

# La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano

EMILIA ORMAECHEA\*  
VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ\*\*

pp. 1-23

## Resumen

El artículo analiza el rol del Estado para el desarrollo en tres contextos diferentes de producción teórica de la Cepal: un primer momento estructuralista, de centralidad estatal indiscutida; un segundo momento, que denominamos estructuralismo tardío, donde predomina una postura más crítica de la naturaleza del Estado para el desarrollo; y un tercer momento, situado bajo el período neo-estructuralista, que diluye la anterior centralidad del Estado. Se argumenta que el paso del estructuralismo al neo-estructuralismo se caracteriza por el desplazamiento de aquellas importantes contribuciones que fueron emergiendo bajo el estructuralismo tardío para problematizar el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva sociopolítica y por una notable dilución del rol del Estado como actor central en la estrategia de desarrollo latinoamericana.

## Palabras clave

Estado/ Cepal/ América Latina

## Abstract

The paper analyses the role of the state for Latin American development in Eclac's theoretical production. To do so, three different contexts of analysis are identified: First, structuralism, characterized by an undisputed centrality of the state. Second, late structuralism, where a more critical analysis predominates regarding the nature of the state. And, third, neo-structuralism, a renew proposal that dilutes the former centrality of the state. It is argued that the shift from structuralism to neo-structuralism is characterized by the displacement of those important contributions that emerged under late structuralism to problematize Latin American development from a sociopolitical perspective, and by a remarkable dilution of the role of the State as a central actor in the Latin American development strategy.

## Key words

State/ Eclac/ Latin America

\* Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Ciencias Sociales (UNL). Doctoranda en Desarrollo Económico (UNQ), con beca del Conicet. Becaria del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL- Conicet), Argentina.

Correo-e: eormaechea@fcjs.unl.edu.ar

\*\* Doctor en Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid). Investigador Independiente del Conicet. Director del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (UNL-Conicet), Argentina.

Correo-e: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

## Introducción

La creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en el año 1948, representó una oportunidad excepcional para la generación de un cuerpo de pensamiento «propiamente latinoamericano», desde el cual se procuraron comprender las características que asumían las dinámicas de acumulación (y desigualdad) del capitalismo periférico. Desde una perspectiva analítica original y crítica a los enfoques por entonces dominantes, las contribuciones elaboradas por reconocidos autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Fernando Henrique Cardoso y Osvaldo Sunkel (entre otros), ofrecieron una teorización acerca de los desafíos que afrontaban las economías de la región para su desarrollo en el sistema capitalista mundial.

El punto de partida de estos autores, reconocidos como «estructuralistas», era la identificación de un sistema conformado por economías centrales y periféricas, en función de las características que asumían las estructuras productivas de los distintos países (Prebisch, 1949). En esta diferenciación jugaba un rol central el modo en cómo el progreso técnico, históricamente, se generaba y se propagaba en la economía mundial. Por un lado, las economías centrales producían progreso técnico y lograban difundirlo a la totalidad de su aparato productivo. Por otro, las economías periféricas solo implantaban técnicas modernas en los sectores exportadores de recursos naturales o en algunas actividades relacionadas con aquel sector (Rodríguez, 2001). Como rasgo distintivo, las economías centrales se caracterizaban por contar con estructuras productivas homogéneas y diversificadas, mientras que las periféricas se especializaban en la exportación de los bienes demandados por el centro (recursos naturales), al tiempo que eran estructuralmente heterogéneas (Cepal, 1951; Pinto, 1965). En este sentido, la originalidad del planteo estructuralista radicaba en concebir que el desarrollo y subdesarrollo constituían un único proceso, y que las desigualdades entre economías centrales y periféricas, lejos de revertirse, se reproducían y agudizaban a través del comercio internacional (Kay, 1991).

El objetivo de estos autores no era simplemente interpretar la realidad económica latinoamericana, sino indefectiblemente actuar sobre ella (Pollock, Kerner y Love, 2001). Por ello, además de ofrecer un análisis diagnóstico acerca de las condiciones que relegaban a la región a un posicionamiento periférico y dependiente, elaboraron una estrategia de desarrollo sobre la base del despliegue de la actividad industrial, con el fin de cualificar su estructura productiva, elevar el producto de la colectividad y poder mejorar el nivel de vida de gran parte de la población (Prebisch, 1949).

Alejándose de la tradición neoclásica dominante hasta entonces en el ámbito del comercio internacional e influenciados, en mayor medida, por las contribuciones keynesianas que devenían dominantes en los países centrales bajo el escenario de posguerra, los estructuralistas concibieron la centralidad del Estado para la coordinación y direccionamiento de

la estrategia industrializadora. Precisamente, esta centralidad interventora que promovía el fortalecimiento de la capacidad de decisión y regulación del Estado se convertiría en uno de los elementos distintivos y característicos (aunque también más cuestionados) de esta teoría (Cardoso, 1977).

En principio, aquel reconocimiento de la necesidad de intervención activa del Estado se justificaba en función de la identificación de un sistema mundial jerárquico y desigual que, a través de las dinámicas de comercio internacional, actuaba profundizando los patrones de divergencia entre las economías centrales y periféricas. Al respecto, los estructuralistas reconocían, explícitamente, que el libre juego de las fuerzas del mercado no había abonado, en términos históricos, al desarrollo de América Latina (Cepal, 1951), por lo cual era necesario estimular la transformación de sus estructuras productivas. Los Estados latinoamericanos asumían, así, un rol fundamental y complejo para el desarrollo de la periferia, destinado principalmente a afrontar la transformación del patrón de crecimiento y de sus estructuras productivas heterogéneas (Pinto, 1965).

Sin embargo, desde entonces, la producción Cepalina, en general, y el tratamiento que asume el Estado para el desarrollo en esta teoría, en particular, fueron experimentando notables cambios. En ello influyeron diversos factores. Por un lado, el capitalismo dio cuenta de transformaciones sustanciales en sus dinámicas de acumulación y reproducción (Harvey, 1998; Jessop, 2008), con sus consiguientes redefiniciones en el plano de las discusiones del desarrollo y, por supuesto, de las modalidades de entender la intervención del Estado. Por otro lado, la particularidad de los procesos que tuvieron lugar en América Latina, tales como las restricciones experimentadas en la estrategia industrializadora para resolver las desigualdades estructurales (Hirschman, 1968), la emergencia de nuevas contribuciones más críticas para repensar el subdesarrollo durante las décadas posteriores a la emergencia de la CEPAL (Rodríguez, 2006), las dificultades para viabilizar el crecimiento económico que acompañó todo el escenario de 1980 y el posterior advenimiento de la ofensiva neoliberal —que arribó con fuerza en la región en ese mismo contexto (Harvey, 2007)—, incidieron también en los sucesivos cambios en la matriz analítica Cepalina para problematizar el desarrollo regional (Bielschowsky, 1998). En mayor o menor medida, estos (y otros) elementos fueron planteando la necesidad de ir revisando y actualizando los postulados iniciales de la Cepal, lo que dio lugar a distintos contextos de producción teórica institucional ampliamente reconocidos como «estructuralismo» y «neo-estructuralismo» (Bielschowsky, 2009).

