciguar los conflictos sociales y contener la “amenaza comunista” (Graciarena, 1963). La estrategia se implementó inicialmente a través de la Alianza para el Progreso, cuyo programa estimaba importantes inversiones en la región para avanzar en su desarrollo económico y social (Krause, 1963). En ese marco, las ideas acerca de las reformas estructurales, la planificación e incluso la reforma agraria adquirieron una mayor legitimidad.

Este clima de época tuvo una influencia política y teórica muy importante en la región (Palma, 1987). Ello se tradujo no sólo en diversas críticas a los resultados alcanzados con las estrategias de desarrollo, sino también en diversas reflexiones acerca de otros horizontes posibles más allá del capitalismo. Producto de ello, el entendimiento de los procesos de desarrollo y del Estado se complejizaron. A continuación, nos centraremos en dos grandes contribuciones: el estructuralismo tardío y sus contrapuntos con los debates de la dependencia.

El Estado bajo el estructuralismo tardío

En el marco de estos procesos, la CEPAL reconoció la necesidad de revalorizar la dimensión social y política del desarrollo (CEPAL, 1963). Ello, junto con la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en el año 1962, promovió la llegada de nuevos intelectuales a la institución formados en diversas disciplinas, como la historia, la ciencia política y la sociología.⁴

Este nuevo contexto, que denominamos como “estructuralismo tardío”, se caracterizó por la emergencia de importantes contribuciones por parte de diversos autores articulados en la CEPAL o vinculados a la institución, que complementaron la matriz analítica estructuralista inicialmente economicista y revalorizaron la dimensión sociopolítica del desarrollo (Cardoso, 1974; Cardoso y Faletto, 1969; Graciarena, 1976; Pinto, 1976; Prebisch, 1963, 1976; Sunkel,

⁴ Como Enzo Faletto, Fernando H. Cardoso, Jorge Graciarena, Marshall Wolfe, Aníbal Quijano.

1967, 1970; Wolfe, 1976). Al mismo tiempo, con esta expresión diferenciamos estos trabajos de los debates propiamente asociados a las teorías de la dependencia, cuya influencia no fueron las iniciales contribuciones estructuralistas sino, en cambio, las viejas discusiones inspiradas en las teorías marxistas⁵ (que analizaremos en el punto siguiente). Precisamente, la forma en cómo se aborda el Estado en relación con las estrategias de desarrollo es una de las diferencias que permite distinguir analíticamente al estructuralismo tardío de los debates de la dependencia.

Las contribuciones del estructuralismo tardío partían de reconocer las dificultades de la ISI para configurarse como una estrategia de desarrollo, y consideraban el rol que asumía el Estado en esas restricciones. Ello implicó un cambio epistémico en el abordaje del Estado, por cuanto dejó de ser observado desde un lente normativo o propositivo (esto es, desde el “deber hacer”), para ser analizado en relación con las prácticas efectivamente implementadas bajo la ISI, que también se constituían en un “problema” para el desarrollo. En ese sentido, autores como Prebisch y Furtado, que inicialmente destacaban la importancia de contar con Estados eficientes y neutrales en la técnica de la planificación, reconocieron luego que las estructuras de los Estados y sus mecanismos de implicación estaban permeados por intereses económicos y sociales en disputa, que condicionaban sus mecanismos de acción⁶ (de Almeida, 2011; Ormaechea, 2018).

Se reconocía entonces que el Estado, lejos de actuar conforme a los criterios de eficiencia y neutralidad, intervenía y desplegaba sus estructuras para aliviar las consecuencias sociales de la insuficiente dinámica industrial. Es decir, ante la imposibilidad de la industria de absorber una mayor cantidad de trabajadores, estos eran finalmente empleados por el Estado en una proporción mayor a la necesaria para cumplir sus funciones (Prebisch, 1963). Los problemas asociados a esta dinámica se traducían en la multiplicación de actividades, personal y recursos, y en descoordinación, ineficiencia y dispersión de tareas. Por otro lado, también se reconocía que la construcción de Estados tecnocráticos no era condición suficiente para la promoción de procesos de desarrollo orientados a mejorar la calidad de vida de la población (Furtado, 1980, citado en de Almeida, 2011 p. 433).

Además de este cambio analítico respecto al Estado, a lo largo de 1960 y 1970 fueron emergiendo nuevas contribuciones para el estudio del subdesarrollo y la condición periférica que revalorizaban la dimensión histórica y sociopolítica en la problematización del desarrollo. El análisis inicial de la relación centro-periferia fue complementado por la consideración explícita de las relaciones de poder que no sólo eran impuestas de manera exógena por el centro, sino recreadas y viabilizadas por las clases dominantes a nivel local. Desde una perspectiva histórica, estos análisis señalaban la importancia de considerar las relaciones de poder que se implantaron en la región luego del período colonial y su posterior adaptación a los nuevos contextos. En ese proceso, los actores dominantes lograban recrear las pautas de dominación interna, preservando sus vínculos con los actores dominantes de las economías centrales. Tanto la estructura de poder interna de los países latinoamericanos, como el Estado y el régimen político dominante, aparecen estrechamente asociados a los requerimientos necesarios para viabilizar la relación económica de la periferia con el centro, en función de los intereses expresados por los grupos dominantes de ambas sociedades (Cardoso y Faletto, 1969; Sunkel, 1967).

