

Universidad Nacional del Litoral  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales



Maestría en Ciencias Sociales

Tesis de maestría

“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”

Maestranda: Emilia Ormaechea

Director: Dr. Víctor Ramiro Fernández

Co-directora: Mg. Carolina Lauxmann

Santa Fe, febrero 2018

# Agradecimientos

---

Esta tesis es el producto de mis dos últimos años de trabajo en el marco del Grupo de Investigación Desarrollo, Estado y Políticas Públicas, dependiente del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO-UNL/CONICET). Durante este período, tuve la posibilidad de contar con una beca de formación de posgrado, que me permitió dedicarme con relativa exclusividad al cursado y realización de la Maestría en Ciencias Sociales. Un primer agradecimiento, por ello, al sistema universitario público argentino, especialmente a la Universidad Nacional del Litoral, que financió esta etapa de mi formación de posgrado.

El trabajo representa un esfuerzo y compromiso personal, pero también el valioso trabajo colectivo con los directores de la tesis y con los investigadores, profesores y becarios con los cuales compartimos diversas instancias de formación, como proyectos de investigación, cursos y cátedras. Al mismo tiempo, representa gran parte del tiempo que dedicamos al estudio y a la investigación “más allá del horario de trabajo”, como fines de semanas, feriados, viajes de cursado y vacaciones; y que comprenden la compañía y comprensión de familiares y amigos. En ese sentido, siempre es grato (y justo) valorar y agradecer a quienes forman parte del recorrido que transitamos, que en este caso no queda circunscripto a esta tesis en particular, sino que incluye también a diversos compañeros y amigos que de algún modo u otro me acompañaron en este proyecto.

El primer y especial agradecimiento es para el Dr. Víctor Ramiro Fernández, director de la tesis, con quien tengo el gusto de trabajar desde hace ya algunos años. Haciendo un juego de palabras con el portugués, agradezco a Ramiro por ser un *orientador* más que un director, por acompañarme, estimularme y confiar en los diversos proyectos que vamos trabajando juntos. Mi especial agradecimiento por su generosidad, atención y amistad, y por sus numerosas enseñanzas en los diversos ámbitos de la vida (sobre todo, el musical).

El mismo reconocimiento merece Carolina Lauxmann, co-directora de la tesis, por las innumerables conversaciones, lecturas y sugerencias para este proyecto en particular, por el estímulo y la confianza en el espacio laboral, y especialmente por ser mi amiga.

A la Dra. Carina Davies, coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales, por su atenta labor y compromiso en la gestión de la maestría, y por siempre estar dispuesta a solucionar las cuestiones burocráticas que, aunque menos visibles, también forman parte del trayecto.

A la Dra. Ma. Jimena García Puente, por su constante estímulo y acompañamiento en las distintas etapas de mi formación profesional y docente; por estar siempre presente, ya sea para leer un artículo, revisar un proyecto de investigación, dirigir una beca o una adscripción, y (también) levantarme el ánimo frente a los pequeños tropezones.

A la Mg. Christin Bernhold, por ofrecerme su mirada crítica; por su apoyo y compañía incondicional, y por la valiosa amistad que construimos en estos últimos años.

A mis amigos del IHUCSO, con quienes compartimos innumerables conversaciones y consejos acerca de esta tesis; y con quienes compartimos diariamente los almuerzos e instancias “más relajadas” de nuestras preocupaciones y alegrías.

Especial agradecimiento merecen también mi familia y amigos con quienes, “por fuera de la facultad”, tengo el gusto de transitar este trayecto y compartir también los esfuerzos. Particularmente a mi papá, a quien recuerdo con mucho cariño, y a mi mamá, por su esfuerzo invaluable.

A mi hermana Daniela, compañera de alegrías y batallas que la vida nos obligó a transitar.

A Alex, porque el esfuerzo, en todos los sentidos, fue y es compartido. A Susana y Eduardo, por acompañarnos y hacer todo lo posible (y más también) para ayudarnos en esta etapa.

A Silvia Sudol, por estar siempre presente a lo largo de los años, acompañándome, aconsejándome y compartiendo las buenas noticias.

A mis amigos Carolina, Tito y Paulina, por hacer de “su casa, mi hogar” durante los viajes de cursado, facilitando y haciendo mucho más gratas las estadías en Buenos Aires.

A mi querida amiga Alejandra, por todos los años compartidos.

A Fernando, gran compañero de la vida y también de las inquietudes académicas.

A los increíbles amigos que encontré en la Maestría: Federico, Natalia, Marisel, Yassiel y Claudia; compañeros de cursado, trabajos, reuniones de estudio y fiestones.

Y, por último, muy especialmente a Mailén, ¡por alegrarme la vida!

# Índice

---

<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
1. Planteamiento del problema .....	7
2. Objetivos.....	11
3. Metodología.....	11
4. Algunas aclaraciones relevantes.....	16
5. Estructura del trabajo.....	18
<b>Capítulo I: La creación de la CEPAL y la propuesta de desarrollo de Raúl Prebisch .....</b>	<b>20</b>
1. Introducción.....	20
2. Sobre la creación de la CEPAL y la figura de Raúl Prebisch.....	21
2.1. El contexto de emergencia de la CEPAL .....	21
2.2. La llegada de Raúl Prebisch a la CEPAL .....	25
2.3. Algunas referencias a la formación temprana de Prebisch.....	27
3. Raúl Prebisch en la CEPAL y las discusiones sobre el desarrollo .....	32
3.1. El análisis diagnóstico sobre la condición periférica.....	32
3.2. La propuesta de industrialización por sustitución de importaciones .....	37
4. Conclusiones.....	42
<b>Capítulo II: El abordaje del Estado en las publicaciones de Raúl Prebisch: su paso de “solución” a “problema” para el desarrollo latinoamericano.....</b>	<b>45</b>
1. Introducción.....	45
2. Análisis del rol del Estado para el desarrollo en las obras de Raúl Prebisch (1949-1963).....	46
2.1.“ <i>Del Estado como ‘solución’...</i> ”: El Estado como actor central en la estrategia de desarrollo de Prebisch en la CEPAL (1949-1955).....	46

2.2. “... al Estado como ‘problema’”: Análisis del rol del Estado en la experiencia de industrialización reciente (1956-1963).....	62
3. Conclusiones.....	78
<b>Capítulo III: Los Estados latinoamericanos y los obstáculos para dirigir las estrategias de desarrollo.....</b>	<b>81</b>
1. Introducción.....	81
2. Breves consideraciones teóricas acerca de los Estados latinoamericanos y la dinámica histórica-conflictual periférica.....	83
3. El proceso histórico-conflictual de conformación de los Estados latinoamericanos: dependencia externa y debilidad interna .....	89
3.1.El ciclo de hegemonía británica: la incorporación de los Estados latinoamericanos al circuito de comercio mundial como Estados independientes .....	89
3.2. La transición entre el declive de la hegemonía británica y la emergencia de la hegemonía estadounidense: la crisis de 1930 y el nacimiento de los Estados interventores .....	94
3.3. La consolidación de la hegemonía norteamericana y el Estado periférico “interventor” bajo el contexto de posguerra .....	102
4. La incapacidad del Estado para dirigir la propuesta de desarrollo: Estado y dinámicas conflictuales en América Latina durante el contexto de producción de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963).....	111
3. Conclusiones.....	122
<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>126</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>133</b>

# INTRODUCCIÓN

---

## 1. Planteamiento del problema

A mediados del siglo pasado, los iniciales aportes de Raúl Prebisch dieron lugar a una serie de contribuciones, acompañadas posteriormente por la producción de otros reconocidos autores articulados en la CEPAL, que se dio a conocer como la teoría estructuralista latinoamericana.

Desde una perspectiva original (Cardoso, 1977), Prebisch contribuyó al entendimiento de las dificultades para el desarrollo de América Latina en la economía capitalista mundial. Su argumento partía de distinguir economías centrales y periféricas en función de la diferente capacidad de unas y otras para la generación y apropiación de los beneficios derivados del progreso técnico. Ante el atraso tecnológico de América Latina, el autor destacó la imperiosa necesidad de cualificar su estructura productiva, y propuso en consecuencia una estrategia de desarrollo orientada a promover un proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En el marco de esta propuesta, *es ampliamente reconocido que el Estado asumía un rol de notable centralidad para el impulso, la coordinación y la orientación del programa de desarrollo.*

Inicialmente, las contribuciones de Prebisch (y de la CEPAL en general) tuvieron un notable impacto en las discusiones sobre el desarrollo económico de la periferia, tanto a nivel académico como político (FitzGerald, 1998). La relevancia de estos aportes radicaba no sólo en que ofrecían un esquema interpretativo alternativo a las visiones dominantes acerca del crecimiento económico por entonces (Cardoso, 1977), sino en que, al mismo tiempo, presentaban una propuesta para superar la condición periférica y dependiente de América Latina en la red de comercio internacional. Además, la justificación y fomento de la ISI como estrategia de desarrollo venía a ofrecer un sustento teórico a las estrategias de

industrialización que se venían desplegando en la región como reacción a las crisis del '30 y los conflictos bélicos internacionales.<sup>1</sup>

Sin embargo, luego del impulso a la ISI como proyecto político de desarrollo en la región (Fajnzylber, 1983), y luego de los importantes resultados iniciales que proveyó en términos de crecimiento económico, estas estrategias pronto comenzaron a manifestar ciertas limitaciones; tanto para avanzar en los estadios más complejos del proceso industrializador, como para resolver las desigualdades persistentes y la creciente heterogeneidad estructural, profundizadas, paradójicamente, por la misma estrategia desarrollista.

En ese sentido, a medida que las limitaciones de la ISI se hacían cada vez más evidentes, y a medida que se reconocía la dificultad para superar los problemas estructurales de la región latinoamericana a través de la misma (Hirschman, 1968), Prebisch fue generando ciertos cambios en sus referencias sobre el rol del Estado para el desarrollo; cambios que, aunque no desestimaban ni modificaban su centralidad inicial para la promoción de las transformaciones requeridas, representaban no obstante una postura mucho más crítica con respecto a su intervención reciente bajo la ISI.

Un análisis más detenido acerca de esta cuestión permite advertir que durante su ejercicio como Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1949-1963), el entendimiento de Prebisch sobre el rol del Estado para el desarrollo pasó de una concepción predominantemente normativa-propositiva, y de convocatoria activa a su intervención para el impulso de la ISI, a una postura más crítica y evaluatoria respecto a su accionar en las experiencias industrializadoras en la región. De esta manera, y parafraseando *invertidamente* a Evans (1996), es posible afirmar que en la producción temprana de Prebisch en la CEPAL, el Estado pasa de ser concebido como la “solución” para los problemas del desarrollo, a constituirse en uno de sus principales “problemas”.

---

<sup>1</sup> Frente a la ideología liberal, la defensa del desarrollo mediante la industrialización tenía, en el período inmediato de la posguerra, el inconveniente de encontrarse poco instrumentalizada desde el punto de vista analítico. Quienes defendían la industrialización encontraban una especie de "vacío teórico"; es decir, de falta de teorías que pudieran adaptarse a las realidades económicas y sociales que se procuraba entender y transformar. La teorización cepalina cumpliría, justamente, ese papel en América Latina (Bielschowsky, 1998).



El hecho de que estos cambios no hayan sido un objeto de estudio/reflexión, ni por parte del pensamiento estructuralista latinoamericano en general, ni por parte de aquellos autores dedicados al estudio de las contribuciones de Prebisch<sup>2</sup>, habilita una primera serie de interrogantes que estructuran el presente trabajo: *¿Por qué se produce ese cambio en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo en la producción de Prebisch en la CEPAL? ¿Cuáles fueron los obstáculos que se fueron presentando bajo la ISI, en relación con los Estados, que influyeron finalmente en su percepción como un “problema” para el desarrollo?*

Al situar al Estado en el centro del análisis de la teoría de Prebisch, un segundo elemento cobra relevancia, y es el hecho de que el Estado, en sí mismo, no fue un objeto de estudio por parte de este autor en particular durante sus primeros años de producción en la CEPAL. En realidad, bajo el predominio inicial de una matriz analítica esencialmente economicista, el Estado aparece, durante este período, como un actor *ad hoc*, supuestamente dotado con los requerimientos necesarios para (potencialmente) impulsar la ISI y actuar de manera transformadora sobre los comportamientos de los actores privados, a los fines de compatibilizar sus prácticas con los requerimientos del desarrollo económico.