Frente a esos cambios, el objetivo del presente artículo es analizar el rol que fue asumiendo el Estado y el modo en cómo se entendió y abordó su intervención para el desarrollo en los distintos contextos de producción de la Cepal. En ese sentido, y complementando la tradicional diferenciación analítica entre los dos períodos propiamente

«estructuralista» y «neo-estructuralista», aquí proponemos dar cuenta de un tránsito que identifica tres etapas de análisis en relación con el abordaje del Estado para el desarrollo latinoamericano:

- i) un primer momento «estructuralista» de centralidad estatal indiscutida, que parte de una concepción de Estado tecnocrático, neutral y eficiente, supuestamente dotado de los requerimientos necesarios para llevar adelante la transformación estructural latinoamericana, a partir del despliegue a la industrialización como estrategia de desarrollo;
- ii) un segundo momento, que denominamos «estructuralismo tardío», situado entre mediados de 1950 y la década de 1970, en un importante contexto de discusión académica y política latinoamericana, donde predomina un análisis más complejo y crítico de la naturaleza del Estado, las modalidades de su intervención en la periferia y los desafíos para el desarrollo;
- iii) y un tercer momento, que comienza hacia fines de 1980 y principios de 1990, situado bajo el renovado paradigma «neo-estructuralista», que diluye la anterior centralidad del Estado para el desarrollo y pasa a abordarlo bajo un enfoque interactivo-sistémico entre actores públicos y privados.

Como elemento central de dicho análisis, se argumenta que el paso del «estructuralismo» al «neo-estructuralismo» se caracteriza por el desplazamiento y omisión de aquellas importantes contribuciones que fueron emergiendo bajo el «estructuralismo tardío» para problematizar el desarrollo latinoamericano desde una perspectiva sociopolítica, así como por una notable dilución del rol del Estado como actor central en la estrategia de desarrollo latinoamericana.

### **La emergencia de la Cepal y la centralidad del Estado en la estrategia de desarrollo: el período estructuralista**

Desde las primeras publicaciones de la Cepal, el Estado asume un rol fundamental como promotor y coordinador de las acciones tendientes al estímulo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) (Prebisch, 1952). Su rol se concibe fundamental e insustituible en tanto el objetivo de la ISI es incrementar el nivel de vida de las masas (Prebisch, 1949), y se requiere, para ello, el diseño y la ejecución de un programa de desarrollo que no desvíe la atención ni los escasos recursos disponibles de los objetivos planteados.

Alejándose de la tradición neoclásica dominante hasta entonces en el ámbito del comercio internacional, la centralidad del Estado se asocia a su responsabilidad para trazar y coordinar el programa de desarrollo. Ello se relaciona, principalmente, con: la necesidad de impulsar (y articular) las inversiones en los distintos sectores de la economía; estimular determinados comportamientos de los actores privados (para garantizar que sean

compatibles con el «programa de desarrollo»); y la posibilidad de establecer el contexto macroeconómico adecuado para llevar adelante la estrategia de sustitución de importaciones (Prebisch, 1952).

En este marco, las actividades que se le asignan al Estado son de notable relevancia para alterar las formas de reproducción que el capitalismo adopta en la periferia. Dicha asignación parte del reconocimiento de la existencia de ciertos atributos específicos concernientes a su estatidad, que le permiten intervenir, principalmente de manera indirecta, para estimular o desalentar determinados comportamientos de los actores privados (Prebisch, 1952). Para ello, el Estado puede intervenir o regular 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 (Cepal, 1954; Prebisch, 1949, 1952).

De todas maneras, esta centralidad discursiva aparece en gran medida «desproblematizada», en el sentido de que, si bien el Estado es invocado como el actor responsable del diseño y ejecución eficiente del programa de desarrollo, los escritos iniciales de la Cepal no ahondan en un mayor tratamiento respecto a las características que deberían acompañar a esos Estados, tanto en sus estructuras como en sus modalidades de acción, para llevar adelante las tareas que desde la teoría le son asignadas (Ormaechea, 2018).

Las escasas referencias que podrían asimilarse a la consideración de la estructura estatal se limitan a señalar, como requisito indispensable, el contar con un cuerpo de técnicos y expertos en la disciplina económica para analizar «neutralmente» las necesidades de las economías latinoamericanas para su desarrollo, y ofrecer las posibles soluciones para avanzar en ese sentido (Cepal, 1953). El valor del programa de desarrollo y la eficacia de su ejecución dependen, en última instancia, de la objetividad de las consideraciones de orden económico, destacándose la necesidad de actuar neutralmente en la técnica de programación (Cepal, 1955). Pero mientras que el análisis de la técnica económica es «objetivo e imparcial», el aspecto que concierne a la toma de decisiones admite diversas opciones basadas en los distintos puntos de vista que inevitablemente se harán presentes en la sociedad (Cepal, 1955). 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, 1952:74).

En consecuencia, las referencias al Estado por parte de los escritos iniciales de la Cepal quedan escindidas, de manera analítica, de las relaciones sociales y políticas, y se deposita la responsabilidad de la planificación y ejecución en el saber experto, que se identifica en el relato institucional con la figura del economista (Cepal, 1953). Para avanzar en ese sentido, la Cepal destaca la importancia de formar expertos en dicha disciplina

para la generación de un cuerpo de técnicos que puedan especializarse en la temática del desarrollo, fiel al planteo prebischiano de que las necesidades latinoamericanas deben pensarse localmente, evitando el implante acrítico de teorías que son generadas en los centros (Prebisch, 1951).

De esta manera, el Estado, mediante sus mecanismos de intervención, forma parte activa de la estrategia de desarrollo que se basa, fundamentalmente, en el estímulo a la actividad industrial. Implícitamente, prevalece la concepción de un Estado tecnocrático con capacidad para diagnosticar neutralmente las necesidades de las economías latinoamericanas y diseñar los instrumentos de intervención adecuados. Predomina, en ese sentido, una lógica jerárquica y ordenadora, que supone la existencia de un Estado dotado con las capacidades necesarias para llevar adelante las funciones que desde la teoría le son asignadas.

### **El Estado y su relación con la matriz sociopolítica de actores: las contribuciones del estructuralismo tardío**

Sin embargo, a medida que se fue desarrollando la estrategia industrializadora en América Latina y no obstante sus importantes resultados en términos de crecimiento económico (Rosales, 1988), se fueron haciendo evidentes las crecientes dificultades para avanzar en los objetivos planteados por los autores estructuralistas para el desarrollo latinoamericano (Hirschman, 1968). Producto de esas dificultades, desde mediados de la década de 1950, irán emergiendo diversos trabajos de autores articulados a la institución, quienes procurarán comprender la persistencia y complejización de los problemas estructurales periféricos que no lograban ser resueltos mediante el despliegue de la actividad industrial.

En ese proceso, se observa un notable cambio en el abordaje epistémico del Estado y en el modo en cómo los autores analizan sus prácticas de intervención. El lente con el cual pasarán a abordar las referencias al Estado, ya no será aquel sustentado en una aproximación conceptual alternativa al dispositivo neoclásico, que emparenta —sin ser subsumido por su originalidad— con el intervencionismo keynesiano, sino que se trata, en cambio, de un Estado examinado a través del lente del proceso histórico-empírico, desde el cual denunciarán abiertamente el distanciamiento del actor al que le encargaran la tarea de industrialización, respecto de aquel que efectivamente va emergiendo del proceso histórico concreto.