En este contexto de crecientes restricciones económicas e intensificación de la conflictividad política y social, la CEPAL llevó a cabo lo que fue, tal vez, el último esfuerzo por discutir los problemas del desarrollo desde una perspectiva crítica. Así, autores como Jorge Graciarena, Aníbal Pinto y Marshall Wolfe desarrollaron importantes reflexiones para discutir los “estilos de

⁵ Es importante reconocer que todo intento de diferenciación analítica tiene sus limitaciones. Por ejemplo, si bien el punto de partida de lo que denominamos estructuralismo tardío fueron centralmente las contribuciones de la CEPAL, estos debates también estuvieron influenciados (aunque no de manera reconocida) por las discusiones marxistas de la época, que eran prominentes en los análisis políticos y económicos de grandes sectores de la izquierda latinoamericana (Palma, 1987).

⁶ Poco antes de los cambios en el contexto global y la necesidad de debatir si el ingreso del capital extranjero promovía o no el desarrollo de la periferia –contexto que acompañó los debates del estructuralismo tardío–, se produjo un cambio en la misma percepción de Prebisch sobre el Estado. Ello influyó en el reconocimiento de que el Estado no necesariamente impulsaba el desarrollo, sino que también podía conformarse como un actor problemático del mismo proceso, producto de las insuficiencias del proceso acumulativo periférico. Ese tránsito del “Estado presupuesto” al “Estado descubierto” (Fernández y Ormaechea, 2018) tenía lugar, todavía, bajo una clave de la Economía Política que carecía de la dimensión geopolítica del análisis y de la profundización de la dimensión sociopolítica que se hará explícita con el avance de las décadas del 60 y 70.

desarrollo” dominantes en América Latina y el rol que asumía el Estado en esos procesos. Para entender el estilo de desarrollo dominante, era necesario comprender las relaciones de clases predominantes en América Latina en un momento determinado, así como las relaciones conflictuales que derivan de ellas, que configuran una estructura de poder y condicionan las políticas y estrategias viables. En ese sentido, un estilo de desarrollo dominante es siempre una alternativa dentro de otras alternativas históricamente posibles, que ha conseguido imponerse gracias al predominio de una coalición hegemónica que cuenta con los recursos para lograrlo (Graciarena, 1976; Wolfe, 1976). En ese marco, el Estado es abordado como una pieza fundamental en la definición y recreación de los estilos dominantes, en tanto a través de su organización y funciones habilita la imposición de determinados intereses por sobre otros (Graciarena, 1976).

En suma, la consideración del Estado fue complejizándose progresivamente en la evolución del estructuralismo latinoamericano. Partiendo de una concepción de Estado predominantemente optimista, normativa y desproblematizada, su abordaje se fue complejizando a lo largo de los años, sobre todo al ser situado como un elemento estructural importante en el marco de las relaciones sociopolíticas que tenían lugar en América Latina, y que permitían comprender los obstáculos para el desarrollo desde otra perspectiva. Pero, aun así, el Estado continuaba teniendo un rol transformador. Por ello, su comprensión y abordaje eran esenciales para proponer una estrategia de desarrollo que, aunque en última instancia no logre romper las relaciones de dependencia, habilite un patrón de reproducción económico y social más inclusivo (Cardoso y Faletto, 1969, 1977; Prebisch, 1976, 1980; Sunkel, 1970, 1971). Esta perspectiva del Estado como “sujeto transformador” será diferente a la que predominará en los debates de la dependencia que analizaremos a continuación.

Los contrapuntos con las teorías de la dependencia

Los debates conocidos como “teorías de la dependencia” surgieron también en América Latina a partir de la década de 1960. Su tesis fundamental es la condición de subdesarrollo de las economías latinoamericanas producto de la expansión del capitalismo central (Svampa, 2016); y el modo de abordarlo 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 transnacional en la periferia, producto de las crecientes restricciones que demostraban las experiencias de ISI implementadas en la región (Svampa, 2016).

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”⁷, 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 definimos como “estructuralismo tardío”. Estos aportes complementaban el enfoque estructuralista original, de manera que, como vimos, aun con condicionamientos, concebían posible el desarrollo de la periferia. En relación con la segunda perspectiva, pueden mencionarse autores como André Gunder Frank, Theotônio dos Santos, Paul Baran, Mauro Marini, Aníbal Quijano 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). Estos trabajos adoptaban una postura mucho más crítica acerca de las posibilidades de desarrollo de la periferia bajo el capitalismo (Kay, 1991) y del optimismo de las propuestas cepalinas (Marini, 1994).

En general, ambas corrientes de análisis explican la condición periférica o de subdesarrollo a partir de observar los vínculos entre las estructuras externas e internas, y las relaciones de poder que desde allí se establecen. En ese sentido, la noción de dependencia no refería exclusivamente a los condicionamientos impuestos de manera exógena sobre América Latina, sino también a la

⁷ Sobre diversas formas de diferenciar los enfoques, se puede consultar Palma (1987); Svampa (2016); Kay (1991).

existencia de clases dominantes a nivel local que establecían alianzas con los actores dominantes del centro y reproducían dichas relaciones de dependencia (Quijano, 1968). Sin embargo, la perspectiva “radical” marcó una ruptura respecto la tradición cepalina, en tanto entendían que los condicionamientos jerárquicos impuestos por la relación centro-periferia sólo daban lugar al subdesarrollo de América Latina (Bambirra, 1974; dos Santos, 1978). De esta forma, con sus especificidades internas, estas contribuciones se alejaban de aquellas perspectivas más optimistas que consideraban la posibilidad de construir un patrón de desarrollo autónomo que, aun con condicionamientos, permitan mejorar la reproducción económica y social al interior de la periferia (Cardoso y Faletto, 1969).