De esa manera, aquellos cambios que se observan en cuanto a las referencias del autor sobre el Estado, no están acompañados de una reflexión acerca de las características que

---

<sup>2</sup> Es importante destacar que mientras que los aportes de Prebisch en materia económica han sido ampliamente discutidos (tanto en términos de contribuciones como de limitaciones), la cuestión del Estado en el marco de su teoría ha permanecido, más bien, “en un segundo plano”. Es decir, que pese a la relevancia indiscutida que asume la intervención estatal para el desarrollo de América Latina, gran parte de la bibliografía referente al estructuralismo latinoamericano da por sentada dicha centralidad sin analizar de qué manera se expresa su relevancia en el marco de la propuesta de desarrollo del autor (Bielschowsky, 1998; Dosman, 2001; Gurrieri, 2001; Iglesias, 2006; Pérez Caldentey, Sunkel, & Torres Olivos, 2012; Rodríguez, 2001a; Sunkel, 2000). Entre los escasos trabajos que abordan la cuestión del Estado en la teoría de Prebisch pueden mencionarse, por un lado, el artículo de Torres-Rivas (1987) “Estado y sociedad en Prebisch”, donde se analiza la concepción de Estado intervencionista presente en las obras del autor; y, por otro lado, el trabajo de Grigera (2014) “Las nociones de Estado y acumulación en el estructuralismo y el neoestructuralismo latinoamericano: elementos para una crítica”; pero a diferencia del primero, este último centra el análisis en el estructuralismo latinoamericano en general (es decir, no en la obra de Prebisch específicamente). Aunque consideramos estas contribuciones como antecedentes para nuestro trabajo, de todas maneras, no analizan el tratamiento sistemático de Prebisch respecto el Estado durante el período aquí considerado, ni tampoco los cambios en su abordaje que aquí nos propondremos problematizar. Por último, también se menciona que si bien existen algunos trabajos que identifican ciertos cambios en la postura del autor, especialmente durante los últimos años de su producción (Gabay, 2005; Rapoport & Guiñazú, 2016), no se cuenta (por el momento) con trabajos que analicen esos cambios, particularmente en referencia al Estado, y durante la propuesta inicial de desarrollo cepalina, en el marco del despliegue de la estrategia industrializadora en la mayor parte de los países de la región.

asumen los Estados en América Latina, desde las cuales comprender las dinámicas de intervención que fueron desplegando (particularmente) durante la promoción de la ISI, y desde las cuales entender los “problemas” que fueron surgiendo, en relación con los Estados, para llevar adelante una estrategia como la que Prebisch proponía.

En ese sentido, es preciso reconocer que, en el devenir del proceso histórico de fomento e implementación de la ISI, el modo en cómo el Estado se configuró, actuó e intervino para el estímulo de la industrialización latinoamericana conllevó diversos desafíos que no fueron advertidos inicialmente por Prebisch; y que, es posible afirmar, no permitieron finalmente el despliegue de la actividad industrial como patrón dominante de acumulación en la periferia, tal como lo proponía el autor. Ello habilita, entonces, una segunda serie de interrogantes: *¿Qué características identifican a los Estados en la periferia en su acción/intervención para el desarrollo? ¿Cuáles fueron los límites que experimentaron los Estados para actuar de manera transformadora bajo la ISI, a los fines de cualificar la estructura económica latinoamericana? ¿Qué diferencias se observan entre lo que suponía la teoría de Prebisch, por un lado, y el proceso histórico de intervención estatal, por el otro?*

Situar al Estado en “un primer plano” de análisis y prestar una mayor atención a las características que los identifican en la periferia, particularmente en cuanto a las dinámicas conflictuales que los permean, configuran y condicionan en sus mecanismos de acción, nos permite dilucidar ciertos elementos que ayudan a comprender por qué los Estados no pudieron llevar adelante el proceso de coordinación y direccionamiento de la ISI, tal como Prebisch lo planteó. Pero, al mismo tiempo, y al explicitar dicho proceso histórico-conflictual de acción e intervención de los Estados en la periferia, argumentaremos que también es posible comprender el proceso a partir del cual se llevó a cabo aquel “cambio de humor” de Prebisch respecto el rol del Estado para el desarrollo.

En consecuencia, procuramos demostrar que aunque Prebisch no haya problematizado los mecanismos de intervención del Estado en su propuesta de desarrollo, las prácticas que éstos fueron desplegando bajo el proceso de ISI, que él pretendía teorizar, influenciaron notablemente ese cambio de percepción, que pasó de una posición predominantemente propositiva-normativa, a una, más bien, crítica y evaluatoria.

## **2. Objetivos**

### **Objetivo general:**

Analizar los procesos de configuración/intervención de los Estados latinoamericanos durante el contexto de producción teórica de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963), a los fines de comprender los cambios en su abordaje respecto el rol del Estado para el desarrollo.

### **Objetivos específicos:**

- a) Analizar los cambios en las referencias de Prebisch hacia el Estado en su propuesta de desarrollo durante los años 1949-1963.
- b) Explorar el proceso histórico conflictual que caracterizó la configuración y acción de los Estados en América Latina, particularmente durante ese mismo período.
- c) Comprender, a partir de dicho proceso histórico-conflictual, los cambios en las referencias de Prebisch respecto el rol del Estado.

## **3. Metodología**

El trabajo procura situar la reflexión sobre el Estado para el desarrollo de América Latina, indagando con mayor profundidad los cambios que se observan en su abordaje en la obra temprana de Prebisch en la CEPAL, y analizando dichas referencias *desproblematizadas* en relación con un abordaje teórico-empírico desde el cual caracterizar los procesos conflictuales que atravesaron a esos Estados, particularmente bajo la ISI. Para ello se propone, inicialmente, analizar de manera detenida el tratamiento que Raúl Prebisch le ha dado a este actor en el marco de su producción teórica durante los años 1949-1963; y, posteriormente, analizar el contexto histórico particular en el que intervinieron los Estados, a partir de un categorial teórico-analítico que permita caracterizar las especificidades que asumieron los mismos en América Latina, y que permita explicitar, desde allí, las dificultades por las que atravesaron los Estados para dirigir las estrategias de desarrollo.

En primer lugar, resaltamos la importancia de reflexionar sobre este cuerpo teórico en particular por haber sido el primer intento de creación de un pensamiento teórico sobre

política económica surgido propiamente en América Latina (Furtado, 1999), desde el cual no sólo se procuró contribuir al entendimiento de las dificultades para el desarrollo de la región desde una perspectiva local y original (Cardoso, 1977), sino desde el cual también se ofreció un conjunto de propuestas para actuar de manera transformadora sobre esa realidad (Pollock, Kerner, & Love, 2001). Bajo la impronta analítica de Prebisch, estos aportes se constituyeron en una alternativa a los enfoques promovidos desde el centro, principalmente asociados a las corrientes neoclásicas; y supieron justificar, con basamento teórico, la necesidad de avanzar en una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones que permita superar la condición periférica latinoamericana.

Estas ideas, asimismo, fueron elaboradas en un contexto histórico muy particular, caracterizado por la posguerra, la consolidación de la hegemonía estadounidense (Arrighi, 1999), la guerra fría (Bracarense, 2012) y las emergentes discusiones sobre el desarrollo de las economías *subdesarrolladas* (Nahón, Rodríguez, & Schorr, 2006). En este marco, y dentro de una organización dependiente de las Naciones Unidas, Raúl Prebisch tuvo la (excepcional) oportunidad de plantear su interpretación sobre las dinámicas jerárquicas y desiguales que conformaban el libre desenvolvimiento del sistema capitalista, y cuyas consecuencias eran notablemente desfavorables para América Latina. Aunque no exento de cuestionamientos, los aportes de Prebisch en particular, y de la CEPAL en general, fueron creando una escuela de pensamiento que logró posicionarse como uno de los *think-tank* de mayor influencia en Latinoamérica, consolidando la notable importancia de estas contribuciones en las discusiones académicas y políticas de la región (Kerner, 2003; Leiva, 2008; Thorp, 2000). Vale destacar, asimismo, que aunque renovada bajo el paradigma neoestructuralista (Sunkel, 1991), la CEPAL continúa siendo una institución de referencia en cuanto a las problemáticas del desarrollo latinoamericano; y existen actualmente diversos proyectos y publicaciones que procuran revalorizar el pensamiento de Raúl Prebisch para repensar los desafíos del desarrollo de la región.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> A pesar de que el contexto de acumulación y reproducción capitalista se ha modificado notablemente desde el momento en que Prebisch escribió sus principales documentos, desde la misma CEPAL se insiste en la necesidad de recuperar los aportes de este autor (aunque *aggiornándolos* al nuevo contexto global) para continuar problematizando los desafíos que enfrenta la región para avanzar en una estrategia de desarrollo. De hecho, la CEPAL cuenta con un proyecto institucional titulado: “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”, en el cual se pretende poner en el centro de discusión las ideas del autor y de la primera etapa del pensamiento

En segundo lugar, el recorte temporal del trabajo se enmarca en los años 1949-1963. Por un lado, de manera precisa, ello comprende el período durante el cual Prebisch ejerció el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, posición desde la cual influyó notablemente en la dirección y orientación de la institución y sus propuestas. Por otro lado, y de manera más general, este recorte temporal permite analizar a) tanto el momento inicial de la publicación del “manifiesto latinoamericano” en el año 1949<sup>4</sup>, uno de los documentos más importantes de la producción de Prebisch (sino el de mayor impacto a nivel político y académico), que sentó las bases analíticas de la teoría y su propuesta de desarrollo basada en la ISI; b) como el período de desenvolvimiento de las mismas experiencias de ISI sobre las cuales Prebisch fue reflexionando en la medida en que ya se advertían sus crecientes limitaciones. Es decir, se trata de un período temporal que permite analizar tanto la propuesta inicial de Prebisch para avanzar en la estrategia de desarrollo basada en la ISI, como los análisis que va realizando el mismo autor en función de los problemas que advierte frente a dicha estrategia.

Para ello, el trabajo se realizará a partir del empleo de una metodología cualitativa. Con relación al objetivo específico a), se trabajará con una metodología basada en el análisis documental y técnicas de análisis de contenido de los documentos y principales publicaciones de Raúl Prebisch durante los años 1949 y 1963. Se tendrán en cuenta los documentos firmados por el autor y aquellos que sean publicados como documentos institucionales bajo el período de su ejercicio como Secretario Ejecutivo. La principal fuente de consulta de estos documentos es el repositorio digital de la CEPAL.<sup>5</sup> El *corpus* de análisis está compuesto por: i. Discursos de Prebisch, la mayoría de los cuales son realizados en los períodos inaugurales de las sesiones de la CEPAL, y otros que realiza para diversas organizaciones en función de su rol como Secretario Ejecutivo de la institución, y como saber-experto sobre las dificultades del desarrollo de América Latina; ii.

---

estructuralista en relación con el actual desarrollo de América Latina y el Caribe (información disponible en: <http://biblioguias.cepal.org/portalprebisch> [última consulta: 10/02/18]). Al mismo tiempo, también existen trabajos de autores articulados en la CEPAL que señalan la conveniencia de recuperar los aportes de Prebisch para repensar el desarrollo de la región (Ferrer, 2010; Gurrieri, 2001; Ocampo, 2001; Rodríguez, 2001b). Ahora bien, y no obstante esta aclaración, debe señalarse que es discutible en qué medida la renovación de la teoría estructuralista bajo el actual enfoque neoestructuralista de la CEPAL conserva la esencia del enfoque original, asociada a una interpretación *crítica* de los desafíos para el desarrollo de la región.

<sup>4</sup> En referencia al documento: “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, presentado por primera en la Segunda Sesión de la CEPAL celebrada en La Habana.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/> [última consulta: 10/02/18]

Documentos elaborados por la CEPAL bajo su dirección acerca de la interpretación de la economía latinoamericana y la propuesta de desarrollo; y iii. Documentos firmados por el mismo Prebisch, algunos de los cuales se publican por Naciones Unidas (y la CEPAL), y otros que son publicados por medios distintos a Naciones Unidas, pero que han tenido un impacto político de notable relevancia para el contexto analizado (como ser los documentos elaborados por Prebisch a pedido del gobierno de facto de Argentina en 1955 -en calidad de Secretario Ejecutivo de la CEPAL- para interpretar la situación económica del país – Prebisch 1956a, 1956b-, posteriormente reconocidos como “Plan Prebisch”).

Con relación al objetivo específico b), se propone analizar las dinámicas conflictuales que permearon a los Estados en la periferia latinoamericana, particularmente durante el período bajo estudio. Aunque centrado en el período 1949-1963, el trabajo adopta una perspectiva histórica de análisis, desde la cual se procuran comprender las características que fueron desarrollando los Estados latinoamericanos, en estrecha relación con las modalidades de dependencia y subordinación que establecieron con las economías centrales, y en relación con los procesos conflictuales que tuvieron lugar al interior de la región.

El marco teórico desde el cual se analiza dicho proceso se conforma, principalmente, de diversos aportes provenientes de la sociología del conflicto (Dahrendorf, 1962; Graciarena, 1972), de la teoría sistema-mundo (Arrighi, 1999; Wallerstein, 2005), del *estructuralismo tardío*<sup>6</sup> de la CEPAL (Cardoso & Faletto, 1969; Graciarena, 1972; Quijano, 1968; Sunkel, 1967), y de la bibliografía disponible referente a los análisis históricos de la configuración y accionar del Estado en América Latina (Cardoso, 1975; Graciarena, 1984; Ianni, 1990; Kaplan, 1969, 2015; Lechner, 1977; O’Donnell, 1975, 1977, 1993, 2010; Oszlak, 1978; Portantiero, 1989).

Estos aportes, de manera complementaria, nos permiten analizar, por un lado, la relación que establecieron los Estados latinoamericanos con otros Estados integrantes de la estructura interestatal mundial (principalmente los Estados hegemónicos); y comprender cómo esos vínculos tuvieron una influencia relevante en la configuración de un patrón de acumulación predominantemente primario-exportador (concentrador y desigual), y en la consolidación, a partir de ello, de determinadas estructuras y relaciones de poder

---

<sup>6</sup> Lo que entendemos por “estructuralismo tardío” se define en el punto 4 de esta Introducción. Páginas 16-17.