En ese sentido, las referencias al Estado por parte de autores como Prebisch y Furtado irán demostrando el paso de un optimismo inicial hacia un claro descontento (de Almeida, 2011; Ormaechea y Fernández, 2017). De acuerdo con Prebisch, los Estados, lejos de configurarse sobre la base de criterios de eficiencia y racionalidad, intervenían para disminuir las consecuencias socialmente negativas de la insuficiente dinámica industrial, incorporando

en sus estructuras una cantidad de trabajadores mayor a la requerida para el ejercicio de sus funciones, dado que no lograban ser absorbidos por aquella (Prebisch, 1963). Por su parte, el reconocimiento crítico de Furtado advertía que, producto de las transformaciones socioeconómicas experimentadas durante el despliegue industrializador, se hacían presentes en el plano político diversos intereses de manera tensionada y no convergente (Furtado, 1964), que condicionaban y limitaban los mecanismos de acción e intervención estatal (Furtado, 1965).

Las referencias de estos autores, que marcaban un claro distanciamiento del primer período de producción Cepalino, más optimista, irán adaptándose a un nuevo escenario de producción teórica, el cual fue emergiendo a lo largo de la década de 1960, sobre todo luego de la creación de la División Social de la Cepal y del Ilpes,<sup>1</sup> pero también —y no secundariamente— como consecuencia de la revolución cubana y su influencia teórica y política en la región (Palma, 1987). Al advertir las restricciones asociadas al enfoque analítico puramente economicista, característico de los primeros años de la Cepal, los autores reconocerán la necesidad de complejizar el marco de análisis y complementar aquella matriz analítica inicial con diversos aportes provenientes de la sociología del poder, el conflicto, las clases sociales y la dominación (Cardoso y Faletto, 1969; Cepal, 1963; Furtado, 1966; Medina Echavarría, 1963; Pinto, 1965, 1973; Quijano, 1968; Sunkel, 1967, 1970).

Producto de ello, el entendimiento de la condición periférica o de subdesarrollo se nutrió con nuevas variables explicativas, tales como el proceso histórico de vinculación de las antiguas colonias con las metrópolis, los consecuentes procesos de ruptura con la dominación colonial y el modo en como los actores económicos locales lograron establecer su dominio en la región, preservando vínculos con las economías centrales y recreando relaciones de dependencia al interior de los territorios nacionales (Cardoso y Faletto, 1969; Quijano, 1968). Así, 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 en América Latina, dieron origen a distintas posibilidades de desarrollo y autonomía para los países de la región (Cardoso y Faletto, 1969).

Bajo este plano analítico, que recupera (y profundiza) la dimensión histórica y la conformación de los actores dominantes localmente, así como el establecimiento de diferentes alianzas políticas, el Estado emerge como un elemento estructural importante para explicar tanto las condiciones de subdesarrollo como las posibilidades de desarrollo de los países. Y, aunque no se llega a generar una teorización *per se* respecto del Estado

<sup>1</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, creado en 1962 en el marco de la Cepal.

latinoamericano,<sup>2</sup> sí hay un reconocimiento explícito de las lógicas conflictuales que operan en el marco del capitalismo (y, propiamente, del capitalismo periférico), permeando y condicionando a los Estados, de una forma fundamental para dar cuenta de las especificidades del subdesarrollo regional.

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). Concretamente, los autores articulados en la Cepal 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, 1976).

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 importantes transformaciones tecnológicas, productivas y espaciales a nivel global. En este marco, se introdujo la discusión y reflexión acerca de las características que asumía el patrón productivo latinoamericano y las posibilidades de su inserción internacional, y de los actores e instituciones que eventualmente asumirían las posibilidades del desarrollo latinoamericano como un proyecto propio.

Retomando los conceptos que fueron adquiriendo notoria relevancia en este contexto de producción estructuralista «tardío», 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 derivan de aquellas, que configuran una determinada estructura de poder y condicionan las orientaciones de las políticas y estrategias viables. De este modo, los autores reconocían que un «estilo de desarrollo concreto» es siempre una alternativa dentro de varias históricamente posibles y

<sup>2</sup> En un marco más general, contextualmente a estos trabajos, se fueron generando otras importantes contribuciones para entender la dinámica y la naturaleza que caracteriza a los Estados latinoamericanos (Cardoso, 1975, 1985; Kaplan, 1969; Lechner, 1977; O'Donnell, 1972, 1978; Oszlak, 1978), aunque estos aportes no se gestaron propiamente dentro de la Cepal.



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, 1976; 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 (Graciarena, 1976).

Por su parte, el Estado asume un rol importante (aunque no central) en el debate de los «estilos», en tanto se constituye, particularmente en el caso de América Latina, en una pieza fundamental de la maquinaria que promueve el desarrollo y contribuye a la definición del «estilo dominante». En otras palabras, la definición de ese «estilo dominante» estará mediada por los intereses de los grupos dominantes, que 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, 1976).

A su vez, estas discusiones, que aquí definimos en términos de «estructuralismo tardío» —y que incorpora el debate de los «estilos»—, se desplegaron en el marco de un tensionado contrapunto con los enfoques desarrollados durante los 60 y 70 asociados a «la(s) teoría(s) de la dependencia» (Boron, 2008), que atravesaron, estimularon y, en parte, se vincularon con la producción institucional de la Cepal. En ese sentido, las contribuciones del «estructuralismo tardío» aquí señaladas suelen ser reconocidas como una de las variantes de la(s) teoría(s) de la dependencia (Palma, 1978; Vernengo, 2006), aunque ubicadas dentro del ala «menos radical» de la teoría. En ese plano de discusión, si bien los autores articulados en la Cepal (como Sunkel, Cardoso, Faletto, Furtado) reconocían las restricciones asociadas a la industrialización como estrategia de desarrollo mediante la revalorización de las dinámicas del poder, la dominación y el conflicto, y la persistencia e inalteración, a partir de ello, de las desigualdades y heterogeneidades estructurales (Pinto, 1965, 1970), entendían que era posible mejorar los patrones de reproducción social de la periferia a partir de la efectiva implementación de una transformación estructural, aunque ello no implicase, en última instancia, la ruptura de las relaciones de dependencia con los centros industriales (Cardoso y Faletto, 1969, 1977; Sunkel, 1970, 1971).

De todas maneras, esta posición «más optimista» entró en tensión y fue criticada desde otras perspectivas (también) asociadas al enfoque de la dependencia, pero cuya influencia y antecedentes no eran inicialmente contribuciones Cepalinas, sino las viejas discusiones inspiradas en las corrientes marxistas (principalmente, en los autores clásicos

del imperialismo como Bujarin, Luxemburgo y Lenin). Precisamente, los teóricos asociados a este enfoque del dependentismo (Baran, 1957; Dos Santos, 1969, 1970; Frank, 1965; Marini, 1972) no solo señalaban las restricciones de la industrialización como estrategia de desarrollo, al cuestionar el rol progresista que el capitalismo podría asumir en los países periféricos (Kay, 1991), sino que denunciaban, directamente, la imposibilidad del desarrollo de la periferia dentro del capitalismo, lo que implicaba, en rigor, una crítica directa al optimismo cepalino (Marini, 1994).