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 (dos Santos, 1978; Frank, 1965), como por las estructuras de poder internas a las sociedades latinoamericanas. 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. Así, dentro del sistema de interdependencia en el cual se ubicaban las economías latinoamericanas respecto de los países e intereses del centro, no era posible una estrategia de desarrollo sin una modificación radical de la estructura de poder interna (Quijano, 1968).

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. 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, 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.

En definitiva, para esta ala del dependentismo, el Estado, aun sin ser centro de su teoría, era la expresión directa de un sistema de dominación que configuraba un esquema mundial en términos de desarrollo-subdesarrollo. Al considerarse que el desarrollo de la periferia (o el desarrollo del subdesarrollo) era prácticamente imposible dentro del capitalismo, el Estado no asumía ningún rol transformador dado que, o bien no contaba con ningún tipo de autonomía nacional, o bien actuaba mediando los intereses de las alianzas dominantes de la periferia, que encontraban ventajosa la sumisión al esquema de dependencia internacional controlado por el centro (Boron, 2008). En consecuencia, la estrategia debía orientarse, inevitablemente, a superar dicho modo de producción (Frank, 1967).

El fin de un ciclo de importantes discusiones sociopolíticas para el desarrollo

A pesar de la relevancia de estos debates, y más allá de las similitudes y diferencias entre estructuralistas y dependentistas, un elemento es común a ambos enfoques sobre el desarrollo: ninguna de estas teorías (o perspectivas) se caracterizaron por colocar al Estado como objeto mismo de teorización. En realidad, aunque sin focalizar sus análisis en el Estado, al considerar y revalorizar las dimensiones analíticas del poder, el conflicto y la dominación, el entendimiento del Estado en ambas perspectivas aparece asociado a su rol como sistema de dominación (Gurrieri, 1987). En ese sentido, predominó un entendimiento del Estado que lo concebía como expresión y legitimación de los intereses asociados a las clases y grupos económicos dominantes, y que, particularmente en el caso de América Latina, estaban estrechamente asociados a la recreación de un patrón de acumulación que históricamente reprodujo (y reproduce) un posicionamiento periférico y dependiente. En consecuencia, estas perspectivas de análisis no se orientaron a comprender centralmente la dimensión estructural de los Estados latinoamericanos (esto es, del aparato estatal y sus actividades), sino a destacar el rol de las fuerzas sociales que, se suponía, moldeaban la estructura y orientación del Estado (Gurrieri, 1987).

Sin embargo, el enfoque analítico propio de la teoría de la dependencia no demandaba esa discusión, porque el Estado era entendido como un aparato de dominación que actuaba condicionado por las lógicas capitalistas sistémicas. En ese sentido, el dependentismo no

concebía la existencia de actores que puedan liderar el proceso de desarrollo, por la ausencia de una burguesía local, ni tampoco la capacidad de los Estados para llevarlo adelante. Pero, como se indicó, el estructuralismo sí requería esa discusión, porque a pesar de los condicionamientos externos e internos, el Estado continuaba revistiendo un rol de sujeto transformador. Así, al concebir la posibilidad de avanzar en una estrategia de desarrollo-asociado, que permita construir mayores espacios de autonomía y mejorar los patrones de reproducción capitalista en la periferia, el estructuralismo afrontaba, a diferencia de la teoría de la dependencia, el desafío de reflexionar sobre qué aspectos teóricos y empíricos actuaban en la formación estatal periférica, cuáles eran las especificidades de su configuración en la diversidad histórica, cultural y espacial de América Latina, qué tipo de estatidad debía construirse a partir de ello, y cómo debería actuar en el proceso de transformación de acuerdo con el estilo de desarrollo dominante en la periferia.

De todas maneras, el enorme desafío que ello representaba se vio interrumpido por el disruptivo avance del neoliberalismo y los procesos sociopolíticos de la región. En general, estos procesos desplazaron la reflexión teórica más profunda sobre la naturaleza y la especificidad del Estado periférico latinoamericano, y las transformaciones que eran necesarias bajo el contexto de crisis y de transformación global y regional. Así, quedó inconcluso el desafío de entender cómo la dinámica de poder y los conflictos, que aunaban procesos internos y externos, afectaban el proceso de formación estatal, cuáles eran las calidades de los Estados resultantes, y cuáles deberían sus formas constitutivas y las lógicas de acción necesarias para liderar el proceso de transformación estructural. Esa reflexión también requería considerar el contexto geopolítico particular, vedado en gran medida en el análisis de la CEPAL por su posicionamiento dentro de Naciones Unidas y el predominio del enfoque nacionalista-metodológico; y el marco contextual geoeconómico cambiante ante las transformaciones productivas, regulatorias y espaciales del capitalismo global. Precisamente, el reconocimiento de esos elementos, que fueron clave para explicar cómo las trayectorias asiáticas lograron su desarrollo y enfrentaron luego los procesos de reestructuración capitalista posteriores a 1970, así como también las presiones desmantelatorias sobre la estatidad de la posguerra bajo las nuevas dinámicas del capital (Fernández, 2017), quedaron trancos para el análisis de América Latina.