(conflictuales) a nivel local. Por otro lado, y en relación con esto último, también nos permite focalizar el análisis en las importantes transformaciones económicas y sociopolíticas que tuvieron lugar en América Latina (en consonancia con los procesos más generales que experimentó el centro), desde inicios del siglo XX, pero particularmente luego de la crisis de 1930, que fueron influyendo en la configuración de determinadas prácticas de organización e intervención estatal; a partir de los mecanismos que los mismos Estados fueron desplegando para actuar en ese escenario crecientemente conflictual. En última instancia, las características que adoptaron las modalidades de configuración e implicación estatal bajo la ISI, sobre la base de dicha conflictividad social, permitirán explicar la incapacidad de esos Estados para actuar conforme lo suponía la teoría de desarrollo de Raúl Prebisch.

Luego de explicitar dicho proceso conflictual y cómo ello incidió en las características de estructuración/implicación de los Estados latinoamericanos bajo la ISI, se procura abordar el objetivo específico c), con el fin de comprender por qué se produjeron aquellos cambios en las referencias del autor sobre el mismo Estado. Es decir, que al explicitar y prestar mayor atención a un proceso que Prebisch no problematizó en relación con los Estados, y al situarlos en un primer plano de análisis, argumentamos que es posible comprender las dificultades y limitaciones que emergieron en su accionar, y que influyeron en aquel “cambio de humor” del autor.

Consideramos necesario aclarar que la propuesta de caracterizar los procesos históricos de conformación e implicación de los Estados latinoamericanos desde una perspectiva que destaque el carácter conflictual del capitalismo en la periferia puede resultar, tal vez, demasiada ambiciosa para esta instancia de trabajo (de tesis de maestría). Al respecto, sin desconocer la existencia de especificidades nacionales propias de los países que conforman América Latina, la propuesta es plantear/abordar, en un plano holístico y general, las regularidades comunes que fueron emergiendo en la región conforme a los mecanismos de estructuración e implicación de los Estados para el desarrollo durante el período analizado.

El trabajo comparte, en ese sentido, el abordaje metodológico utilizado por reconocidos autores que han estudiado Latinoamérica y –en mayor o menor medida- sus Estados, y que sin ignorar las especificidades nacionales, han planteado sus referencias sobre la base de

una posible generalidad regional (Ansaldi & Giordano, 2012; Cardoso & Faletto, 1969; Graciarena, 1984; Guimarães, 1997; Kaplan, 1969; Lechner, 1977; Oszlak, 1978; Portantiero, 1989; Quijano, 1968; Sunkel, 1967). Es decir, se reconoce la existencia de ciertos elementos asociados al origen de los Estados nacionales, sus trayectorias históricas, las estructuras socioeconómicas, los sistemas de poder, las perspectivas de liberación respecto la subordinación, el atraso material, la injusticia social y las formas políticas opresivas (entre otras cuestiones) que permiten definir un patrón de generalidad para el estudio de la región (Kaplan, 1969). De esta manera, el trabajo procura dilucidar las características que son comunes a un plano de configuración conflictual de acción/intervención estatal, que permitan abordar un marco de generalidad aplicable a los países latinoamericanos, sin ignorar, en ese objetivo, la existencia de particularidades que son específicas a cada uno de los países de la región, y que no son objeto de estudio en este trabajo en particular.

Al mismo tiempo, esta metodología de análisis respeta el plano de generalidad utilizado por los autores estructuralistas en el estudio de la *región latinoamericana* sobre la base de un patrón de acumulación similar que, si bien identifica diferentes particularidades propias de las economías nacionales y regionales, habilita la referencia a la región como una unidad para el estudio de los problemas de “América Latina”. En este apartado metodológico, no está de más aclarar que a lo largo del trabajo las referencias a la *periferia* se asimilan a esta región latinoamericana.

#### **4. Algunas aclaraciones relevantes**

Antes de avanzar con los objetivos propuestos, consideramos necesario realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, que el tratamiento del Estado en el marco de la CEPAL no fue un campo de estudio completamente ausente. De hecho, hacia la década de 1960, y particularmente a partir de la creación de la División Social de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el año 1962, emergieron una serie de estudios que procuraban complejizar el entendimiento de los problemas del desarrollo latinoamericano, adoptando una perspectiva analítica que revalorizaba la dimensión social y política del desarrollo, en comparación con el sesgo inicial predominantemente economicista (Cardoso & Faletto, 1969; CEPAL, 1963a;



Graciarena, 1972; Medina Echavarría, 1963; Pinto, 1976; Quijano, 1968; Sunkel, 1967; Wolfe, 1976). A diferencia de los análisis iniciales producidos en la CEPAL (sobre los que nos centramos en este trabajo, aunque focalizado en un autor en particular) estas contribuciones del *estructuralismo tardío* le otorgaron una relevancia mayor al estudio y entendimiento de la matriz social de actores, intereses, dominación y poder que está presente en las sociedades latinoamericanas, y al modo en cómo ello se hacía presente, de manera tensionada, en el marco de las transformaciones en la estructura social que eran consecuencia del despliegue industrializador.

Desde esta perspectiva, se llevaron adelante una serie de estudios en los cuales el Estado era incorporado como una variable explicativa de aquellas dinámicas no virtuosas para el desarrollo de la periferia, prestando una mayor atención al modo en cómo las clases/grupos dominantes de las sociedades periféricas, viabilizaban y recreaban la condición periférica a través de las estrechas relaciones que vinculaban a dichos grupos con los intereses de los actores dominantes de los países centrales (Cardoso & Faletto, 1969; Quijano, 1968).

Al mismo tiempo, aunque por fuera de la CEPAL, se generaron también en ese mismo contexto otra serie de aportes provenientes de las Ciencias Sociales latinoamericanas, principalmente de la Ciencia Política y la Sociología. En un planteo similar a los que emergieron bajo el estructuralismo tardío, pero con un foco de análisis más centrado en el Estado, estas contribuciones ofrecían un mejor entendimiento acerca de la dinámica que caracterizaba el accionar de los mismos en las experiencias desarrollistas o modernizadoras, destacando, también, el rol que jugaban las clases sociales, las alianzas entre diversos grupos, y las dinámicas que caracterizaban la relación entre los grupos y sus demandas con las transformaciones sociales y económicas experimentadas (Kaplan, 1969; Lechner, 1977; O'Donnell, 1975, 1978, 2010; Portantiero, 1977; Romero & Rofman, 1974).

Por su parte, Prebisch tampoco fue ajeno a las discusiones que emergieron durante estos años inmediatamente posteriores al estructuralismo cepalino original. Si se compara su producción teórica de los años 1949-1963 con la de fines de la década de 1970 y principios de 1980, se observa claramente que las discusiones antes señaladas influenciaron en gran medida su estructura analítica, que pasó de ser predominantemente economicista a incorporar dimensiones asociadas con las relaciones de poder, los “estratos” sociales, la

activación creciente de la clase trabajadora y la lucha por el uso (social) del excedente (Prebisch, 1976, 1980, 1981). De ese modo, durante este último período de su producción, aunque el Estado no haya sido incorporado como un objeto central de análisis, sí se hace explícito su reconocimiento como un actor cuya intervención concreta es problemática para el proceso de acumulación, en tanto queda atravesado por las dinámicas contradictorias y la insuficiencia dinámica de la acumulación, y en tanto sus mecanismos de implicación finalmente legitiman una forma de generación y captura del excedente que limita el dinamismo del proceso acumulativo (Prebisch, 1976).

Por todo lo señalado, el presente trabajo no desconoce las importantes contribuciones generadas tanto por el estructuralismo tardío como por las ciencias sociales latinoamericanas en general. Por el contrario, las retoma a los fines de recuperar las dimensiones relacionadas con la matriz social de poder presente en aquel período de análisis y al modo en cómo los Estados, atravesados por dicha matriz social y sus conflictos, intervinieron y actuaron bajo el proceso de estímulo la ISI. Justamente, al explicitar este proceso, que aparece no problematizado en la producción de Prebisch, es posible comprender tanto los obstáculos que afrontó el Estado para el estímulo y coordinación del programa de desarrollo, como, a partir de allí, entender el paso del Estado como “solución” al Estado como “problema” en la producción teórica del autor.

## **5. Estructura del trabajo**

En lo que sigue, el trabajo se estructura en tres capítulos y un apartado con las reflexiones finales del trabajo. El primer capítulo contextualiza la creación de la CEPAL y la llegada de Raúl Prebisch a la institución. Allí se presentan, de manera sintética, el contexto de emergencia de las discusiones acerca del desarrollo de las regiones *subdesarrolladas* del capitalismo luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, y la propuesta de desarrollo de Prebisch. Se señalan también brevemente las teorías con las cuales discute, y se procura destacar la excepcionalidad del planteo crítico del autor en el marco de una organización dependiente de las Naciones Unidas.

El segundo capítulo aborda de manera detallada el tratamiento que Prebisch le da al Estado en el marco de su propuesta de desarrollo basada en la ISI, durante el período 1949-1963.

Concretamente, diferenciamos de manera analítica dos momentos de producción del autor en dicho contexto estructuralista: un primer momento de convocatoria activa al Estado, en el cual predomina un abordaje positivo sobre su intervención para impulsar y coordinar la ISI a los fines de superar la condición periférica; y un segundo momento donde, a diferencia del primero, emergen numerosas críticas por parte de Prebisch a las modalidades configuración y acción de los Estados en América Latina bajo el mismo despliegue del proceso industrializador.

El tercer capítulo está orientado a problematizar al Estado en clave teórica y empírica respecto sus mecanismos conflictuales de estructuración e implicación en América Latina. Para comprender por qué los Estados finalmente se constituyeron en un “problema” para el despliegue de la ISI (y, en general, para el éxito de la propuesta de desarrollo), incorporamos al análisis una dimensión histórica que nos permita comprender cómo se llevó a cabo el proceso de configuración e implicación estatal en consonancia con las transformaciones experimentadas en las dinámicas del capitalismo a nivel mundial; y en consonancia con los procesos socioeconómicos y políticos a nivel interno que fueron configurando y condicionando determinadas modalidades de acción estatal. El objetivo es analizar cómo la relación de dependencia externa y la conflictividad interna actuaron sobre el Estado, impidiéndole llevar adelante una estrategia como la que Prebisch supuso inicialmente para direccionar el proceso de acumulación en la periferia.

Por último, el apartado reflexiones finales pone en diálogo los resultados obtenidos en el capítulo 3 con la producción de Prebisch y sus referencias al Estado, a los fines de situar históricamente y comprender por qué se produce ese cambio en su percepción sobre el rol del Estado para el desarrollo.

# CAPÍTULO I

---

## La creación de la CEPAL y la propuesta de desarrollo de Raúl Prebisch

### 1. Introducción

Hacia mediados del siglo pasado, América Latina tuvo la oportunidad de ofrecer un cuerpo teórico original (Cardoso, 1977) que explicaba los problemas del subdesarrollo regional a partir de una perspectiva propia, distinta a las tradicionales teorías y concepciones promovidas por los países centrales. Estas contribuciones, edificadas inicialmente sobre los aportes de Raúl Prebisch, y articuladas en la CEPAL, enriquecieron la discusión acerca de las condiciones que relegaban a América Latina a una posición periférica y dependiente en la economía mundial, y ofrecieron un conjunto de propuestas para superar tal condición. Al mismo tiempo, estas propuestas ofrecían un sustento teórico a las estrategias de industrialización promovidas por los gobiernos latinoamericanos (Rosenthal, 1996) que se venían desplegando desde la década del '30, aunque con mayor énfasis durante los '40, producto de las reacciones pragmáticas a la crisis mundial y a los conflictos bélicos internacionales.

Este primer capítulo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, contextualizar la emergencia de estos aportes teóricos en el marco de la creación de la CEPAL. Prestar atención al contexto, y a la posición que toma Raúl Prebisch dentro de una organización recientemente creada, dependiente de las Naciones Unidas, es fundamental para entender la *excepcionalidad* de su contribución para el pensamiento crítico latinoamericano. En términos generales, se trata de un complejo escenario geopolítico caracterizado por el comienzo de la Guerra Fría y la emergencia de las discusiones sobre las posibilidades del desarrollo de la *periferia*. Lejos de los focos conflictivos internacionales, pero bajo el área de influencia de Estados Unidos, Raúl Prebisch (y la CEPAL en general) generó un

esquema interpretativo disruptivo acerca de la dinámica de desenvolvimiento del capitalismo a escala mundial, que se constituyó en una ferviente crítica a los intereses de los países centrales. Aunque sin ofrecer, en el fondo, un cuestionamiento radical al sistema capitalista en sí, es preciso reconocer que Prebisch fue el primer autor latinoamericano en señalar que las dificultades para el desarrollo de América Latina se explican por la misma dinámica *sistémica* del capitalismo, y por las relaciones de dependencia que, sustentadas en dicho sistema y bajo el dominio de un centro cíclico principal, condicionan a las economías periféricas, que quedan históricamente sujetas a los intereses económicos de los países centrales.