Ahora bien, todos estos trabajos, que prestaban una mayor atención al Estado y a sus vínculos con la matriz social de poder y conflicto de intereses, se centraron en un entendimiento del mismo en tanto relación de dominación; es decir, como un aparato de dominación (Gurrieri, 1987), que expresa y legitima los intereses asociados a las clases y grupos económicos dominantes, y que, particularmente en el caso de América Latina, están estrechamente asociados a la recreación de un patrón de acumulación que históricamente reprodujo (y reproduce) un posicionamiento periférico y dependiente. Pero no obstante esta generalidad, persistirá al mismo tiempo una diferencia fundamental entre los estructuralistas tardíos y los debates de la dependencia en cuanto a su forma de entender la acción estratégica del Estado.

Para los dependentistas, 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 considerar que el desarrollo de la periferia (o el desarrollo del subdesarrollo) era prácticamente imposible dentro del capitalismo, el Estado no asumía ningún rol transformador, puesto que, de acuerdo con las diferentes posturas, o bien las periferias no contaban con ningún tipo de autonomía nacional o bien actuaban mediando los intereses de las alianzas dominantes que encontraban ventajosa la sumisión al esquema de dependencia internacional promovido y controlado por el centro (Boron, 2008). En consecuencia, la estrategia debía orientarse, inevitablemente, a superar dicho modo de producción.

En cambio, en el caso de los estructuralistas, si bien se manifestó inicialmente un distanciamiento entre las expectativas depositadas en el Estado como sujeto transformador de las dinámicas del capitalismo en la periferia y el Estado emergente del proceso histórico, y aun cuando desde el estructuralismo tardío se procuró complementar dicho abordaje a partir de identificar las dinámicas sociopolíticas y conflictuales que operan en la periferia y explican dichas restricciones operativas y funcionales del Estado, ello se realizó sobre una perspectiva analítica que continuó situándolo como un «actor de transformación».

No obstante, los esfuerzos del estructuralismo tardío, dirigidos a explicar las restricciones asociadas al Estado y a su intervención para el desarrollo, persistieron en una

debilidad analítica, en tanto prestaron poca atención al aparato estatal y sus actividades (Gurrieri, 1987). Así, quedaron marginadas, por un lado, la consideración de la forma en que los reconocidos procesos socio-conflictuales coagulaban en determinadas estructuras o aparatos estatales, al tiempo que, por otro lado, quedó desconsiderado el modo en cómo desde esas estructuras y formas operativas se restringían las capacidades del Estado para desplegar eficazmente la profundización de la ISI y superar los factores que reproducían la condición periférica.

En otras palabras, el reconocimiento explícito de que el Estado era resultado de las lógicas de poder que operaban en América Latina —tanto en relación con las clases dominantes a nivel local como con los vínculos que las mismas establecían con los actores dominantes de los países centrales— no estuvo acompañado por una contribución orientada a problematizar de qué manera esas dinámicas coagulaban en la estructura estatal, ni qué Estados debían configurarse en la periferia para poder llevar adelante la superación del posicionamiento periférico mediante la transformación de sus estructuras productivas, tal como inicialmente lo planteó el estructuralismo latinoamericano y como pretendió continuar la Cepal en sus discusiones posteriores.

Por su parte, vale la pena destacar que el mismo Prebisch («tardío») fue muy receptivo de las contribuciones sociológicas que fueron elaboradas por dentro y por fuera de la Cepal en este contexto. Si bien sus reflexiones acerca de las dinámicas que obturaban la estrategia industrializadora son anteriores a este período (Ormaechea, 2018), la síntesis de sus trabajos de la década de 1970<sup>3</sup> (Prebisch, 1971, 1976, 1978, 1980) recupera los aportes antes elaborados con base en el concepto de insuficiencia dinámica de la industrialización (Prebisch, 1963). A imposibilidad de la industria de cumplir su función dinámica para el desarrollo latinoamericano, había que añadir hacia 1970: la persistencia (y no alteración) de una estructura productiva periférica asociada al patrón de inserción internacional primario; la concentración del progreso técnico en los estratos superiores de la sociedad; el predominio de un patrón de consumo que intentaba imitar al de los países centrales y que finalmente desperdiciaba el potencial de acumulación de capital en la periferia; y la incapacidad del sistema, por todo ello, de incorporar una mayor cantidad de trabajadores al proceso productivo en actividades con mayores niveles de productividad. Todo ello en un escenario de creciente conflicto por la redistribución del excedente.

<sup>3</sup> Además de estos trabajos, en el año 1981, Prebisch publicó su último libro titulado: «Capitalismo periférico. Crisis y transformación». Este trabajo reunía gran parte de las contribuciones que se discutieron en la Cepal durante el período que aquí denominamos «estructuralismo tardío». Aunque este libro suele ser reconocido como una de las contribuciones más importantes de Prebisch para discutir el desarrollo latinoamericano de cara a las transformaciones que se experimentaban por entonces en el plano académico y político latinoamericano, no tuvo un reconocimiento similar al de sus trabajos anteriores, ni tampoco ejerció una notable influencia dentro de la misma Cepal.

A su vez, la producción teórica prebischiana de este período complejiza y agudiza sus referencias acerca de las prácticas de implicación y estructuración de los Estados. Por entonces, Prebisch señalaba que el conflicto entre acumulación y redistribución, y la imposibilidad de resolverlo a través del mismo proceso industrializador, llevaba a que el Estado desplegara diversos mecanismos de intervención que, en última instancia, también generaban mayores presiones sobre el excedente. Es decir que, al actuar aliviando las consecuencias de la insuficiencia dinámica de la industria y al incrementar constantemente sus funciones y estructuras para atender las demandas de una clase trabajadora activada y organizada sindicalmente, el Estado no resolvía las tensiones del proceso de acumulación, sino que, en cambio, las legitimaba y agravaba. Finalmente, cuando la presión sobre el excedente se hacía insoportable, el mismo Estado intervenía desactivando a la clase trabajadora organizada, principalmente a través del uso de la fuerza y la represión estatal (Prebisch, 1976).

En suma, el reconocimiento de las relaciones de poder en la periferia y su manifestación en el aparato estatal, así como el modo en cómo ello obstaculizaba la dinámica industrial requerida para el desarrollo latinoamericano, son elementos que complementan el planteo inicial de la Cepal de los años 1950. Ello permite diferenciar un planteo más bien economicista y neutral de la técnica de programación del desarrollo, basado en una concepción optimista y desproblematizada de la intervención estatal, de otro planteo, tardío, que reconoce las contradicciones y relaciones de poder que están presentes en la sociedad, las cuales permean a los mismos Estados, con eventual capacidad para reaccionar y obtener cualquier intento por alterar la dinámica de reproducción capitalista en la periferia.

De todas maneras, más allá de estos esfuerzos teóricos, lo cierto es que estas contribuciones «tardías» fueron emergiendo en un contexto signado por el agotamiento de las experiencias desarrollistas latinoamericanas y el advenimiento de la ofensiva neoliberal que, a nivel global, finalmente transformó las dinámicas de acumulación y reproducción del capitalismo, e impuso un nuevo imaginario de desarrollo basado en la desarticulación y desregulación estatal (Toye, 1987). En el plano regional latinoamericano, también deben destacarse la inestabilidad político-institucional y el terrorismo de Estado que sobrevino hacia la década de 1970, que no sólo obligó a emigrar a numerosos intelectuales vinculados a estas temáticas (principalmente luego del Golpe de Estado en Chile en el año 1973), sino que también consolidó un período de escasa influencia de la Cepal sobre los gobiernos de la región (Bielschowsky, 1998). Como resultado de todos esos procesos, las contribuciones, elaboradas desde la sociología del poder para el análisis de los problemas del desarrollo, irían quedando progresivamente marginadas tanto de los planteos Cepalinos en particular como de las discusiones del desarrollo en general.