El neoestructuralismo como paradigma renovado de desarrollo bajo la globalización

Luego de la crisis del modo de desarrollo fordista-keynesiano en los países centrales y de las estrategias sustitutivas en la periferia, el neoliberalismo emergió como el paradigma dominante de desarrollo económico (Harvey, 2007). En ese sentido, el neoliberalismo representó una ofensiva impulsada por las fracciones dominantes del capital para recomponer su poder luego del fin de los años dorados del capitalismo (Duménil & Lévy, 2005), 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.

Desde la perspectiva neoliberal, la intervención del Estado en la economía es cuestionada por considerar que distorsiona la óptima asignación de recursos y desvirtúa los mecanismos de competencia. Por ello, el rol del Estado 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 (Harvey, 2007). 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.

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 (Pinto, 1987). Su ingreso 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 (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) y el Consenso de Washington (Williamson, 1990). En ese

contexto, mientras en el plano discursivo el Estado fue desplazado como actor estratégico del desarrollo, promoviéndose una mayor confianza en la capacidad dinamizadora del mercado (Fernández et al., 2006), ese mismo Estado pasó a formar parte de un complejo dispositivo de intervención, que articulaba intereses transnacionales, nacionales y regionales, y estaba orientado a implementar diversas estrategias de liberalización, desregulación y privatización. En tales procesos, el centro de gravedad no se encontraba tanto en la reducción del Estado sino en su transformación (Fine & Saad-Filho, 2016). A partir de ello, nuevos modos de organización, regulación e intervención del Estado garantizaban la fragmentación de la sociedad civil y la penetración del capital global, sobre todo a través de los actores transnacionales que monopolizaban los procesos de mercantilización (Fernández, 2001).

Los cambios en la forma de entender el Estado alcanzaron también su dimensión escalar y estructural. La escala nacional, predominante en las discusiones de desarrollo en las décadas previas, fue reemplazada por la importancia de alentar procesos de delegación decisional y funcional a favor de instancias supra y subnacionales (Jessop, 2008). En el caso de América Latina, los procesos de descentralización adquirieron una importancia fundamental en las discusiones del desarrollo (Fernández, 2010), quedando funcionalmente integrados a las estrategias limitativas del direccionamiento estatal centralizado, por medio de su asociación a los discursos esmerados en rescatar una mayor participación de la sociedad civil, entendida esta como una forma alternativa o incluso opuesta a la toma de decisión por parte del Estado (Harvey, 2007).

Precisamente, en el marco de los procesos de transformación productiva, regulatoria y espacial del capitalismo (Fernández, 2017), y ante la nueva hegemonía neoliberal, el neoestructuralismo emergió como el paradigma renovado de desarrollo latinoamericano dentro de la CEPAL (Sunkel, 1991). Desde la perspectiva institucional, el neoestructuralismo representaba una actualización de los postulados estructuralistas originales, con el fin de revisar las limitaciones que se hicieron evidentes durante la ISI y adaptar aquellas ideas al nuevo escenario global. Al mismo tiempo, el neoestructuralismo se presentaba como una alternativa al relato neoliberal ahora dominante (Bitar, 1988; Sunkel y Zuleta, 1990). Todo ello se tradujo en una nueva forma de entender los procesos de desarrollo y el rol del Estado.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos iniciales de la CEPAL bajo aquel contexto de reformas y condicionamientos, la renovada forma de entender el rol del Estado quedó estrechamente asociada a los requerimientos y formas implicativas impuestas por el neoliberalismo (Guillén Romo, 2007). En ese sentido, el tránsito que experimentó la CEPAL en el paso del estructuralismo (tardío) al neoestructuralismo terminó desplazando aquellas dimensiones de análisis que fueron emergiendo durante las décadas anteriores, asociadas a las dinámicas de poder y conflicto del capitalismo periférico, y a los desafíos que ello implicaba para pensar y problematizar la intervención estatal. Como analizaremos, incluso cuando la forma de entender el Estado manifestó algunos cambios a principios del siglo XXI, ello tampoco se tradujo en la recuperación de aquellas dimensiones sociopolíticas del desarrollo y de las reflexiones en torno al rol que le cabe al Estado en esos procesos.