En segundo lugar, el capítulo presenta de manera sintética el esquema analítico elaborado por Prebisch, a partir del cual se erigió el pensamiento estructuralista latinoamericano, y el que constituyó en gran medida la base del argumento institucional de la CEPAL. Se presentan, por un lado, su enfoque inicial que partía de diferenciar economías centrales y periféricas; y por otro, la propuesta de desarrollo del autor para actuar de manera transformadora sobre la condición periférica de la región. Dicha propuesta, como veremos, destacaba la imperiosa necesidad de avanzar en un proceso de industrialización a los fines de disminuir la relación de dependencia y vulnerabilidad respecto de las economías centrales; y poder conformar, en cambio, un patrón de acumulación endógeno que permita elevar el nivel de vida de las masas.

## **2. Sobre la creación de la CEPAL y la figura de Raúl Prebisch**

### **2.1.El contexto de emergencia de la CEPAL**

La CEPAL se creó en el año 1948 en el seno de la Naciones Unidas.<sup>7</sup> Como mencionamos, se trata de un contexto histórico particular, caracterizado principalmente por el comienzo de la Guerra Fría y la emergencia de las discusiones sobre las posibilidades de desarrollo de los países con menores tasas de crecimiento económico.<sup>8</sup> Ambos procesos se enmarcan,

---

<sup>7</sup> Se creó inicialmente con el nombre: Comisión Económica para América Latina. En el año 1984, durante el Vigésimo Período de Sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó ampliar el nombre al de "Comisión Económica para América Latina y el Caribe". (Al respecto, puede consultarse la resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, disponible en: <http://www.rijia.org/assets/2res-198467-27-de-julio-de-1984-funcionamiento-de-cepal.pdf> [última consulta: 09/08/2017]).

<sup>8</sup> Si bien las discusiones referentes al desarrollo son notablemente anteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial, la característica novedosa de este renovado impulso se basa en que las reflexiones trasladaron su

asimismo, en un nuevo cambio en el sistema geopolítico-interestatal, signado por la emergencia y posterior consolidación de la hegemonía norteamericana (Arrighi, 1999), y el despliegue de un conjunto de estrategias, por parte del nuevo *hegemon*, para consolidar sus áreas de influencia en aquellos territorios donde el conflicto con el bloque soviético era potencialmente más intenso. La problemática del desarrollo adquiere en este contexto una connotación particular, dado los numerosos esfuerzos promovidos desde los Estados Unidos para reafirmar y legitimar el sistema de acumulación capitalista, garantizar sus áreas de influencia y consolidar su posición hegemónica en el marco del mismo<sup>9</sup> (Bracarense, 2012).

Aunque lejos de los focos conflictivos internacionales, la creación de la CEPAL no fue ajena a este proceso. Precisamente, debe ser analizada en el marco del reclamo por parte de las delegaciones latinoamericanas ante la creación, en 1947, de otras dos organizaciones dentro de las Naciones Unidas para la promoción del desarrollo: la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO). Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, la creación de la CEPE y la CEPALO tenían por fin la reconstrucción de las economías devastadas por la Segunda Guerra Mundial. Pero en el marco de los debates que se llevaban a cabo en el Consejo Económico y Social para tal fin, los delegados latinoamericanos<sup>10</sup> inmediatamente se interesaron por la posibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrecía el sistema de Naciones Unidas y plantearon su interés de crear una Comisión propia para América Latina.

Hernán Santa Cruz, representante chileno, fue quien presentó formalmente el pedido ante los demás miembros del Consejo Económico y Social. Su argumento sostenía que América

---

mirada y objeto de estudio desde las regiones más ricas e industrializadas del mundo hacia las menos desarrolladas y más pobres (Nahón et al., 2006).

<sup>9</sup> Es posible mencionar, entre las políticas promovidas por Estados Unidos, el Plan Marshall de financiamiento a la reconstrucción de las economías europeas, su estímulo directo a la promoción del desarrollo del Este Asiático, y la creación de organizaciones para la promoción del desarrollo de los países subdesarrollados bajo el área de influencia capitalista (entre ellas, como veremos, la CEPAL). La influencia de Estados Unidos en el sistema interestatal se aseguró mediante la afirmación de instituciones tales el Banco Mundial (1944) y el Fondo Monetario Internacional (1945), engranajes claves del acuerdo conocido como Bretton Woods; y la creación de nuevas instituciones como las Naciones Unidas (1945), la Organización de los Estados Americanos (1948) y, un poco más tarde, el Banco Interamericano de Desarrollo (1959).

<sup>10</sup> Los países latinoamericanos que componían en ese entonces el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas eran: Chile, Cuba, Perú y Venezuela. El representante chileno era Hernán Santa Cruz; el de Cuba, Guillermo Belt; el de Perú, Alberto Arca Parró; y el de Venezuela, Carlos Eduardo Stolk (Santa Cruz, 1995).

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

Naturalmente, el planteo de Santa Cruz (y de la delegación latinoamericana en general) encontró resistencias por parte de los grandes poderes, principalmente Estados Unidos y Canadá. Los argumentos en contra de la creación de la nueva Comisión se relacionaban tanto con el costo financiero que ello podría implicarle a Estados Unidos, como con la preocupación de que esta nueva institución duplique las tareas que ya venía realizando la recientemente creada Organización de los Estados Americanos (Pollock, 1978). Aunque inicialmente parecía imposible que se apruebe la petición, la propuesta contó sorpresivamente con el aval de Mendès-France, representante de Francia, quien aseguró a Santa Cruz que podría contar con el apoyo de todos los países europeos para el establecimiento de la Comisión latinoamericana (Santa Cruz, 1995).

A partir de ello, se creó una Comisión *ad hoc* para analizar la petición, integrada por Chile, China, Cuba, Estados Unidos, Francia, Líbano, Perú, el Reino Unido y Venezuela. De la misma, se concluyó que se reconocían los efectos secundarios derivados de la guerra mundial en la región latinoamericana, y se “recomendaba” la creación de una comisión económica regional que sirviese para facilitar el desarrollo latinoamericano, en consonancia con el planteo sostenido por los países de la región (Pollock, 1978). A pesar de su descontento inicial, Estados Unidos finalmente “tuvo que aceptar” la creación de la institución (Pollock et al., 2001), aunque la propuesta inicial fue por un período de prueba

de tres años. No fue sino hasta el año 1951 en que la CEPAL adquirió su carácter permanente, aunque ello no implicó la eliminación de las relaciones de tensión con el principal centro hegemónico.<sup>11</sup>

De esta manera, la CEPAL inició sus actividades en el año 1948 con la participación de 25 miembros responsables: 17 repúblicas independientes de América Latina, 3 caribeñas, y 5 países extra-regionales que tenían claros intereses en la región, ya sea a través de la relación con sus ex colonias, o bien, por los intereses económicos: Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido y los Países Bajos<sup>12</sup> (Palazuelos, 2014). De manera formal, los objetivos asignados a la institución se asociaban a: i) resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra, y elevar el nivel de la actividad económica en América Latina y el Caribe; ii) realizar investigaciones pertinentes sobre los problemas económicos y técnicos, y sobre la evolución económica y tecnológica de los países de la región; y iii) emprender la compilación, evaluación y difusión de información económica, técnica y estadísticas. Como rasgo distintivo, se promovía la dedicación al “estudio y la búsqueda de soluciones para los problemas suscitados por el desajuste económico mundial en América Latina y el Caribe, y para los problemas relacionados con la economía mundial, a fin de obtener la cooperación de los países latinoamericanos y del Caribe en el esfuerzo común para lograr la recuperación y la estabilidad económica en todo el mundo” (CEPAL, 1999, p. 7).

Sin embargo, desde su creación, y particularmente a partir del rol central que jugó Raúl Prebisch, la CEPAL fue mucho más que un órgano situado dentro de las Naciones Unidas. Casi como una excepcionalidad, en ella se articuló el primer y único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico latinoamericano sobre los principales problemas que aquejaban a la región (Furtado, 1999), cuyo rasgo distintivo era el hecho de que no estaba solamente orientado a comprender la realidad latinoamericana, sino principalmente a transformarla (Pollock et al., 2001). Al respecto, durante sus primeros años como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Prebisch supo señalar que:

---

<sup>11</sup> A pesar de la creación de la CEPAL y su perduración en el tiempo, la relación de controversia y conflicto con Estados Unidos no desapareció. Al respecto, señala Sunkel (2000, p. 37): “la institución sobrevivió milagrosamente a una tentativa de eliminarla en 1951 y a un violento ataque por el Secretario del Tesoro [de Estados Unidos] en la Conferencia de Quitandinha, en 1954, cuando la CEPAL y Prebisch fueron calificados de *comunistas*”.

<sup>12</sup> La lista de países miembros de la CEPAL en 1949 se encuentra disponible en: CEPAL (1999), Anexo, pág. 13.



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

Además de los aportes para comprender las formas periféricas que adoptaba el capitalismo en América Latina y de los sustentos teóricos para el estímulo a la ISI, las contribuciones de la CEPAL alcanzaron también otras áreas menos visibles, como los numerosos y detallados estudios sectoriales y de países, en gran parte relativos a la productividad, que elevaron notablemente la comprensión empírica en aquel entonces de las economías latinoamericanas (Thorp, 2000). Fue, justamente, a partir de la creación de la CEPAL y del esfuerzo organizativo de Prebisch que se logró generar una minuciosa base de datos estadísticos a escala regional, en su conjunto, y de las economías a nivel individual, complementando la ausencia de trabajos existente hasta ese momento acerca de la situación económica de los diversos países.<sup>13</sup>

## **2.2.La llegada de Raúl Prebisch a la CEPAL**

Desde el momento de la creación de la CEPAL, se le ofreció a Raúl Prebisch que tome a su cargo la Secretaría Ejecutiva. Como él mismo indicó años más tarde, la oferta, al principio, no le llamó la atención, pues “consideraba una pérdida de tiempo trabajar en materias económicas en las Naciones Unidas” (Prebisch, 1963, p. VIII). De acuerdo con su experiencia, esas organizaciones conservaban una concepción anglosajona de los problemas económicos del mundo, con poco interés en los países periféricos y su situación en la economía mundial.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Al respecto, señaló Santa Cruz: “Al preparar nuestra proposición [para la creación de la CEPAL ante las Naciones Unidas] tropecé con un obstáculo inesperado: no existía en las Naciones Unidas ningún estudio, informe o análisis de la economía latinoamericana, ni de la situación individual de los países...” (Santa Cruz, 1995, p. 26)

<sup>14</sup> En el año 1933, a pedido del Presidente del Banco de la Nación de Argentina, Prebisch participó de dos importantes negociaciones a nivel internacional, ambas realizadas en Londres: la Conferencia Económica y Monetaria Mundial, y los acuerdos de negociación con Gran Bretaña que finalmente arribaron a la firma del tratado Roca-Runciman. Su participación en ambas circunstancias tuvo una influencia muy importante sobre sus reflexiones posteriores, dado que Prebisch experimentó en primera persona la desigualdad de poder de Argentina (que por ese entonces era una de las principales economías del mundo) ante las potencias mundiales, así como el escaso interés de los países centrales por el desarrollo de América Latina (Caravaca, 2012; González & Pollock, 1991). Esta cuestión se desarrolla más detalladamente en el punto 2.3 del presente capítulo.

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

Luego de un breve mandato ejercido por Martínez Cabaña, Prebisch asumió la Secretaría Ejecutiva de la organización, en el año 1949. Como veremos, gran parte de lo que se constituyó como la propuesta *cepalina* o la escuela *estructuralista* para el desarrollo de América Latina se deriva de sus aportes abordados en dos trabajos iniciales: “El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas” (Prebisch, 1949), presentado en la Segunda Sesión de la CEPAL, celebrada en la Habana en 1949; y el texto “Estudio Económico de América Latina” (CEPAL, 1951), también escrito en el año 1949 y publicado en 1951.

Estos documentos reflejaban el resultado de años de reflexiones personales. Y es que para el año 1949, Prebisch ya contaba con una larga trayectoria como académico y funcionario político en Argentina<sup>15</sup>, de manera que su incorporación a la CEPAL fue en calidad de “un economista ya formado y maduro”.<sup>16</sup>

Desde el momento en que Prebisch aceptó el cargo de Secretario Ejecutivo, imprimió inmediatamente su perspectiva analítica a la CEPAL. Fue él quien prácticamente organizó la institución, tanto en su estructura como en cuanto a los importantes intelectuales que logró reunir en Santiago. Según Edgard Dosman, todo lo que Prebisch logró construir dentro de la CEPAL no puede ser entendido al margen de su personalidad. “Era un líder

---

<sup>15</sup> Para Celso Furtado (1985, p. 58), Prebisch era por entonces “el único economista latinoamericano de renombre internacional”. En el siguiente punto se realiza un repaso breve por su trayectoria que permite dar cuenta de ello.

<sup>16</sup> Así lo define Sunkel en la entrevista titulada “Prebisch y su llegada a la CEPAL”, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Zf5a0a6sbyk> [última consulta: 09/02/2018].

innato, rudo y enérgico, con un inmenso carisma y un encanto personal” (Dosman, 2006, p. 21); quien supo combinar una lógica de trabajo colectivo, siendo muy receptivo de los informes, datos y escritos de sus colegas, pero conservando siempre su poder de última decisión.