## **El «nuevo» Estado en el renovado paradigma del desarrollo latinoamericano: su abordaje bajo el neo-estructuralismo**

A partir de la década de 1970 y particularmente durante 1980, se combinaron un conjunto de factores que dieron lugar a un proceso general de transformación de las dinámicas de acumulación y reproducción del capitalismo a escala global: el agotamiento de la matriz fordista-keynesiana en los países centrales (Harvey, 1998; Jessop, 2008) de la mano con una nueva revolución tecnológica a nivel mundial (Castells, 1990), lo que le otorgó al capital nuevas herramientas para sortear los condicionamientos antes impuestos por los Estados de Bienestar y la fuerza de trabajo organizada. En un plano general, el nuevo paradigma de reproducción capitalista se denominó neoliberalismo (Harvey, 2007).

Frente al creciente agotamiento de la ISI en América Latina, manifestado tanto en su imposibilidad de superar el patrón de inserción internacional primario y la creciente heterogeneidad estructural (Pinto, 1973), como así también en la dificultad para resolver los clásicos problemas estructurales asociados al desequilibrio de la balanza de pagos, la inflación y el desempleo (Guillén Romo, 2007), el neoliberalismo, impulsado desde el norte (Pinto, 1987), desplegó una ofensiva orientada discursivamente a enfrentar al pensamiento crítico latinoamericano y a resolver las restricciones económicas derivadas de una creciente intervención estatal, y de una desacertada política de industrialización. Contextualmente al debilitamiento de la influencia de las contribuciones propiamente latinoamericanas, ganaron peso, tanto en el plano académico como en el político, las teorías que enfatizaban la eficiencia asignativa del mercado para proponer nuevas explicaciones y estrategias de desarrollo.

Fue en este marco, caracterizado por el nuevo contexto globalizador y neoliberal, en el que, a lo largo de 1980, la Cepal llevó adelante un proceso de revisión y replanteo de sus ideas, no solo con el fin de examinar las eventuales limitaciones contenidas en su análisis original y de adaptarlas a la nueva realidad, sino también con el propósito de ofrecer una alternativa al relato neoclásico —ahora— dominante, traducido en los «diez puntos» del Consenso de Washington (Williamson, 1990). Se trata, sin embargo, de una etapa «defensiva», dado que la Cepal había quedado estigmatizada como promotora de las ideas intervencionistas que derivaron en la crisis económica de la región (Sztulwark, 2005).

Los autores articulados con la institución fueron elaborando diversos trabajos que procuraban reflexionar sobre las restricciones contenidas en el planteo estructuralista inicial. Aunque gran parte de ese proceso se enfocó en el análisis (y revisión) de las dimensiones económicas no supuso, de todos modos, una completa desatención al Estado y a sus mecanismos de implicación desplegados bajo la ISI. En relación con ello, gran parte de la crítica teórica y empírica referente a la intervención del Estado bajo la estrategia industrializadora se centró en señalar diversos excesos, tales como la burocratización, la

ineficiencia, la inadecuada asignación de recursos (Cepal, 1990) y la sobrevaloración del proteccionismo estatal que, en la práctica, adquirió un carácter «frívolo» (Fajnzylber, 1983) y desvirtuó el funcionamiento de las economías latinoamericanas. También se advirtió sobre la poca consideración analítica otorgada a los instrumentos de política económica para lograr los objetivos buscados (Bitar, 1988; Fishlow, 1987; Rosales, 1988).

De todas maneras, más allá de estas referencias críticas, el enfoque neo-estructuralista no desestimó en su discurso la intervención estatal, sino que la incorporó «estratégicamente» para la promoción del desarrollo, inicialmente bajo el paradigma de la «transformación productiva con equidad» (Cepal, 1990). Mediante un proceso de redefiniciones teóricas y políticas que insistían en que aquella intervención debería ser «distinta» a la desplegada bajo el estímulo a la ISI, la concepción de Estado predominante pasaría a ser la de un Estado «eficiente» (Rosales, 1988) y «subsidiario» (Cepal, 1990; Faletto, 1996). Concretamente, a partir de la notable influencia de los trabajos de Fajnzylber (1990), al Estado se le asignarían las «dos tareas cruciales» de superar las carencias acumuladas en los ámbitos de la equidad y la competitividad internacional, sobre un patrón de intervención que indudablemente debería someterse a una amplia «concertación estratégica» entre las distintas fuerzas representativas de la sociedad (Cepal, 1990).

Es decir que, no obstante las ambiciosas tareas que se le asignaban al Estado, asociadas a resolver las persistentes e inalteradas inequidades productivas y sociales, el discurso que predominó fue el de un Estado del cual no se requiere una intervención amplia o extensa (Bitar, 1988), sino que sea concretamente «auto-limitada» y «simplificada», y que se desenvuelva en una dinámica de sinergias y colaboración con los actores privados (Cepal, 1990). Desde esta perspectiva, la intervención del Estado es importante siempre y cuando esté orientada a estimular aquellas actividades que no resultan de interés o beneficio de los actores privados y en tanto no sea excesivamente amplia, y permita cumplir con los objetivos para los cuales se le interpela. Concretamente, a los fines de superar las restricciones experimentadas bajo la ISI, las políticas a implementar para la «transformación productiva con equidad» deben ser sectorialmente «selectivas» y orientarse a lograr una inserción externa sofisticada, basada en la industrialización orientada al conocimiento y la innovación (Cepal, 1990).

En rigor, en dicho planteo se observa un cambio importante respecto el período Cepalino inicial, en tanto aquel énfasis prebischiano sobre la necesidad de construir abordajes teóricos propios para la comprensión de los desafíos latinoamericanos (Prebisch, 1951) va perdiendo fuerza ante el arribo de diferentes teorías generadas en los países centrales, que irán ganando peso en el escenario latinoamericano en general (Pinto, 1987) y en el argumento Cepalino en particular (Fernández, 2010). Ello queda en evidencia en los renovados discursos de la época: i) que argumentan la necesidad de garantizar

la «desburocratización» y la «eficiencia» del Estado; ii) que promueven abordajes de intervención sistémicos, integrales y cooperativos; y iii) que revalorizan las políticas descentralizadoras, entendidas como prácticas participativas y democratizantes de la sociedad civil (Bitar, 1988; Cepal, 1990).

El modo de entender la intervención del Estado queda, entonces, estrechamente asociado con el paradigma, que devino dominante bajo el neo-estructuralismo, relacionado con la importancia de promover la competitividad sistémica. Dicho discurso revaloriza las dinámicas de las redes para la promoción del desarrollo, sobre un marco analítico que reemplaza el anterior binomio «mercado y Estado», propio del estructuralismo, por una nueva matriz teórica que destaca los mecanismos de interacción virtuosos que deben desplegarse en el marco de la tríada «mercado, Estado y sociedad».