Neoliberalismo y neoestructuralismo: el abordaje del Estado durante los 90s

En su documento fundacional “Transformación productiva con equidad”, la propuesta neoestructuralista se orientó a analizar los problemas estructurales de las economías latinoamericanas que no lograron resolverse con la ISI, y que se profundizaron en el marco de las crisis que tuvieron lugar en la región durante la década del 80. Al mismo tiempo, al reconocer el proceso de transformaciones recientes del capitalismo, la nueva estrategia destacó la importancia de promover un tipo de competitividad auténtica a los fines de avanzar en un patrón de desarrollo que permita una inserción dinámica en la economía internacional, combinando la necesaria transformación productiva con una mayor equidad (CEPAL, 1990).⁸

En ese marco, la propuesta neoestructuralista implicó un cambio epistémico en el abordaje del capitalismo y el desarrollo (Ormaechea & Fernández, 2020), principalmente a partir de

⁸ Sobre el neoestructuralismo, desde distintas perspectivas, se puede consultar Bielschowsky (2009), CEPAL (1990), Guillén Romo (2007), Leiva (2008), Pérez Caldentey (2015), Sunkel (1991), entre otros.

desplazar el enfoque analítico centro-periferia característico de la CEPAL. Bajo el nuevo contexto global, el capitalismo ya no es abordado como un conjunto de economías centrales y periféricas, que en sus vínculos comerciales y productivos configuran una relación de subordinación y dependencia. En cambio, el capitalismo se caracteriza por la existencia de un entorno globalizado que ofrece múltiples oportunidades para el desarrollo de las economías tecnológicamente atrasadas. Bajo un enfoque epistémico que no concibe relaciones de poder y conflictos de intereses, la forma de entender el Estado en el neoestructuralismo propia de los 90s se presentó en estrecha sintonía con el planteo neoliberal en, al menos, tres dimensiones.

En primer lugar, el punto de partida del análisis neoestructuralista sobre el Estado se basó en una fuerte crítica a los mecanismos de intervención bajo la ISI. El neoestructuralismo señaló que los Estados se caracterizaron por un exceso de burocratización, por su ineficiencia y por una inadecuada asignación de los recursos, al tiempo que desplegaron un proteccionismo estatal “frívolo”, que en la práctica desvirtuó el funcionamiento de las economías (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1990). En consecuencia, la forma de resolver los problemas asociados a un excesivo intervencionismo estatal fue promover un tipo de intervención subsidiaria (CEPAL, 1990) y eficiente (Rosales, 1988). La intervención del Estado se consideraba importante para estimular aquellas actividades que no resulten de interés o beneficio de los actores privados. Pero dicha intervención no debe ser amplia o extensa (Bitar, 1988), sino que debe limitarse a cumplir los objetivos para los cuales se lo interpela. En relación con las nuevas dinámicas que asume el capitalismo bajo la globalización, ello implica llevar adelante políticas selectivas que permitan desarrollar un tipo de inserción externa sofisticada, basada en la industrialización orientada al conocimiento y la innovación (CEPAL, 1990).

En segundo lugar, la anterior centralidad indiscutida del Estado para el desarrollo fue reemplazada por un abordaje que revaloriza las dinámicas del mercado. A diferencia de las contribuciones que fueron emergiendo en la progresiva evolución del estructuralismo, el neoestructuralismo dio lugar a una nueva forma de entender el desarrollo que ya no prioriza la dinámica del conflicto propia del capitalismo, y particularmente del capitalismo periférico, sino que revaloriza las dimensiones de la colaboración y la cooperación entre los actores públicos y privados para el desarrollo. La importancia del Estado se asocia ahora a su capacidad para acompañar la iniciativa privada y promover mecanismos de interacción entre los actores (entre las empresas, entre empresas-trabajadores, y entre actores públicos y privados) para generar conocimientos y transferir tecnología a través de concertaciones estratégicas (CEPAL, 1990).

En tercer lugar, en consonancia con el nuevo contexto de discusión escalar del Estado, el neoestructuralismo revalorizó las instancias de decisión subnacionales como espacios centrales para la promoción del desarrollo (Fernández, 2010). En forma convergente con las estrategias promovidas desde los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (Fernández et al., 2006), se argumentaba la importancia de descentralizar institucionalmente al Estado y favorecer la conversión de las regiones y las localidades en sujetos de su auto-desarrollo, para aprovechar mejor los recursos y potencialidades, y capitalizar las ventajas de los mercados locales y las iniciativas de los actores privados (Bitar, 1988; Bossier, 1994; Finot, 2001).

Posneoliberalismo y neoestructuralismo: el abordaje del Estado durante en el siglo XXI

Entrando el nuevo siglo, la forma de entender el rol del Estado para el desarrollo presentó algunos cambios, tanto en lo que refiere a las estrategias políticas implementadas en la región, como a su discusión en el marco de las teorías de desarrollo económico latinoamericano. Ello tiene que ver con el reconocimiento de las consecuencias profundamente negativas que tuvo la implementación de las políticas neoliberales, y con la emergencia de nuevas coaliciones políticas en la región⁹ que criticaron fuertemente aquellas experiencias (Sader, 2008). Más allá de sus diferencias, estos gobiernos recuperaron la centralidad del Estado para el desarrollo y la reducción de las desigualdades, lo que dio lugar a un nuevo contexto de producción de análisis y

⁹ En referencia a los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1999); Ricardo Lagos en Chile (2002); Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil (2003); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Evo Morales en Bolivia (2003); Tabaré Vázquez en Uruguay (2004) y Rafael Correa en Ecuador (2007).

reflexión teórica que se mostró más permisivo y optimista respecto de la intervención estatal (Fernández, 2016).