### **2.3. Algunas referencias a la formación temprana de Prebisch**

Antes de avanzar en el análisis del diagnóstico que realiza Raúl Prebisch sobre la economía latinoamericana y su propuesta de desarrollo, consideramos que es relevante hacer una breve mención al “Prebisch antes de ser Prebisch”<sup>17</sup>; es decir, a su formación como economista profesional y académico antes de su llegada a la CEPAL, a las teorías que lo influyeron y a su posicionamiento respecto los enfoques económicos dominantes, para entender por qué Sunkel supo afirmar que cuando Prebisch se incorporó a la CEPAL ya era un economista “formado y maduro”.

Inicialmente, Prebisch viajó desde Tucumán a Buenos Aires para estudiar la carrera de Contador Público Nacional en la Universidad de Buenos Aires. Se graduó en el año 1923, y en 1924 inició su carrera como profesor universitario en la cátedra de Economía Política de la misma universidad; cargo que conservará hasta el año 1948, cuando se le comunicó la decisión de la universidad de no renovar el contrato.

Siendo muy joven, y aun antes de graduarse, Prebisch comenzó a escribir sus primeros documentos con su propia perspectiva analítica para interpretar los problemas de la economía argentina, dado que, según afirmó luego, las herramientas que le otorgaba la teoría económica que enseñaban en la universidad no lo convencían para comprender los hechos que observaba.

De acuerdo con lo que puedo recordar, no había relación entre la teoría y los hechos (...) La idea consistía en proveer una base teórica y dejar que cada profesional aplicara la teoría a la realidad. Esta fue una de mis primeras reacciones (...) A tal punto que, antes de dejar la Universidad, escribí una serie de artículos tratando de interpretar la realidad práctica de los movimientos monetarios en la Argentina -desde el comienzo del país hasta ese momento-, artículos que fueron publicados en la *Revista de Ciencias Económicas*. En esos artículos hice

---

<sup>17</sup> Retomo la expresión de la profesora Natacha Bacolla en una conversación que compartimos acerca de Prebisch durante la realización de la tesis.

un esfuerzo para interpretar con mis propios ojos y no con teoría económica elaborada desde afuera, los fenómenos de la realidad. Atribuí gran importancia al balance de pagos (...) Comencé a entender la vulnerabilidad externa de la Argentina en ese momento. Esto ocurrió durante 1921 a 1923. (González & Pollock, 1991, p. 458)

Los primeros estudios que Prebisch realizó en este contexto fueron influyendo en su percepción acerca de la inexistencia de mercados perfectos, las limitaciones del libre comercio y la necesidad de algunos márgenes de intervención estatal. Tal es el caso, por ejemplo, de dos estudios que Prebisch llevó a cabo a pedido de la Sociedad Rural Argentina, institución que lo había contratado en el año 1920 para desempeñarse como Director de Estadística. El primero de esos documentos fue “Anotaciones sobre la crisis ganadera”, escrito en 1923. El segundo, escrito en 1927, se tituló “El pool de frigoríficos: Necesidad de intervención del Estado”. En ambos trabajos, Prebisch señalaba la imperfección de los mercados ante el poder concentrado de los frigoríficos, y la necesidad de intervención del Estado con el fin de resguardar a los productores o consumidores de las consecuencias de cualquier acción monopolista (González & Pollock, 1991).

Al mismo tiempo, su vínculo con la Sociedad Rural le permitió viajar y conocer países como Nueva Zelanda y Australia, que compartían muchas de las características con Argentina y su relación con Gran Bretaña. El objetivo de los viajes era estudiar el impuesto a las rentas que aplicaban esos países. Sin embargo, luego de estudiar el impuesto a los ingresos y luego de realizar diversas comparaciones, percibió que si bien eran sociedades que al igual que Argentina se basaban en la exportación de productos agropecuarios, sus estructuras sociales y políticas, y sus políticas económicas, eran bien distintas<sup>18</sup> (Bárcena, Dosman, & Sunkel, 2011).

Durante todo este período que se inicia en los primeros años de 1920 y hasta llegar a ocupar finalmente el cargo de Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en 1949, Prebisch fue alternando su profesión como docente universitario con otros importantes cargos y funciones en la administración pública. Entre ellos, en el año 1925 ejerció el cargo de Subdirector de la Dirección General de Estadística de la Nación. En el año 1927, organizó la oficina de Estudios Económicos del Banco de la Nación Argentina y dirigió la “Revista Económica”,

---

<sup>18</sup> En tal ocasión, Prebisch había quedado impresionado "por el profundo sentido de igualdad en la distribución del ingreso" que observó particularmente en Australia (González & Pollock, 1991, p. 461).

orientada a estudiar la situación económica de Argentina desde una perspectiva estrictamente “objetiva e imparcial”; es decir, “no política” (Caravaca, 2012, p. 117). Luego del Golpe de Estado de 1930, Prebisch se desempeñó como Subsecretario de Hacienda (1930-1932) de Uriburu y Pérez (por entonces, Ministro de Economía); y años más tarde, en 1935, jugó un rol fundamental en la creación del Banco Central de Argentina, organismo que presidió hasta su despido en el año 1943.

Durante el ejercicio de estas funciones, varios acontecimientos serán decisivos en su formación temprana e influirán notablemente en la perspectiva analítica que Prebisch plasmará una vez llegado a la CEPAL. En general, estas primeras etapas fueron contextuales al intenso debate y al cambio de paradigma económico que emergió como consecuencia de la crisis de 1930, que cuestionaba el planteamiento neoclásico dominante por su inoperancia para dar respuestas a los problemas que se estaban viviendo (Palazuelos, 2014). Como el mismo Prebisch supo afirmar, durante la década del '20, cuando inició su carrera como joven economista y profesor, creía firmemente en las teorías neoclásicas pero, sin embargo, la tremenda depresión de la crisis del capitalismo de 1930 generó graves dudas acerca de dichas creencias (Prebisch, 1983).

La crisis de 1930 coincide en Argentina con el primer Golpe de Estado de su historia institucional, llevado adelante por el General José Félix Uriburu. Aun siendo crítico de la interrupción del orden constitucional, el apoyo hacia el “movimiento revolucionario” por parte de sectores a los que Prebisch se sentía ideológicamente cercano, lo llevaron a participar en el gobierno<sup>19</sup> (Caravaca, 2012). Como mencionamos, en este marco ejerció el cargo de Subsecretario de Hacienda, posición en la cual contó con un notable margen de influencia a la hora de recomendar medidas a llevar adelante para reactivar la economía con posterioridad a la gran crisis mundial.

---

<sup>19</sup> En ese contexto, iba ganando fuerza (en Argentina y en el mundo) la idea acerca de la necesidad de contar con un saber experto en materia de economía para tomar decisiones de cierta complejidad dentro el Estado. Por entonces, se definía a la economía científica como un saber profesional, legitimado por la formación universitaria específica que había comenzado en 1913 con la creación de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Hasta entonces, no existía la formación en economía como tal, sino que quienes eran reconocidos como economistas eran por lo general abogados con alguna especialización formal mínima en finanzas o economía política. La formación universitaria revestía entonces a los portadores de ese conocimiento de un “halo apolítico y neutral”. Por eso fue posible que Prebisch colabore con estos gobiernos (Dosman, 2008; citado en Caravaca, 2012, p. 109)

Inicialmente, conforme a su formación en la economía neoclásica, Prebisch intentó llevar adelante políticas “ortodoxas” para salir de la crisis, principalmente, a través de la reducción del gasto público. Estas primeras políticas poscrisis se basaban en la creencia de que, como sostenía Estados Unidos, la recuperación de la crisis estaba “a la vuelta de la esquina” (González & Pollock, 1991, p. 460); y en tal sentido, solo era cuestión de esperarla contrayendo el gasto público. Por ello, se decidió la reducción de sueldos y las jubilaciones estatales, el despido de empleados públicos y se modificó el diseño fiscal, entre otras medidas (Caravaca, 2012).

Pero frente a la imposibilidad de superar la crisis mediante medidas orientadas a incrementar el ahorro, Prebisch se convenció de que la economía neoclásica no ofrecía soluciones concretas para las economías latinoamericanas. En consecuencia, llevó adelante nuevas estrategias “polémicas”, como el impuesto progresivo sobre los ingresos<sup>20</sup> y la promoción de la industrialización a través de una mayor intervención del Estado. En última instancia, sus objetivos eran aumentar el empleo y controlar la inflación (González & Pollock, 1991).

Por otro lado (como se mencionó anteriormente), en el año 1933, Prebisch participó de dos eventos internacionales celebrados en Londres: los acuerdos de negociación con Gran Bretaña que finalmente arribaron a la firma del tratado Roca-Runciman, y la Conferencia Económica y Monetaria Mundial. Por su participación en el primero, Prebisch adquirió una gran notoriedad política, tanto a nivel nacional como internacional, pero fue en gran medida criticado. Aunque él mismo defendió el acuerdo, se lo acusó de estrechar vínculos de dependencia con Gran Bretaña y de establecer un trato preferencial hacia el capital inglés en Argentina. En efecto, aunque del pacto se derivaron escasas ventajas e importantes concesiones (Rodríguez, 2006), Prebisch argumentará que dado el desigual poder de negociación frente a Gran Bretaña, el acuerdo era la única forma de proteger las exportaciones argentinas (Caravaca, 2012).

Con relación al segundo evento, antes de participar en la Conferencia Económica y Monetaria Mundial, Prebisch elaboró su diagnóstico acerca de lo que percibía como uno de

---

<sup>20</sup> Prebisch tuvo un rol central en la redacción del impuesto a la renta, que fue aprobado en 1932, y que pronto se constituyó en una fuente estable de ingresos para el Estado (Caravaca, 2012)

los principales problemas para el comercio mundial luego del reemplazo de Gran Bretaña por parte de Estados Unidos como principal nación acreedora. Su análisis sostenía que los altos aranceles de Estados Unidos no permitían que otros países pagaran los servicios de sus deudas a ese país con exportaciones; por lo tanto, el resto del mundo enviaba oro a los Estados Unidos que no se reciclaba dentro del sistema financiero internacional (González & Pollock, 1991). Las expectativas de Prebisch se orientaban a que en la Conferencia puedan abordarse estas cuestiones que aquejaban por entonces a las economías latinoamericanas. Al mismo tiempo, al participar de la Conferencia, Prebisch entró en contacto con una serie de artículos que recientemente había publicado John Keynes en *The Times*, en los cuales el teórico inglés básicamente hacía una propuesta concreta a la Conferencia, partiendo de la idea de que la única forma posible de lograr la recuperación de la economía mundial, la elevación de los precios de las materias primas y el alivio al problema de los países fuertemente endeudados, consistía en expandir la demanda mundial mediante una acción combinada a partir de la cooperación internacional (González & Pollock, 1991).

Sin embargo, los resultados de la Conferencia se alejaron mucho de las expectativas de Prebisch, quien efectivamente creyó que los aportes de Keynes podrían haber influido en las decisiones de Gran Bretaña. En efecto, el discurso inaugural realizado por Neville Chamberlain, presidente del Tesoro británico, fue ampliamente conservador y no hubo ninguna referencia a Keynes; lo que finalmente causó una gran decepción en Prebisch:

Realmente solo las superpotencias discutían. Nosotros éramos invitados a todas las sesiones pero pronto me di cuenta que yo no tenía nada que hacer en estos temas. Presenté una propuesta para un Acuerdo Internacional del Trigo -la primera vez que este problema era planteado a nivel internacional-, pero por supuesto no fue aceptada. (González & Pollock, 1991, p. 464)

Los resultados de la Conferencia fueron débiles y escasos para los objetivos de los países latinoamericanos (Rodríguez, 2006). En última instancia, era evidente que los problemas que allí se pretendían discutir no estaban orientados a considerar los problemas de las economías primario-exportadoras. Ello impactó en Prebisch, quien pronto comprendió las desventajas que afrontaban las economías periféricas en los planos de negociación bilateral y multilateral, así como el escaso interés de las economías más avanzadas por el desarrollo de los países de América Latina. Sin embargo, los artículos de Keynes habían despertado su

interés en la planificación económica, afirmando las convicciones que había comenzado a forjar durante su ejercicio como Subsecretario de Hacienda en 1931<sup>21</sup> (González & Pollock, 1991).

Por lo que sigue, en el período inmediatamente posterior, Prebisch desempeñó un papel activo en la economía argentina, aunque menos visible. Fue asesor de Pinedo y Duhau, ministros de Hacienda y Agricultura, respectivamente. También participó activamente en la discusión de los borradores para la creación del Banco Central, institución en la que, una vez creada, se desempeñó en su directorio hasta 1943.