Al mismo tiempo y en sintonía con el discurso que se posicionó de manera dominante a escala global, el Estado queda integrado dentro de una perspectiva sistémica de competitividad (Cepal, 1990; Esser, Wolfgang, Messner y Jörg, 1996) que, al tiempo que observa críticamente la posibilidad de resolver los procesos a través del mercado, relativiza y redefine el papel de las jerarquías que dominaron bajo el «proteccionismo frívolo» de la posguerra (Fajnzylber, 1990). Dicho discurso reivindica centralmente el papel de las «redes», convertidas en elementos estructurantes de esa nueva competitividad, a partir del desarrollo colectivo de aprendizajes e innovaciones mediante interacciones sistémicas e integrales. El Estado es entonces incorporado como estimulador y promotor de diversos mecanismos de cooperación público-privada, sobre los cuales esas redes debían ser construidas y los aprendizajes desarrollados (Fajnzylber, 1990; Sunkel y Zuleta, 1990).

Ahora bien, este abordaje inicial del rol del Estado para el desarrollo, que representó una visión renovada de su intervención bajo el neo-estructuralismo, fue demostrando ciertos cambios en las décadas posteriores de producción Cepalina. Es decir que, al igual que el estructuralismo, el período neo-estructuralista también da cuenta de ciertos cambios en el modo en cómo se refiere al Estado y cómo entiende su intervención para el desarrollo. Ello se advierte con mayor claridad al tener presente los procesos políticos que tuvieron lugar en América Latina desde 1990 en adelante. Así, a aquel abordaje crítico y «desconfiado» del Estado que se presentó en sintonía con los discursos neoclásicos y las políticas de desregulación y achicamiento del Estado, promovidas por el Consenso de Washington, sobrevino posteriormente un período caracterizado por una postura más optimista y permisiva de la intervención estatal, que será contextual al auge de los gobiernos «neo-desarrollistas» que se posicionaron con notable relevancia en la región y que situaron a los Estados, al menos discursivamente, como actores centrales para el impulso de las estrategias de desarrollo.

Este cambio identificado en el abordaje del Estado bajo el neo-estructuralismo encuentra su manifestación en una postura más optimista y permisiva de su intervención, que

ya no exigirá un patrón de acción «simplificado» y «auto-limitado», sino que reconoce la conveniencia de su acción en distintas áreas de la economía (Cepal, 2010, 2012, 2014). Al respecto, la anterior concepción subsidiaria será reemplazada por un enfoque que no sólo propone la activa participación del Estado para garantizar los entornos macroeconómicos adecuados para el desenvolvimiento de la actividad privada, sino que también asume un rol central en la promoción de: i) la convergencia productiva, a través 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; ii) la mejora de las condiciones de empleo, 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 y la implementación de garantías de protección social; y iii) el cierre de las brechas sociales, mediante incrementos sostenidos del gasto social y sistemas de transferencia de ingresos que tengan un efecto redistributivo, a partir de garantizar el acceso a la educación y salud, entendidos como derechos universales (Cepal, 2010, 2012). Desde esta nueva perspectiva en su implicación para el desarrollo, el Estado asume un rol fundamental en la redistribución del ingreso y en el aseguramiento de un nivel de vida aceptable para la población latinoamericana.

De todas maneras, estas nuevas referencias coexistirán con el predominio de un abordaje estatal que continúa situándolo como un actor más dentro de la triada «mercado, sociedad y Estado». Es decir que, si bien se observan aquellos cambios que dan cuenta del abandono de una postura subsidiaria y eficiente hacia una que justifica la importancia de la intervención estatal mediante el gasto público para cerrar «brechas» económicas y sociales, su acción se comprende en el marco de «concertaciones estratégicas» y «pactos» entre los actores públicos y privados (Cepal, 2010, 2012, 2014). De esta manera, persistirá un abordaje que entiende que es a través de la conformación de una plataforma mínima de acuerdos como el Estado debería integrar a los diversos sectores y agentes para promover comportamientos sinérgicos para la promoción del desarrollo (Cepal, 2012).

En consecuencia, este modo de entender el Estado como promotor del «cooperativismo público-privado» para el desarrollo de aprendizajes que operen sobre la brecha tecnológica (que terminó impregnando en una propuesta neo-estructuralista crecientemente influida por el evolucionismo y el institucionalismo), erradicó un elemento fundamental que había comenzado a emerger bajo la progresiva evolución del estructuralismo: 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. Es decir que, el neo-estructuralismo en general, al presentar su nuevo discurso asociado a la promoción del desarrollo mediante la construcción de redes horizontales en las que interactúan cooperativamente Estado, mercado y sociedad, no sólo diluyó la anterior centralidad que el estructuralismo original depositó en el Estado como promotor



de las transformaciones requeridas desde una perspectiva de «verticalidad», sino que también hizo a un lado aquellas importantes contribuciones que comenzaron a emerger hacia 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 ese sentido, la propuesta Cepalina neo-estructuralista no solo minimiza el rol que asumen los Estados en la explicación de la configuración de las economías capitalistas y en conservación de dinámicas que, lejos de superar los factores que actúan reproduciendo aquel posicionamiento dependiente, terminan por recrearlo, sino que, al mismo tiempo, omite las dinámicas contradictorias y conflictuales que conforman el sistema capitalista, y el modo en cómo estas se expresan tensionadamente en la periferia. Como resultado de ello, los requerimientos para la transformación de la estructura productiva latinoamericana parecieran provenir de una dinámica interactiva, colaboracionista y no conflictual, sin problematizar la divergencia y tensión entre los intereses de los actores (externos e internos) presentes en el escenario latinoamericano, cuestión que supo discutirse con notable centralidad en los debates latinoamericanos de las décadas anteriores.

### **Reflexiones finales**

El tratamiento y las referencias al Estado fueron experimentando notables cambios a lo largo de los años de producción teórica de la Cepal. En ese sentido, se diferenciaron tres períodos analíticos que complementan la tradicional periodización institucional definidos en términos de estructuralismo y neo-estructuralismo.

En primer lugar, durante el contexto de creación de la Cepal y bajo el predominio de una matriz analítica esencialmente economicista, a lo largo de la década de 1950, el Estado asume un rol central como direccionador de las estrategias industrializadoras que tienen por fin, concretamente, transformar las dinámicas de acumulación de la periferia latinoamericana. Al respecto, se pudo analizar que esa centralidad, basada en una concepción que revaloriza su neutralidad y racionalidad para la toma de decisiones emerge, igualmente, de manera desproblematizada, en el sentido de que el Estado es invocado como un actor *ad hoc*, supuestamente dotado con las capacidades requeridas para llevar adelante el proyecto de planificación y ejecución de la ISI.

De todas maneras, si bien la ISI se fue desplegando en diversos países de la región, lo cierto es que las características que asumió la industrialización latinoamericana no permitieron resolver las desigualdades estructurales, sino que, en realidad, las reafirmaron y complejizaron. Este reconocimiento de que la ISI traía aparejados nuevos problemas, dio lugar al segundo contexto de producción Cepalino, que aquí denominamos «estructuralismo

tardío» y que se caracterizó por la emergencia de nuevos estudios que revalorizaban la matriz sociopolítica de actores e intereses que operaba en la región, en estrecha vinculación con los actores dominantes de las economías centrales. Sobre esta complejización del entendimiento de la condición periférica latinoamericana, el Estado aparecía cumpliendo un rol en gran medida funcional a las restricciones experimentadas tanto en el plano de la acumulación como en el político, que imposibilitaban viabilizar la ISI como estrategia de desarrollo.