Este cambio de época también tuvo lugar al interior de la CEPAL (Leiva, 2008). Si bien ello no implicó un cambio sustantivo en las principales dimensiones descriptas, ni en un posicionamiento necesariamente crítico a las políticas neoliberales implementadas en la región, la concepción del Estado predominantemente subsidiaria fue reemplazada por un enfoque que reconoce en mayor medida las ventajas de una intervención estatal en múltiples áreas de la economía. Así, aunque persista un abordaje que revaloriza la importancia de la eficiencia del Estado y que su intervención sea de manera concertada con la sociedad civil, se reconoce la importancia de la acción estatal desde una perspectiva no estrictamente subsidiaria. En ese marco, se destaca la importancia de la calidad de sus intervenciones para la promoción del cambio estructural.

Las referencias al Estado parten de reconocer que durante la década de los 90s se profundizó la heterogeneidad estructural propia de la región, con impactos significativos en las estructuras de empleo y la desigualdad social (CEPAL, 2000). Ante esa situación, la intervención del Estado se considera central tanto para promover la convergencia productiva, como para reducir las brechas de desigualdad social.

En gran medida, se destaca la importancia del Estado para la promoción de políticas públicas orientadas al desarrollo industrial, la innovación tecnológica, el financiamiento a los sectores menos productivos y el fomento a la pequeña y mediana empresa (CEPAL, 2002a). Gran parte de la estrategia de desarrollo pasa por la necesidad de generar y transferir tecnologías, para reducir la heterogeneidad estructural interna y mejorar el posicionamiento internacional (CEPAL, 2012). En ambas instancias, el Estado asume un rol central, asociado tanto al financiamiento de la I+D, como a la promoción de comportamientos e interacciones sinérgicas entre actores públicos y privados para el desarrollo tecnológico. Desde esta perspectiva –que aparece estrechamente asociada y revaloriza el rol del “Estado emprendedor” (Mazzucato, 2014)-, el Estado no debe limitarse a corregir las fallas del mercado, sino a implementar políticas que sean capaces de crear mercados, y en las que el Estado no solo comparta los costos de promover la innovación sino también los beneficios que se obtengan de las inversiones realizadas.

El Estado también asume un rol central para resolver los históricos problemas asociados a las estructuras de empleo de la región y la persistente desigualdad. Por un lado, la necesidad de transformar y cualificar las estructuras de empleo son un imperativo a los fines de poder crecer con equidad (CEPAL, 2000). El Estado tiene un rol central en la inversión y promoción de distintas medidas que tengan por fin incrementar la productividad por trabajador empleado y cualificar la estructura de empleo. Pero el Estado también tiene un rol central en la regulación del empleo y en la protección de los intereses de los trabajadores, ya sea a través del establecimiento de salarios mínimos y acuerdos laborales, la protección de los trabajadores que se desempeñan en el sector informal de la economía o la implementación de garantías de protección social.

Por otro lado, se destaca la importancia del gasto público como principal instrumento mediante el cual el Estado puede influir en la redistribución de ingresos, principalmente a través de políticas sociales orientadas al área de salud y educación (CEPAL, 2002b, 2010, 2012). El Estado también asume un rol central para proteger a los sectores más desfavorecidos, como aquella población que se encuentre desempleada o en situación de pobreza, a través de seguros de desempleo, capacitaciones, acceso a salud, etc. (CEPAL, 2000). En suma, desde esta nueva perspectiva, el Estado asume un rol fundamental en la redistribución del ingreso y en la promoción de un nivel de vida aceptable para la población latinoamericana.

De todas maneras, este mayor reconocimiento y permisividad a la intervención estatal, no estuvo acompañada, hasta el momento, por una revalorización de las dinámicas sociopolíticas para la problematización del Estado en el marco del capitalismo periférico. Persistió, en cambio, un enfoque que entiende la intervención estatal a través de la figura de pactos para la promoción del desarrollo y la igualdad (CEPAL, 2002a, 2010, 2012, 2014), que prioriza el análisis de las formas concertadas de vinculación entre el Estado y la sociedad civil, pero que no problematiza la construcción de las estructuras estatales y las modalidades de implicación a partir de la

consideración de las relaciones de poder y el conflicto que son propias del capitalismo, tanto en una dimensión interna de análisis, como en el plano geopolítico actual. En definitiva, la intervención del Estado se entiende en relación con una amplia participación de la sociedad civil, orientada a articular e integrar los diversos actores, a los fines de promover comportamientos sinérgicos para la promoción del desarrollo.

Reflexiones finales

El período que comenzó a partir de la década de 1950, bajo el escenario de posguerra y predominio de la macroeconomía keynesiana, se caracterizó por ubicar a los Estados como agentes centrales en las discusiones y estrategias de desarrollo, tanto en los países centrales como en los periféricos. En el caso de América Latina, dicha centralidad estuvo asociada inicialmente a la emergencia del estructuralismo latinoamericano, y fue luego complementada y desarrollada en clave sociopolítica en los debates del estructuralismo tardío y las teorías de la dependencia.

La progresiva evolución de las contribuciones iniciales de la CEPAL, junto con los debates de la dependencia, fueron colocando el problema del poder y conflicto en el centro del análisis del desarrollo latinoamericano. Aunque ello no implicó una teorización *per se* del Estado, sí se tradujo en un reconocimiento explícito del rol de los Estados en el capitalismo periférico, y de las dinámicas sociopolíticas que se hacen presente de manera tensionada en la periferia limitando sus posibilidades de desarrollo. En relación con los Estados, de acuerdo con cada enfoque, ello implicaba considerar cómo la intervención del Estado podría viabilizar una estrategia de desarrollo-asociado, o bien, cómo los Estados actuaban recreando la condición de dependencia de la región, sin ninguna posibilidad de desarrollo dentro del capitalismo.