Luego de estos agitados años, recién en 1943, cuando finalmente “se vio forzado a abandonar sus responsabilidades públicas” (Prebisch, 1983, p. 772), Prebisch pudo dedicar un tiempo mayor a la reflexión sobre el significado de su experiencia anterior. A partir de dichas reflexiones, irán emergiendo algunos problemas teóricos “importantes” que le ocuparán durante los próximos años, y que se decidirá a abordar en profundidad una vez llegado a la CEPAL:

*¿Por qué tenía que apartarme repentinamente de mis creencias arraigadas? ¿Por qué parecía necesario que el Estado desempeñara un papel activo en el desarrollo? ¿Por qué ocurría que las políticas formuladas en los Centros no podían aplicarse en la Periferia? (Prebisch, 1983, p. 772).*

### **3. Raúl Prebisch en la CEPAL y las discusiones sobre el desarrollo**

#### **3.1.El análisis diagnóstico sobre la condición periférica**

El argumento central que Prebisch ofreció como consultor de la CEPAL quedó sintetizado en el texto “El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas”. Este documento, junto con “Estudio económico de América Latina”, reúnen

---

<sup>21</sup> De todas maneras, luego del año 1937 Prebisch se fue “alejando” de las ideas de Keynes (Settimi & Audino, 2008) llegando a elaborar diversas críticas a sus escritos, particularmente por su “falta de consistencia, la similitud con la teoría clásica y el alejamiento de la realidad” (Pérez Caldentey & Vernengo, 2012, p. 159).



gran parte de su argumento, que continuará trabajando a lo largo de los años, y que sentarán las bases del pensamiento estructuralista latinoamericano.<sup>22</sup>

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

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

---

<sup>22</sup> Años más tarde, los estudiosos de las contribuciones cepalinas referirán a estos trabajos como el “manifiesto latinoamericano”, en referencia al primero de ellos, y la “biblia” (Sunkel, 2000, p. 34; Thorp, 2000, p. 19), en referencia al segundo.

Para explicar la diferenciación entre economías centrales y periféricas, Prebisch destaca la importancia que ha tenido la lenta e irregular propagación del progreso tecnológico entre los distintos países (CEPAL, 1951). Según el autor, el movimiento de expansión de la técnica moderna se inició en Gran Bretaña (luego de su exponencial desarrollo a partir de la revolución industrial), siguió con distintos grados de intensidad en el continente europeo, adquirió un impulso extraordinario en Estados Unidos y abarcó finalmente Japón, cuando este país se empeñó en asimilar rápidamente los modos occidentales de producir. Así se fueron formando los grandes centros industriales del mundo, en torno a los cuales la periferia del nuevo sistema, vasta y heterogénea, tomaba escasa parte en el mejoramiento de la productividad (CEPAL, 1951). La técnica moderna, en estas regiones periféricas, sólo se desarrollaba y aplicaba en aquellas actividades de exportación primaria orientadas a los centros industriales, estimuladas por las necesidades del desarrollo de éstos.<sup>23</sup>

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

El concepto de “deterioro en los términos de intercambio”<sup>24</sup> supone que, de mantenerse estable los volúmenes exportados, la capacidad de importación de la periferia disminuirá progresivamente; básicamente, por el aumento relativo de los precios de los productos

---

<sup>23</sup> “El progreso industrial ha sido enorme y se ha agrandado, en consecuencia, la distancia entre los centros altamente desarrollados y los países periféricos, en los cuales la técnica moderna solo ha penetrado generalmente en las actividades de exportación” (CEPAL, 1951, p. 67).

<sup>24</sup> Conocida también como la tesis “Prebisch-Singer”. Durante el mismo contexto en que Prebisch desarrolló el concepto de deterioro secular de los términos de intercambio, el inglés Hans Singer arribó a los mismos resultados y desarrolló ideas muy similares.

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

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

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

ingresos de ésta se compriman más intensamente y permiten explicar por qué los ingresos en los centros suben en mayor medida que en la periferia.

Las principales consecuencias de este esquema de comercio internacional son las asimetrías en las distintas economías que se reflejan, en primer lugar, en sus estructuras productivas: mientras que la estructura de los centros es diversificada y homogénea, la de la periferia se caracteriza por ser especializada y heterogénea. Ello quiere decir que los centros cuentan con diversas actividades, y todas ellas (o en la mayoría de ellas) operan con los mayores niveles de productividad disponibles. Por el contrario, las economías periféricas se especializan en un tipo de actividad, fundamentalmente la actividad primaria exportadora. Sólo esta actividad, concentrada geográficamente, opera con niveles de productividad semejantes al de los países centrales. Por lo demás, en las economías latinoamericanas predomina un patrón de heterogeneidad estructural<sup>25</sup>; es decir, sólo unos pocos trabajadores son absorbidos en los sectores de alta productividad, mientras que una proporción mayoritaria quedan relegados a sectores de baja productividad (CEPAL, 1951). Ello trae consecuencias negativas en la distribución del ingreso, no sólo por el diferencial de productividad de las diversas actividades, sino porque, además, la existencia de una gran cantidad de trabajadores que se desempeñan en sectores con muy baja productividad actúan como un verdadero ejército de reserva, pujando hacia la baja de los salarios en la periferia. Por último, resta señalar que los centros conservan las ramas industriales más dinámicas, porque son quienes originan los cambios técnicos, poseen un mayor ingreso per cápita, mediante el cual realizan el ahorro necesario para formar el capital, y poseen mayor capacidad de consumo.

En suma, el análisis de Prebisch destacaba que las *condiciones estructurales* de las economías latinoamericanas, tales como las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional, eran un factor explicativo para entender los obstáculos que atravesaban estos países para su desarrollo (Bielschowsky, 2009). En sus características centrales, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia eran distintos de los que ocurrían en los países centrales (Bielschowsky, 1998).

---

<sup>25</sup> En realidad, Prebisch refiere explícitamente a la “lenta propagación del progreso técnico” entre distintas regiones de la periferia. El concepto de “heterogeneidad estructural” como tal fue elaborado por Pinto hacia mediados de la década del '60 (Pinto, 1965, 1973).

En ese marco, se perpetuaba el esquema de especialización del centro, como generador de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, y de la periferia en su consumo y utilización.

### **3.2. La propuesta de industrialización por sustitución de importaciones**

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

La teoría de la CEPAL fue así, en sus comienzos, un intento por comprender la lógica de este proceso autónomo, con el objetivo de racionalizarlo (Bielschowsky, 1998), y no de diseñar una nueva estrategia de industrialización como tal (FitzGerald, 1998). En ese sentido, “la industrialización en América Latina fue un hecho antes que una política, y una política antes que una teoría” (Love, 1994, p. 209).

Para ese entonces, como vimos, Prebisch ya contaba con una rica experiencia en la administración pública argentina, desde la cual había promovido oportunamente ciertas estrategias tendientes a la industrialización con el fin de afrontar las consecuencias negativas de la crisis mundial. Pero esas (re)acciones fueron más bien un impulso pragmático a las necesidades del momento, es decir, que no estaban basadas aun en una teoría:

Tuvimos que industrializar la Argentina sin construir antes una teoría, porque necesitábamos proporcionar más bienes a la población. Pero no podíamos pagar todos los bienes importados,

por el decaimiento de nuestras exportaciones y el deterioro de nuestra relación de precios del intercambio. Ese es un hecho sencillo. Sin ninguna teoría, toda América Latina hizo lo mismo, de México para abajo (Pollock et al., 2001, p. 16).

Luego de abandonar el cargo en el Banco Central, y particularmente cuando se incorporó a la CEPAL, Prebisch comenzó a lucubrar teorías, y es allí donde nació el concepto de industrialización (Pollock et al., 2001).

En general, en su planteo, la industrialización no aparece como un fin en sí misma, sino que es “el único medio del que disponen éstos [los países latinoamericanos] para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas” (Prebisch, 1949, p. 479). Dicha afirmación está estrechamente relacionada con la concepción que tiene Prebisch acerca del desarrollo económico:

El problema básico del desarrollo económico era la elevación del nivel de la productividad de toda la fuerza de trabajo (Prebisch, 1983, p. 774)

El *desarrollo económico* de la América Latina consiste en hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales. Conforme la técnica productiva moderna penetra en estas actividades y aumenta su productividad, se necesita proporcionalmente menos gente que antes para atender el crecimiento de la demanda interna y externa de productos primarios, salvo en casos excepcionales. A medida que disminuye la proporción de gente ocupada en la producción primaria tiene que aumentar la de gente en otras ocupaciones, esto es, la industria, el transporte, el comercio y los demás servicios (...) En consecuencia, el problema de la América Latina no consiste en determinar si se ha de industrializar o no a medida que se tecnifican la producción primaria y otras actividades de escasa productividad. La industrialización tiene que cumplirse para absorber potencial humano y contribuir así al aumento del producto total de la colectividad (CEPAL, 1954, p. 64)

Es posible realizar algunas referencias en relación con las ideas citadas. Inicialmente, que la noción de desarrollo en los primeros escritos de Prebisch aparece estrechamente relacionada con la idea de incrementar el producto de la economía. Es decir, la noción de desarrollo era por entonces similar a la de crecimiento económico.<sup>26</sup> En consecuencia, es

---

<sup>26</sup> Vale destacar que el modo en cómo se conceptualizó la noción de desarrollo no ha sido siempre igual, sino que fue variando y transformándose a lo largo de los años. Durante este primer período de producción de Prebisch en la CEPAL, y en el contexto general de la emergencia de las discusiones de la “nueva economía

manifiesta la asociación entre la necesidad de incrementar el producto y los imperativos por mejorar los niveles de productividad.

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

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

En este marco, la industrialización adquiere relevancia por diversos motivos. Por un lado, porque la actividad industrial permitiría absorber el sobrante de mano de obra que era desplazada de la actividad agropecuaria producto de los incrementos de productividad y del desarrollo de técnicas de producción más modernas; al tiempo que permitiría emplear esa mano de obra en actividades con mayores niveles de productividad (CEPAL, 1951). De esta manera, el crecimiento del empleo industrial a una tasa más elevada que el conjunto de la fuerza de trabajo era el medio principal para eliminar la pobreza mediante la absorción de la mano de obra proveniente de sectores de baja productividad, como la agricultura campesina, los talleres artesanales y los servicios menores (FitzGerald, 1998).

Por otro lado, porque dadas las transformaciones que se fueron manifestando en el plano del comercio internacional, ya no era posible viabilizar un esquema de inserción basado exclusivamente en la exportación de productos primarios. No había dudas de que bajo el predominio del ciclo hegemónico británico, dicho patrón habilitó importantes tasas de crecimiento (aunque muy desiguales y concentradas geográficamente), por la demanda del centro que actuó como estímulo dinámico para las economías latinoamericanas. Sin

---

del desarrollo”, el concepto de *desarrollo* solía ser similar al de *crecimiento económico* (Bustelo, 1999). Es decir, las discusiones sobre el desarrollo estaban orientadas, en gran medida, a analizar las posibilidades del incremento sostenido de la renta real total o per cápita de los países (Bustelo, 1992).

embargo, el relevo por parte de Estados Unidos de la posición hegemónica otrora desempeñada por Gran Bretaña como centro propulsor implicó importantes cambios en las dinámicas de comercio. Estados Unidos era un país mucho más proteccionista y, además, también productor de materias primas (Prebisch, 1949). Por ello, no era de esperar que Estados Unidos “estimule” el crecimiento de América Latina tal como el esquema que predominó antes de la crisis de 1930. El problema fundamental estaba entonces en “adaptarse a esas nuevas condiciones -en la medida en que no pueden transformarse- procurando encontrar nuevas reglas, concordantes con la nueva realidad” (Prebisch, 1949, p. 486).

Es preciso notar, entonces, que los gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha la estrategia de ISI ante las dificultades experimentadas, justamente, durante las Guerras Mundiales y la crisis de 1930; pero una vez superadas dichas coyunturas, ya no era posible volver a un esquema de especialización basado en materias primas. Por un lado, por la relación desfavorable de precios que supo señalar Prebisch a través del concepto de “deterioro de los términos de intercambio”. Por otro, porque dicho esquema de especialización relegaba a la periferia a una posición de constante vulnerabilidad respecto la demanda y los ciclos de las economías centrales. Los países primario-exportadores no contaban con un motor de crecimiento endógeno sino que dependían de la demanda de los países centrales, quedando supeditados a las oscilaciones económicas de éstos (Gurrieri, 2001). Existe allí, pues, una diferencia radical entre la actividad industrial y la primario-exportadora; y es que la primera posee un efecto dinámico que el sector primario no posee. Al desarrollarse, el sector industrial estimula el crecimiento de la producción primaria, mientras que ésta no puede estimular a la industria. En ese sentido, mientras que el centro puede influir indirectamente en la cuantía de población periférica ocupada mediante la demanda de productos primarios, la periferia no tiene capacidad para incidir en una mayor demanda del centro de productos primarios<sup>27</sup> (CEPAL, 1951, p. 52).

---

<sup>27</sup> Los países periféricos carecen de acción dinámica sobre la capacidad de absorción de productos primarios del centro. Su propia capacidad para importar depende primordialmente de lo que el centro adquiera en el país periférico. En otras palabras, mientras el centro puede generar poder de compra internacional en la periferia, ésta no puede generar este poder de compra en el centro (CEPAL, 1954).



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

El problema que observaba Prebisch era, justamente, la dificultad para incrementar las exportaciones de materia prima. De acuerdo con su análisis, existe una baja elasticidad-ingreso en la demanda de bienes de productos primarios por parte del centro, en contraposición a una alta elasticidad-ingreso de la demanda de bienes manufacturados que producen los países centrales y que importan los periféricos (CEPAL, 1951, 1954; Prebisch, 1983). En un plano general, esto quiere decir “que conforme se eleva el ingreso por habitante por encima de ciertos mínimos, la demanda de productos primarios crece con menor intensidad que la de artículos industriales y servicios” (CEPAL, 1954, p. 67). Habría allí, entonces, un desequilibrio entre la demanda efectiva (de materia prima) de los países centrales y lo que los países periféricos deberían poder exportar para cubrir las crecientes importaciones; o bien, en otras palabras, entre la capacidad para importar y la necesidad de importar de los países de América Latina (CEPAL, 1951, p. 10). En consecuencia, para corregir la disparidad ingreso-demanda “no hay otro camino que promover la industrialización en los países periféricos, ya que éstos no pueden obtener todos los bienes industriales que necesitan a cambio de sus exportaciones” (CEPAL, 1954, p. 67).