El tercer período analizado es el neo-estructuralista, que emergió (al menos discursivamente) como una revisión y actualización del pensamiento estructuralista original, frente a su advertida caducidad para operar ante los desafíos que impone el capitalismo global. En el marco de esta renovada propuesta, y en sintonía con el nuevo discurso hegemónico que devino dominante (también) en América Latina, el Estado fue perdiendo centralidad y pasó a ser abordado como un actor más dentro de la lógica cooperativa-colaboracionista desde la cual se piensan las estrategias de desarrollo. Así, no obstante las contribuciones recientes de la Cepal que procuran revalorizar la intervención del Estado como garante de la reducción de las desigualdades económicas y sociales, lo cierto es que, a diferencia del estructuralismo original, el Estado ya no adopta una centralidad indiscutida como actor promotor y ejecutor de la transformación productiva, sino que, por el contrario, queda inserto en una red de actores públicos y privados, a los cuales se los sitúa en un plano de interacción horizontal, sinérgico y virtuoso para el desarrollo.

Ahora bien, argumentamos que este tránsito, que pasa de una «mayor» centralidad del Estado a su progresiva dilución, terminó desactivando la consideración de la dimensión conflictual y contradictoria del capitalismo, y las modalidades que la misma adopta en la periferia, elementos estos que habían comenzado a emerger en los estudios de la década de 1960 y que complementaban el entendimiento de la condición periférica y dependiente de América Latina.

Por su parte, el desplazamiento de estas contribuciones se constituye en un elemento central para reflexionar acerca de las restricciones analíticas que están contenidas en estas modalidades que son propuestas para problematizar el desarrollo de la periferia en la actualidad. Al respecto, el análisis histórico permite corroborar –tal como oportunamente lo advirtieron los estructuralistas (Cepal, 1951)– que el libre juego de las fuerzas de mercado no solo no habilitó el desarrollo de América Latina, sino que, además, permite deducir que una estrategia tendiente a modificar dicho patrón de acumulación periférico, históricamente consolidado, difícilmente provendrá de dinámicas sinérgicas, colaborativas y no conflictuales.

Partir del reconocimiento de que el sistema capitalista opera mediante lógicas jerárquicas, desigualadoras y concentradoras que son al mismo tiempo contradictorias y conflictuales, es un elemento fundamental para situar al Estado como un actor central en el

plano de una estrategia que procura, justamente, alterar las características que asumieron las estructuras productivas periféricas, a los fines de cualificarlas y avanzar en la construcción de un patrón de acumulación más inclusivo. Por ese motivo, en contraposición al discurso que devino dominante en la Cepal hacia 1990, la problematización actual del desarrollo latinoamericano nos demanda recuperar no sólo aquel importante legado de los autores estructuralistas que situaba al Estado como «sujeto histórico del desarrollo», sino también aquellas contribuciones posteriores que emergieron bajo el «estructuralismo tardío», que señalaban, ya por entonces, la importancia de atender: el escenario socio-político latinoamericano, el rol que juegan las clases dominantes y los actores subalternos en la periferia, y el modo en cómo los Estados se convierten en actores centrales; ello para explicar tanto las características que asumen las estructuras productivas periféricas como las posibilidades de desarrollo de los países.

De todas maneras, no es suficiente recuperar aquel legado. Es necesario reconocer, además, que el sistema capitalista se ha modificado notablemente desde entonces, por lo que un llamamiento al Estado y a su acción interventora para el desarrollo requiere identificar las características que operan bajo el capitalismo en el contexto actual y las particularidades que asumen las periferias actualmente; al tiempo que también es necesario repensar los tradicionales mecanismos de estructuración e implicación estatal en América Latina a los fines de poder dar respuesta a las necesidades estructurales y a los desafíos actuales que una estrategia de desarrollo implica. En otras palabras, la problematización del Estado para el desarrollo latinoamericano demanda ser recreada bajo un escenario global complejo, atravesado por profundas transformaciones en el capitalismo en relación con las formas de acumulación y regulación, y de redefiniciones en los mecanismos de inserción de la(s) periferia(s) bajo un mapa geoeconómico y geopolítico multipolar. Esto nos interpela acerca de la necesidad de precisar qué Estados son requeridos, bajo qué estructuras y formas de intervención, para transformar las estructuras productivas que persisten heterogéneas y dependientes, en un mapa donde los procesos de conflictividad y dominación internos y externos aparecerán de manera crecientemente ineludible.

## Referencias bibliográficas

- Baran, Paul** (1957). *La economía política del crecimiento*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bielschowsky, Ricardo** (1998). «Evolución de las ideas de Cepal». *Revista de La Cepal*, Número Extraordinario, pp.21-46, Santiago de Chile.
- Bielschowsky, Ricardo** (2009). «Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo». *Revista de La Cepal*, n° 97, pp. 173–194, Santiago de Chile.
- Bitar, Sergio** (1988). «Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina». *Revista de La Cepal*, n° 34, pp.45-64, Santiago de Chile.

- Boron, Atilio** (2008). «Teoría(s) de la dependencia». *Realidad Económica*, n° 238, Iade, pp. 20-43, Buenos Aires.
- Cardoso, Fernando Henrique** (1975). «La cuestión del Estado en Brasil». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 37, n° 3, pp. 603-630, Ciudad de México.
- Cardoso, Fernando Henrique** (1977). «La originalidad de la copia: la Cepal y la idea de desarrollo». *Revista de La Cepal*. Segundo semestre, pp. 7-40, Santiago de Chile.
- Cardoso, Fernando Henrique** (1985). *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto** (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto** (1977). «Post scriptum a Dependencia y Desarrollo en América Latina». *Desarrollo Económico*, vol. 17, n° 66, pp. 273-299, Buenos Aires.
- Castells, Manuel** (1990). *The network society*. Cambridge, Blackwell.
- Cepal** (1951). *Estudio económico de América Latina*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Cepal** (1953). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Río de Janeiro, Naciones Unidas.
- Cepal** (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Cepal** (1955). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. Ciudad de México, Naciones Unidas.
- Cepal** (1963). *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*. Mar del Plata, Ediciones Solar.
- Cepal** (1990). *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cepal** (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cepal** (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cepal** (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- De Almeida, José Elesbão** (2011). «Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal». *Cadernos Do Desenvolvimento*, vol. 6, n° 8, pp. 417-438, Rio de Janeiro.
- Dos Santos, Theotonio** (1969). «The crisis of development theory and the problems of dependence in Latin America» en H. Bernstein, ed., *Underdevelopment and development*. Harmondsworth, Penguin.
- Dos Santos, Theotonio** (1970). «The structure of dependence». *American Economic Review*, vol. 60 n° 2, pp. 231-236, Nashville.
- Esser, Klaus, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer** (1996). «Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política». *Revista de La Cepal*, n° 59, pp. 29-52, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, Fernando** (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, Editorial Nueva Imagen.
- Fajnzylber, Fernando** (1990). *Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. Santiago de Chile, Cepal, Ed. Naciones Unidas.
- Faletto, Enzo** (1996). «La Cepal y la sociología del desarrollo». *Revista de La Cepal*, n° 58, pp. 191-204, Santiago de Chile.
- Fernández, Víctor Ramiro** (2010). «Desarrollo regional bajo transformaciones trans-escalares ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional?» en V. R. Fernández y C. Brandão, ed., *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Fishlow, Albert** (1987). «El estado de la ciencia económica en América Latina». *Investigación Económica*, n° 181, pp. 293-330, Ciudad de México.