Sin embargo, luego de la ofensiva neoliberal, el Estado sufrió un desplazamiento relativo en las discusiones sobre el desarrollo. Ello implicó una reinterpretación de su rol sobre la base del nuevo predominio neoliberal. En ese sentido, aunque el neoestructuralismo incorporó al Estado como un actor importante para la estrategia del cambio estructural, su abordaje manifestó un cambio significativo respecto de las dimensiones sociopolíticas que habían comenzado a emerger a lo largo de 1960 y 1970.

Inicialmente, el abordaje del Estado bajo el primer período neoestructuralista aparece en consonancia con el enfoque característico del Estado neoliberal que pregonaba un tipo de intervención eficiente, auto-limitada y subsidiaria. Luego, a comienzos del nuevo siglo, la forma de entender el Estado se mostró más optimista con su intervención. El reconocimiento –no explícitamente crítico– de que las políticas neoliberales implementadas profundizaron la heterogeneidad estructural y las desigualdades económicas y sociales dieron lugar a un entendimiento del Estado que, también en consonancia con el nuevo contexto político de la región, se mostraba más permisivo respecto de su rol para el desarrollo y la reducción de las desigualdades.

De todas maneras, aun cuando recobró una mayor importancia en las discusiones del desarrollo, su abordaje continúa apareciendo de manera desproblematizada. Es decir, el Estado ya no es concebido en el marco de una estructura productiva periférica, que opera en un sistema jerárquico, excluyente y desigual, y en el cual existen conflictos de intereses y relaciones de poder tanto en torno a la relación centro-periferia, como también al interior de la misma periferia, entre los distintos actores y estratos socioeconómicos. En cambio, el neoestructuralismo concibe el rol del Estado centralmente para la promoción de la competitividad sistémica, a partir de la promoción de políticas y redes de interacción públicos y privadas para el desarrollo tecnológico, la innovación y la reducción de la heterogeneidad estructural.

Se desconocen, en consecuencia, las dinámicas de poder y conflicto que son constitutivas del sistema capitalista, cuyo reconocimiento fueron emergiendo progresivamente en las discusiones del desarrollo latinoamericano tanto en la evolución progresiva del estructuralismo como en los debates de la dependencia. En definitiva, ante la omisión de la consideración de las relaciones de poder y conflicto propias de la periferia, tanto la capacidad directiva del Estado sobre el proceso acumulativo, como el análisis de la configuración estatal y de sus modalidades de

implicación para construir dicha capacidad, no encontraron continuidad luego de los procesos de transformación capitalista posterior a la crisis de 1970, sino que quedaron desplazadas por un abordaje que destaca las dinámicas cooperativas y de colaboración entre los actores sociales para el desarrollo.

Ante ello, la reflexión en torno al rol del Estado para el desarrollo latinoamericano demanda recuperar el debate perdido luego de la ofensiva neoliberal, acerca de la consideración de las dinámicas de poder y conflicto que son propias del capitalismo y que adquieren su especificidad en el capitalismo periférico, para problematizar, a partir de allí, los requerimientos que son necesarios en relación con los Estados latinoamericanos para llevar adelante el pretendido e inconcluso cambio estructural.

Bibliografía

- Bambirra, V. (1974). *El capitalismo dependiente latinoamericano*. Siglo XXI.
- Beigel, F. (2006). Vida, muerte y resurrección de las “teorías de la dependencia” En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5604.dir/critica2.pdf>
- Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. *Revista de La CEPAL, Número Extraordinario*, 21–46. Recuperado de: <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. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11278>
- Bitar, S. (1988). Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 34, 45–64. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11690>
- Boron, A. (2008). Teoría(s) de la dependencia. *Realidad Económica*, 238, 20–43. Recuperado de: http://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_238.pdf
- Bossier, S. (1994). La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores). *Revista Del CLAD. Reforma y Democracia*, 2. Recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/002-julio-1994/0023200.pdf>
- Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. UNM Editora.
- Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Editorial Complutense.
- Cardoso, F. H. (1974). Las contradicciones del desarrollo asociado. *Desarrollo Económico*, 14(53), 3–32. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5851124>
- Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de La CEPAL, Segundo semestre*, 7–40. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12433>
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1977). Post scriptum a “Dependencia y Desarrollo en América Latina.” *Desarrollo Económico*, 17(66), 273–299. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3466399?seq=1>
- CEPAL. (1951). *Estudio económico de América Latina*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1003/1949_es.pdf
- CEPAL. (1953). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14770>
- CEPAL. (1963). *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*. Ediciones Solar. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14734>
- CEPAL. (1990). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2102-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>
- CEPAL. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2686-equidad-desarrollo-ciudadania-version-definitiva>
- CEPAL. (2002a). *Globalización y desarrollo*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2724-globalizacion-desarrollo>
- CEPAL. (2002b). *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3246-la-brecha-la-equidad-segunda-evaluacion>
- CEPAL. (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/S2010986_es.pdf
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13534/1/LCG2525_es.pdf
- CEPAL. (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>
- de Almeida, J. E. (2011). Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal. *Cadernos Do Desenvolvimento*, 6(8), 417–437. Recuperado de: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/263>
- dos Santos, T. (1978). *Imperialismo y dependencia*. Editorial Era.