Sin embargo, Prebisch era consciente de que el desarrollo de la industrialización no resolvería los desequilibrios de la balanza de pagos, al menos inicialmente. Principalmente, porque para que la industria pueda ir cumpliendo con el fin social de elevar el nivel de vida de las masas, era necesario disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos y aprovechar el progreso de la técnica, y ello exigía importar una cantidad considerable de bienes de capital. Frente a esa situación, emergen dos cuestiones importantes. Por un lado,

el hecho de que “el desarrollo de la actividad industrial no es incompatible con el desarrollo eficaz de la actividad agropecuaria” (Prebisch, 1949, p. 480). En ese sentido, la estrategia de Prebisch revalorizaba el rol de la actividad primario-exportadora como una fuente de recursos estratégica a los fines de contar con las divisas que permitan importar los bienes de capital necesarios (Prebisch, 1949). Y, por otro lado, ante la imposibilidad/dificultad de reducir el consumo para incrementar el ahorro, no se desestimaba la posibilidad de acudir a los capitales extranjeros para financiar la importación de bienes, por lo menos de manera temporal (CEPAL, 1953).

Finalmente, mencionamos también que Prebisch señalaba ya, inicialmente, las dificultades asociadas a una estrategia de industrialización sumamente fraccionada por el tamaño de los mercados de los países latinoamericanos. Al respecto, otro de los argumentos clave su propuesta estará asociada a la promoción de la integración de los mercados latinoamericanos basada en la cooperación internacional, con el objeto de lograr una mayor interdependencia económica entre los países de la región (Mallorquin, 2008), evitar las limitaciones de la escala de producción que imponía el tamaño de los países (FitzGerald, 1998) y lograr, en el largo plazo, un mercado común (Prebisch, 1983).

Como institución, entonces, la CEPAL adoptó un punto de vista específicamente regional, opuesto al de la industrialización de un solo país (Rodríguez, 2006), principalmente porque, más allá de las limitaciones de la ISI, también se reconocía que las ganancias de mercado de un país a expensas de otro no podrían considerarse como un aumento del bienestar desde el punto de vista de la región en su conjunto (FitzGerald, 1998).

#### **4. Conclusiones**

Luego de lo analizado en este capítulo, es posible sintetizar que los aportes que Raúl Prebisch se constituyeron en una contribución académica y en un insumo político muy importante, tanto para interpretar la realidad latinoamericana y los problemas para su desarrollo, como, principalmente, para “transformarla”. Estas contribuciones, articuladas en la CEPAL, se constituyeron en la impronta analítica de la institución y lograron generar una corriente de pensamiento crítico para la acción económica en América Latina (Pollock et al., 2001).

A la concepción dominante en el marco del comercio internacional basada en la teoría de las ventajas comparativas, que suponía beneficios para todos los países, Prebisch contrapuso su visión de una economía capitalista mundial dividida en centro y periferia, en función de la capacidad de unas y otras economías para generar y apropiarse de los frutos derivados del progreso técnico. Frente la posición periférica y dependiente de América Latina, y por las dificultades que ello traía aparejado para el desarrollo de la región (evidenciadas particularmente en el marco de la crisis mundial de 1930), Prebisch ofrecerá un argumento teórico que justificaba la promoción y profundización de la ISI, estrategias que los gobiernos latinoamericanos ya venían desplegando como reacción a la difícil coyuntura internacional.

A partir de sus análisis, América Latina ya no podría continuar con un esquema de especialización internacional basado en la exportación de productos primarios; lo que se explica por a) el deterioro de los términos de intercambio entre las exportaciones del centro y la periferia, en desventaja de la última; b) el patrón de vulnerabilidad que configura en las economías periféricas, al depender exclusivamente de la demanda de materia prima de los centros; y c) por la imposibilidad del sector primario i- de garantizar el margen de exportaciones necesarias para el desarrollo de América Latina, por la baja elasticidad ingreso-demanda de los bienes primarios, y ii- de absorber una mayor cantidad de mano de obra compatible con el incremento de la población.

En consecuencia, el desarrollo de la actividad industrial permitiría: a) absorber una mayor cantidad de la mano de obra desplazada del sector primario por los constantes incrementos de productividad; b) incrementar el producto de la economía al ocupar a nuevos trabajadores en actividades con mayores niveles de productividad; y, básicamente, c) producir aquellos bienes que no se podían importar. En última instancia, la industrialización era el medio que le permitiría a los países periféricos ir captando parte del fruto del progreso técnico, absorber el potencial humano en dicha actividad y contribuir, mediante el incremento de la productividad, al aumento del producto total de la colectividad (CEPAL, 1954; Prebisch, 1949).

Ahora bien, el planteo de Prebisch tenía como rasgo central el hecho de que el Estado asumía un rol central en el impulso y en la coordinación de la estrategia de ISI a

implementar. La industrialización, bajo la dirección del Estado, era vista como la única forma de generar rápidamente el progreso tecnológico requerido, y de lograr compatibilizar los comportamientos de los distintos actores para tal fin. Esta cuestión, que aparece de manera constante e indiscutida en gran parte de la bibliografía acerca del estructuralismo latinoamericano, ha permanecido, en general, poco estudiada.

Como mencionábamos en la introducción, un análisis más detenido acerca del rol que asume el Estado en el marco de la teoría de desarrollo de Prebisch, permite observar que sus referencias no han sido siempre iguales, sino que se van presentando importantes cambios a lo largo de los años de producción del autor. Esos cambios comienzan a advertirse ya en los primeros años de producción de Prebisch en la CEPAL, a medida que el proceso de ISI que inicialmente teorizó comenzó a desarrollar ciertas dinámicas que se alejaban de sus expectativas iniciales depositadas en dicho proceso. En consecuencia, señalábamos el paso de un Estado concebido como “solución” a los problemas del desarrollo, a otro concebido como un “problema” para el mismo objetivo.

El siguiente capítulo tiene por fin no sólo analizar el rol del Estado en la teoría de desarrollo de Raúl Prebisch, sino atender y sistematizar ese “cambio de humor” en su entendimiento para el estímulo y coordinación de la ISI.

# CAPÍTULO II

---

## El abordaje del Estado en las publicaciones de Raúl Prebisch: su paso de “solución” a “problema” para el desarrollo latinoamericano

### 1. Introducción

Ante el diagnóstico inicial realizado por Raúl Prebisch con respecto a la condición periférica latinoamericana (como se analizó en el capítulo anterior), la propuesta del autor consistía en promover un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, con la activa participación del Estado en la programación, coordinación e impulso de la misma.

Ahora bien, al centrar el análisis en el Estado, se observa inmediatamente que el modo en cómo Prebisch entendió su accionar no es estático ni monolítico, sino que se van manifestando diversos cambios en su abordaje.<sup>28</sup> Durante el recorte temporal aquí analizado, se observa que Prebisch incorporará gradualmente nuevos elementos en sus referencias al Estado, que irán marcando el paso de una visión más bien normativa, respecto lo que el Estado “debería” hacer, hacia una postura más crítica en la que, focalizado en la experiencia reciente de aquel entonces, comienza a reflexionar y a tener en cuenta diversos obstáculos que se irán manifestando a partir de la mayor intervención estatal.

---

<sup>28</sup> Más allá del período comprendido en el recorte temporal de este trabajo, es importante destacar que los cambios en las referencias de Prebisch hacia el Estado se irán manifestando con mayor énfasis durante las décadas posteriores. Como se mencionó en el punto 4 de la introducción (páginas 17-18), hacia fines de la década del '70 (y principios de los '80), y a diferencia de este período inicial de producción en la CEPAL, Prebisch complejizó su matriz analítica inicial, esencialmente economicista, e incorporó otras dimensiones relacionadas con la matriz social de actores, la lógica conflictual del desenvolvimiento capitalista, la diversidad de intereses que operan en los diversos países y, de manera explícita, la lucha por la redistribución (social) del excedente (Prebisch, 1976, 1980, 1981).

En ese sentido, es posible señalar dos momentos diferenciados durante el período aquí analizado: un primer momento, entre los años 1949 y 1955, donde las referencias de Prebisch hacia el Estado son más bien en términos normativos o propositivos; y otro momento, entre 1956-1963, donde las referencias hacia el Estado, a diferencia de aquel primer momento, adquieren una connotación mucho más crítica y evaluatoria respecto sus modalidades de acción bajo la ISI.<sup>29</sup> De esta manera, es posible observar que en los análisis tempranos de Prebisch el Estado pasa de ser incorporado como un actor clave para alterar los patrones de reproducción del capital en la periferia, a partir de lo cual se justifica su activa intervención en el programa de desarrollo, a constituirse en uno de los principales obstáculos para poder avanzar con la estrategia propuesta.

## **2. Análisis del rol del Estado para el desarrollo en las obras de Raúl Prebisch (1949-1963)**

### **2.1. “*Del Estado como ‘solución’...*”: El Estado como actor central en la estrategia de desarrollo de Prebisch en la CEPAL (1949-1955)**

Como se mencionó en el capítulo anterior, el análisis diagnóstico de Prebisch sobre la condición periférica de América Latina en la economía capitalista mundial quedó plasmado, inicialmente, en el documento “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, elaborado en el marco de la CEPAL y presentado por primera vez en Cuba, en 1949. Posteriormente, fue complementado por otro importante documento titulado “Estudio económico de América Latina 1949”, publicado en 1951. Estas dos contribuciones, si bien no conforman una teoría formalizada en plenitud (Rodríguez, 2006), constituyen el argumento central del autor que continuará trabajando durante las próximas tres décadas, y representan, en gran parte, las preocupaciones que caracterizarán a la teoría estructuralista latinoamericana articulada y promovida por la CEPAL.

---

<sup>29</sup> Naturalmente, la diferenciación temporal propuesta entre esos dos momentos analíticos no es tajante ni excluyente. Algunas consideraciones críticas por parte de Prebisch respecto al accionar del Estado en la ISI ya pueden observarse en textos de 1954, aunque se trata sólo de referencias en las que no profundiza sus análisis, como sí lo hará a partir del año 1956. El año 1955 se tomó como referencia, principalmente, por la publicación de una serie de documentos elaborados por Prebisch a pedido del gobierno de facto argentino, que tuvieron un impacto político muy importante. Las referencias allí contenidas, y las que emergerán con mayor presencia en los textos posteriores, sí se orientarán a criticar y denunciar las modalidades de configuración e implicación estatal bajo la ISI. También es necesario aclarar que la experiencia política argentina influyó notablemente en los análisis que Prebisch realizará (de su autoría y en la CEPAL) con posterioridad a 1956.

Ambos estudios sostienen que el *crecimiento económico* de América Latina depende del incremento del ingreso medio por habitante (que, para ese entonces, ya era muy bajo en la mayor parte de los países de la región); y la propuesta de *desarrollo* se asocia a la posibilidad de hacer descender la elevada proporción de población activa que trabaja con escasa productividad en la producción primaria y las actividades artesanales, para poder así incrementar el nivel de ingreso medio por persona y elevar el nivel de vida de las masas. De allí la importancia que adquiere la industrialización en los países de la periferia: es el medio que les permitiría ir captando parte del fruto del progreso técnico, absorber el potencial humano en dicha actividad y contribuir, mediante el incremento de la productividad, al aumento del producto total de la colectividad.<sup>30</sup>

En este marco, se plantea inicialmente la necesidad de elaborar un *programa* de desarrollo económico que defina principalmente el fin que se persigue con la industrialización por sustitución de importaciones; y, partir de allí, diseñe la estrategia a implementar. Al respecto, en el argumento de Prebisch, el programa de desarrollo basado en la ISI tiene por fin indudable aumentar el nivel de vida de las masas, y sus análisis se orientarán a establecer cuidadosamente las áreas prioritarias a estimular para garantizar la eficacia del proceso industrializador.

Es durante este período inicial de producción cepalina en que se publica, en 1952, el documento titulado “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”<sup>31</sup> que, como se explicitó posteriormente en una reedición del mismo documento veinte años después, “intentó diseñar las bases de la *planificación*<sup>32</sup> para el desarrollo latinoamericano”<sup>33</sup>:

---

<sup>30</sup> Como mencionamos en el capítulo anterior, por entonces el concepto de desarrollo se asimilaba en gran medida al de crecimiento económico.

<sup>31</sup> El documento fue inicialmente presentado el 28 de mayo de 1951, durante el cuarto período de sesiones de la CEPAL celebrado en México. Posteriormente, se publicó impreso el 11 de septiembre de 1952.