- Frank, André Gunder** (1965). *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Furtado, Celso** (1964). *Dialéctica do desenvolvimento*. Río de Janeiro, Fondo de Cultura.
- Furtado, Celso** (1965). «Obstáculos políticos para el desarrollo económico del Brasil». *Desarrollo Económico*, vol. 4, n° 16, pp. 373-389, Buenos Aires.
- Furtado, Celso** (1966). «Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista)». *Desarrollo Económico*, vol. 6, n° 22/23, pp.191-225, Buenos Aires.
- Graciarena, Jorge** (1976). «Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa». *Revista de La Cepal*, primer semestre de 1976, pp.173-194, Santiago de Chile.
- Guillén Romo, Héctor** (2007). «De la orden Cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina». *Comercio Exterior*, vol. 57, n° 4, pp. 295–313, Ciudad de México.
- Gurrieri, Adolfo** (1987). «Vigencia del Estado planificador en la crisis actual». *Revista de La Cepal*, n° 31, pp. 201-218, Santiago de Chile.
- Harvey, David** (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Harvey, David** (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal.
- Hirschman, Albert** (1968). «La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina». *El Trimestre Económico*, vol. 35, n° 140(4), pp. 625-658, Ciudad de México.
- Jessop, Bob** (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid, Los libros de la catarata.
- Kaplan, Marcos** (1969). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Kay, Cristobal** (1991). «Teorías latinoamericanas del desarrollo». *Nueva Sociedad*, n° 113, pp. 101–113, Buenos Aires.
- Lechner, Norbert** (1977). «La crisis del Estado en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39, n° 2, pp. 389–426, Ciudad de México.
- Marini, Ruy Mauro** (1972). *Dialéctica de la dependencia*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos (Ceso).
- Marini, Ruy Mauro** (1994). «La crisis del desarrollismo» en R. M. Marini y M. Millán, ed., *La teoría social latinoamericana*. Ciudad de México, Ediciones El Caballito.
- Medina Echavarría, José** (1963). *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*. Mar del Plata, Naciones Unidas.
- O'Donnell, Guillermo** (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires, Prometeo.
- O'Donnell, Guillermo** (1978). «Apuntes para una teoría del Estado». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, n° 4, Ciudad de México.
- Ormaechea, Emilia** (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, Emilia y Víctor Ramiro** (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*, n° 18, pp. 121-144, Santa Fe.
- Oszlak, Oscar** (1978). «Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio». *Estudios Cedes*, vol. 1, n° 3, Buenos Aires.

- Palma, Gabriel** (1978). «Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment?» *World Development*, vol.6, pp. 881–924.
- Palma, Gabriel** (1987). «Dependencia y desarrollo: una visión crítica» en *La teoría de la dependencia, una reevaluación crítica*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, Aníbal** (1965). «Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano». *El Trimestre Económico*, vol. XXXII, pp.3-69, Ciudad de México.
- Pinto, Aníbal** (1970). «Naturaleza e implicaciones de la «heterogeneidad estructural» de la América Latina». *El Trimestre Económico*, vol.37, n° 145(1), pp. 83-100, Ciudad de México.
- Pinto, Aníbal** (1973). «Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina». Ilpes - Cepal, pp.104-140, Santiago de Chile.
- Pinto, Aníbal** (1976). «Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina». *Revista de La Cepal*, primer semestre, pp. 97-128, Santiago de Chile.
- Pinto, Aníbal** (1987). «La ofensiva contra el Estado-económico». *Estudios Cieplan*, n° 21, pp. 117-127, Santiago de Chile.
- Pollock, David, Daniel Kerner y Joseph Love** (2001). «Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la Cepal». *Tendencias*, vol. 6, n° 1, pp. 141–171, Colombia.
- Prebisch, Raúl** (1949). «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas». *Desarrollo Económico*, vol. 26, n° 103, pp. 479-502. Buenos Aires.
- Prebisch, Raúl** (1951). «Informe del secretario ejecutivo a la Comisión Económica para América Latina en su Cuarto Período de Sesiones sobre la marcha de los trabajos», en Cepal (Ed.), *Informe sobre el Cuarto Período de Sesiones*, 28 de mayo al 6 de junio de 1951. México, Naciones Unidas.
- Prebisch, Raúl** (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Cepal, Décimo Período de Sesiones, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Prebisch, Raúl** (1971). «Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina» en Cepal (Ed.), Cepal. *Decimocuarto Período de Sesiones*. Santiago de Chile, 27 de abril al 8 de mayo. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Prebisch, Raúl** (1976). «Crítica al capitalismo periférico». *Revista de La Cepal*, primer semestre, pp.7-74, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl** (1978). «Estructura socioeconómica y crisis del sistema». *Revista de La Cepal*, segundo semestre, pp.167-264, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl** (1980). «Hacia una teoría de la transformación». *Revista de La Cepal*, n° 96, pp. 27-61, Santiago de Chile.
- Quijano, Aníbal** (1968). «Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica». *Revista Mexicana de Sociología*, año 30, vol. XXX, n° 3, pp. 525-570, Ciudad de México.
- Rodríguez, Octavio** (2001). «Fundamentos del estructuralismo latinoamericano». *Comercio Exterior*, pp.100-112, Ciudad de México.
- Rodríguez, Octavio**(2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México, Siglo XXI.
- Rosales, Osvaldo** (1988). «Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano». *Revista de La Cepal*, n° 34, pp. 19–36, Santiago de Chile.
- Sunkel, Osvaldo** (1967). «Política nacional de desarrollo y dependencia externa». *Estudios Internacionales*, vol. 1, n° 1, pp. 43-75, Santiago de Chile.

**Sunkel, Osvaldo** (1970). «Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales; hacia un enfoque totalizante». *Eure*, vol. 1, n° 1, pp. 13-49, Santiago de Chile.

**Sunkel, Osvaldo** (1971). «Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina». *El Trimestre Económico*, vol. 38, n°150(2), pp. 571-628, Ciudad de México.

**Sunkel, Osvaldo** y **Gustavo Zuleta** (1990). «Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa». *Revista de La Cepal*, n° 42, pp. 35-54, Santiago de Chile.

**Sztulwark, Sebastián** (2005). *El estructuralismo latinoamericano*. Buenos Aires, Prometeo, Universidad Nacional General Sarmiento.

**Toye, John** (1987). *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-revolution in Development Economics*. Oxford, Brasil, Blackwell.

**Vernengo, Matías** (2006). «Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect». *Review of Radical Political Economics*, n° 38, pp. 551-568.

**Williamson, John** (1990). «What Washington Means by Policy Reform» en John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics.

**Wolfe, Marshall** (1976). «Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?» *Revista de La Cepal*, primer semestre, pp.129-174, Santiago de Chile.