- Duménil, G., & Lévy, D. (2005). The Neoliberal (Counter-)Revolution. En A. Saad-Filho & D. Johnston (Eds.), *Neoliberalism. A Critical Reader*. Pluto Press.
- Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. CEPAL- Naciones Unidas. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27955>
- 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? En V. R. Fernández y C. Brandão (Eds.), *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.
- 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. Recuperado de: 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., Güemes, M. C., y Vigil, J. I. (2006). Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial. *Problema Del Desarrollo*, 37(144), 33–71. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000100003
- Fernández, V. R., y Ormaechea, E. (2018). Prebisch, el Estado y la debilidad del imprescindible. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía.*, 145(49), 77–99. DOI: <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. En V. R. Fernández & G. Brondino (Eds.), *Development in Latin America*. Springer International Publishing. Recuperado de: https://doi.org/10.1007/978-3-319-92183-9_6
- Fine, B., & Saad-Filho, A. (2016). Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. *Critical Sociology*, 43(4–5), 685–706. DOI: <https://doi.org/10.1177/0896920516655387>
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (No. 12; Gestión Pública). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/1/S01030319_es.pdf
- 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. Recuperado de: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/nivon/GUNDER_FRANK_desarrollo_del_subdesarrollo.pdf
- Furtado, C. (1999). *El capitalismo global*. FCE.
- 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. DOI: <https://doi.org/10.2307/3465750>
- Graciarena, J. (1976). Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa. *Revista de La CEPAL, Primer semestre de 1976*, 173–193. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12289>
- Guillén Romo, H. (2007). De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina. *Comercio Exterior*, 57(4), 295–313. Recuperado de: http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311553320.HG_ROMO1.pdf
- Gurrieri, A. (1987). Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de La CEPAL*, 31, 201–217. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11659>
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. AKAL.
- 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. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/20856030>
- Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Los libros de la catarata.
- Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, 113, 101–113. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/teorias-latinoamericanas-del-desarrollo/>
- Kerner, D. (2003). La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de La CEPAL*, 79, 85–99. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10877>
- Krause, W. (1963). La Alianza Para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, 5(1), 67–81. DOI: <https://doi.org/10.2307/165285>
- Leiva, F. (2008). *Latin American Neostructuralism. The contradictions of post-neoliberal development* (NED-New). University of Minnesota Press.
- Marini, R. M. (1994). La crisis del desarrollismo. En R. M. Marini y M. Millán (Eds.), *La teoría social latinoamericana*. Ediciones El Caballito.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. RBA.
- 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. Recuperado de: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/1081>
- Ormaechea, E., & Fernández, V. R. (2020). Discontinuous continuity: Structural change and its (divergent) meanings in Latin American structuralism and neo-structuralism. *Cuadernos de Economía*, 39(80), 445–469. DOI: <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v39n80.82518>
- Palma, G. (1987). Dependencia y desarrollo: una visión crítica. En *La teoría de la dependencia, una reevaluación crítica*. FCE.

- 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. En A. Bárcena y A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios de siglo XXI*. CEPAL.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El Trimestre Económico* 37, 145(1). Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/20856116?seq=1>
- Pinto, A. (1976). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: raíces estructurales*. Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1980). La apertura exterior de América Latina. *Revista de La CEPAL*, 11, 61–80. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11900>
- Pinto, A. (1987). La ofensiva contra el Estado-económico. *Estudios CIEPLAN*, 21, 117–127. Recuperado de: <https://www.cieplan.org/coleccion-estudios-cieplan-no-21/>
- Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479–502. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3466824?seq=1>
- Prebisch, R. (1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13572>
- Prebisch, R. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. En *CEPAL - Décimo período de sesiones*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/14230/S33898P922H_es.pdf?se
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de La CEPAL*, Primer semestre, 7–74. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11967>
- Prebisch, R. (1980). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de La CEPAL*, 96, 165–216. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11878>
- Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, XXX(3), 75–124. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3538943?seq=1>
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. Siglo XXI.
- Rosales, O. (1988). Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano. *Revista de La CEPAL*, 34, 19–36. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11687>
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1875.dir/sader.pdf>
- Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. *Estudios Internacionales*, 1(1), 43–75. Recuperado de: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/19315/20432> DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2012.19315>
- Sunkel, O. (1970). Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante. *EURE*, 1(1), 13–49. Recuperado de: <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/807/0>
- Sunkel, O. (1971). Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 4(16), 3–61. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/46534842.pdf>
- Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Sunkel, O. y Zuleta, G. (1990). Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa. *Revista de La CEPAL*, 42, 35–54. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11792>
- Svampa, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Edhasa.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano*. Prometeo - Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Williamson, J. (1990). What Washington Means by Policy Reform. En J. Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Peterson Institute for International Economics.
- Wolfe, M. (1976). Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? *Revista de La CEPAL*, Primer semestre, 129–172. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/12278>

Recibido: 15/07/2020
Evaluado: 18/08/2020
Versión Final: 24/08/2020