<sup>32</sup> Existen trabajos que señalan que el término *planificación* fue progresivamente sustituido en la CEPAL por el de *programación*, por ser considerado subversivo en plena época de Guerra Fría, bajo la “cacería de brujas macarthista” que se desarrolló en Estados Unidos, incluso dentro de las Naciones Unidas (Sunkel, 2000, p. 35). No obstante esas observaciones, los trabajos de Prebisch aquí analizados no han prescindido de dicho concepto.

<sup>33</sup> Reedición del documento original: Prebisch, R. (1973) *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Serie conmemorativa del XXV Aniversario de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas. pp.XII.

Un programa es la forma concreta de llevar a la práctica una política de desarrollo. Y esa política requiere también de principios que la orienten y le den consistencia (Prebisch, 1952b, p. 18)

Para que haya un programa, y no sólo una serie de medidas inconexas y parciales, se requiere un examen general de todas esas medidas para que, sin perjuicio de sus fines especiales, respondan a las metas del desarrollo. Un programa es, pues, un acto de orden, en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que se dispone, las necesidades de desarrollo económico y su escala de prelación, y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas (Prebisch, 1952b, p. 16)

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

Lo que Prebisch realiza, y de manera muy minuciosa, es un análisis acerca de los criterios para la asignación de recursos de manera eficiente en los países latinoamericanos, para incrementar el ritmo de crecimiento, ocupándose de manera exhaustiva al estudio (y cálculo) de las inversiones y de aquellos sectores prioritarios a los cuales estimular. Del mismo modo, se ocupa también de otras cuestiones más generales referentes a los elementos concretos que deben estar presentes en el programa, tales como establecimiento de metas (inmediatas y de largo alcance), plazos y visión de resultados. Es en este sentido en que se mencionan las medidas a llevar a cabo por parte del Estado, relacionadas en forma directa con la ejecución del programa<sup>34</sup> (Prebisch, 1952b, p. 53).

Esas medidas son asignadas al mismo en tanto se derivan de atributivos específicos concernientes a su *estatidad*: básicamente, se le reconoce cierta especificidad institucional

---

<sup>34</sup> El documento cuenta con un capítulo orientado a detallar las actividades necesarias para avanzar en este sentido. Disponible en: Prebisch, R. (1952). *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Capítulo IV: Discusión preliminar acerca de los elementos de un programa de desarrollo económico. Pp.53-90. El capítulo analiza, por un lado, las inversiones públicas y privadas que serían necesarias realizar; y por otro, las medidas a implementar de forma directa por el Estado para la ejecución del programa. Esas medidas se mencionan a continuación.



que le permite intervenir, sobre todo de manera indirecta, para estimular (o desalentar) determinados comportamientos en los actores privados. Ello es posible, específicamente, a través de la regulación de la actividad económica mediante la configuración impositiva, la inversión pública, el control de importaciones, la potencial aplicación de gravámenes sobre el gasto y consumo, o bien, la aplicación de controles de cambios o impuestos a aquellas importaciones que sean incompatibles con el ritmo de crecimiento esperado.

[El Estado] tiene además que considerar las medidas oficiales que sea recomendable tomar para hacer posible la realización del programa, por un lado; y, por otro debe examinar la compatibilidad de las metas del programa y los medios que éste presupone con otros aspectos de la acción gubernativa. Las primeras conciernen principalmente a la actividad económica privada. El Estado puede determinar con precisión las inversiones que está dispuesto a realizar en forma directa, pero en cuanto a la iniciativa privada tiene que limitarse a tomar ciertas medidas para estimularla en determinados sentidos y desalentarla en otros. Estas medidas tienen que guardar estrecha relación con las metas que persigue el programa. De todos modos, la preparación de un programa ofrece la oportunidad de revisar todas aquellas medidas que influyen directamente sobre la actividad económica, eliminar algunas, modificar otras y tomar las medidas adicionales que sea aconsejable. En este sentido deberán examinarse: a) la política aduanera y de cambios y la forma en que ambas afectan el desenvolvimiento de la producción, particularmente de las ramas que el programa considera en forma específica; b) el efecto del sistema impositivo sobre las inversiones; c) las distintas medidas de intervención que influyen directamente sobre la actividad económica, sobre todo en materia de control de precios y regulación directa de la producción. (Prebisch, 1952b, pp. 55–56)

En cuanto a otros aspectos de la acción gubernativa, aun cuando no influyen directamente sobre tal o cual rama de la actividad económica, pueden tener considerable influencia sobre la orientación e intensidad del desarrollo (...) quienes lo preparan [al programa de desarrollo] han de tener en cuenta los posibles efectos de ciertos actos gubernativos para cerciorarse de si hay compatibilidad entre éstos y las finalidades de aquél. (Prebisch, 1952b, p. 56)

A medida que Prebisch despliega su argumento con respecto a las herramientas que posee el Estado para incidir (de manera indirecta) en el comportamiento de los actores privados, emerge inmediatamente una crítica hacia los estratos superiores (o grupos de altos ingresos) que estará presente a lo largo de toda su producción teórica. Esa crítica se relaciona específicamente con las modalidades de consumo que caracterizan a ese

segmento de la población latinoamericana, cuyas demandas no son compatibles con el programa de desarrollo que propone el autor.

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

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

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

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

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

Se observa entonces que ante la necesidad de incrementar el ahorro, y ante la “impropia” utilización de los recursos disponibles por parte de los grupos con altos ingresos (que emulan los patrones de consumo de las sociedades industriales más avanzadas y destinan recursos de manera improductiva que, de otra manera, podrían ser invertidos en la actividad industrial), Prebisch considera la intervención del Estado, principalmente

mediante políticas impositivas, para reorientar el comportamiento de dichos actores. También menciona la posibilidad de que el Estado haga uso de sus “resortes autoritarios”, aunque no ahonda ni especifica el análisis al respecto.

En relación con la insuficiencia del ahorro, Prebisch señala una suerte de “círculo vicioso” en los países latinoamericanos donde “la productividad es muy baja porque falta capital, y donde falta capital, por ser muy estrecho el margen de ahorro, a causa de esa baja productividad” (Prebisch, 1949, p. 492). Pero aun reconociendo el desaprovechamiento de los (escasos) recursos disponibles, Prebisch señalará la no conveniencia de deprimir el consumo de las masas, que por lo general, a diferencia de los estratos superiores, es muy bajo. En cambio, considera la posibilidad de recurrir al capital extranjero como recurso transitorio para el aumento del capital (Prebisch, 1949).

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

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

Inicialmente, Prebisch señala que la utilización de los resortes institucionales del Estado (principalmente, el sistema impositivo) es una herramienta estratégica para avanzar en la modificación del régimen existente. Sin embargo, a pesar de estas observaciones tempranas, la mayoría de los textos analizados durante este período no abordan la cuestión de manera más detenida, salvo algunas menciones acerca de su conveniencia (CEPAL,

1955). En cambio, la cuestión acerca de la necesidad de avanzar en una reforma agraria y los medios para lograrlo recién aparecerá con mayor fuerza hacia el año 1963.<sup>35</sup>

En el año 1953, durante el quinto período de sesiones de la CEPAL realizado en Río de Janeiro, la Secretaría Ejecutiva a cargo de Prebisch presentó el informe titulado “Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico”, donde se presenta un mayor tratamiento a la cuestión del Estado en comparación con las publicaciones anteriores. Este documento se reeditó, en una versión revisada, en el año 1955 bajo el título: “Análisis y proyecciones del desarrollo económico”. En ambos documentos, el primer párrafo está dedicado a explicar la diferencia entre lo que se concibe como un *programa de desarrollo* y la regimentación rigurosa de la economía por parte del Estado.

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

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

---

<sup>35</sup> Dichas referencias se analizarán más adelante (página 76).

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

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

Hay dos tipos de intervención del Estado: la que se realiza mediante tales instrumentos<sup>36</sup>, creando un ambiente propicio al desenvolvimiento de la iniciativa privada y enderezándola al cumplimiento de metas u objetivos, y aquella otra forma de carácter regulativo en que se prescribe lo que puede hacer –o ha de abstenerse de hacer- la iniciativa privada. Un buen programa, lejos de fortalecer o hacer indispensable la continuación de este género de acción reguladora de la conducta individual de los empresarios, podría, por el contrario, crear las circunstancias favorables a su eliminación mediante el crecimiento más ordenado e intenso de la economía. (CEPAL, 1953, p. 2)

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

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

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

---

<sup>36</sup> En referencia a la cita inmediatamente anterior.

[S]i por un lado, la eficacia de una política de desarrollo depende del empresario privado, por otro es inevitable que el Estado intervenga con medidas de ese tipo.<sup>37</sup> (CEPAL, 1954, p. 10)

Una de las condiciones básicas de esa política [de desarrollo] en la situación actual de la América Latina es la necesidad de elevar el coeficiente de ahorro propio a fin de que después de un cierto período de años no sean indispensables –aun cuando sí convenientes- nuevas aportaciones de capital extranjero para mantener una tasa satisfactoria de crecimiento del ingreso. Esta elevación del coeficiente no suele surgir del juego regular de las fuerzas económicas. Tiene que ser, pues, uno de los objetivos de un programa de desarrollo a cuyo logro el Estado puede contribuir notablemente con medidas fiscales que alienten las inversiones y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos niveles de ingreso, aparte de otras medidas. He aquí otro caso en que la intervención estatal no interfiere en la libre decisión de los individuos, si bien crea condiciones que le inducen a actuar en el sentido que se busca. (CEPAL, 1954, p. 9)

En consecuencia, el acento que así se pone en la iniciativa privada no significa considerar que la aceleración del desarrollo económico vaya a conseguirse por el libre juego de las fuerzas económicas, como sucedió en los países latinoamericanos en aquella etapa histórica de desarrollo hacia afuera, cuando se tendía casi exclusivamente a satisfacer las necesidades del mercado internacional. (CEPAL, 1955, p. 10)

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

Las disparidades o desniveles de ingresos y de productividad que el desarrollo desigual de la técnica productiva y de la forma de distribución de sus frutos traen consigo, plantean problemas que al no poder resolverse de un modo espontáneo y satisfactorio, por el libre juego de las fuerzas económicas, en el respectivo ámbito nacional, han exigido la aplicación de medidas tendientes todas, no obstante su diversidad, a proteger el nivel de ingresos alcanzado por un país y a acrecentarlo. (CEPAL, 1951, p. 86)

Esto no significa en modo alguno que el desarrollo económico haya de ser sólo el resultado del juego espontáneo de las fuerzas de la economía. Ha de conjugarse en él la iniciativa privada con una firme política del Estado, con un tipo de intervención que se proponga promover el desarrollo creando condiciones que orientan y estimulan en un sentido u otro la acción del empresario sin regular sus decisiones individuales. Para ello el Estado recurre a los resortes de

---

<sup>37</sup> En referencia “a las medidas fiscales que alienten las inversiones y desalienten el incremento del consumo más allá de ciertos niveles de ingreso...” (CEPAL, 1954, p. 10)

la política monetaria, cambiaria, fiscal y aduanera y a sus inversiones básicas (CEPAL, 1954, p. 7)

De esta manera, en el planteo de Prebisch, la aceleración del desarrollo de la economía periférica no es un fenómeno espontáneo que resulte exclusivamente de la operación de las fuerzas económicas, sino que requiere de la combinación centrada en la iniciativa privada y la acción vigorosa del Estado. Por ello:

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

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

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

Ante todo, la substitución de importaciones por producción interna requiere generalmente la elevación de los aranceles de aduana, por el mayor costo que suele tener aquélla. (Prebisch, 1949, p. 499)

Esta necesidad de protección es ineludible en una juiciosa política de desarrollo y no conspira en forma alguna contra el comercio internacional siempre que se mantenga dentro de los límites exigidos por el mismo desarrollo. Dentro de tales límites (...) la protección no disminuye las importaciones de un país en desarrollo, sino que cambia simplemente su

composición en consonancia con las transformaciones estructurales de la economía nacional. Los derechos aduaneros disminuyen o eliminan algunas importaciones que se sustituyen por producción interna, y ello da lugar al aumento de otras importaciones de demanda muy elástica conforme crece el ingreso por habitante. (CEPAL, 1954, p. 66)

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

...no cuesta concebir un país en que la propensión muy marcada a importar artículos no esenciales sea incompatible con las elevadas importaciones de bienes de capital requeridas por el desarrollo intenso de la economía. El control de cambios podría ser entonces un eficaz instrumento selectivo. (Prebisch, 1949, p. 500)

Un país de periferia, en el mínimo cíclico de exportaciones, sólo puede pagar una cantidad relativamente baja de importaciones. Esta cantidad no permite importar todo lo que se requiere para mantener un grado máximo de ocupación. Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones y, correlativamente la estructura y volumen de la producción interna, para atender las necesidades corrientes de la población, sustentando un máximo de ocupación. (Prebisch, 1949, p. 499)

Si un país periférico (...) se propone desarrollarse económicamente e ir atenuando la diferencia de ingreso con los países centrales -o mantenerla por lo menos- tendrá una persistente tendencia al desequilibrio, pues sus importaciones industriales tenderán a crecer más que sus exportaciones primarias (...) No tiene pues otra solución que limitar sus importaciones a lo que le permite su capacidad de pagos exteriores. Ahora bien, si no lo hace mediante una selección que disminuya o elimine algunas importaciones a fin de poder aumentar otras, tendrá que verse forzado, por el juego de las fuerzas económicas, a comprimir su ingreso y disminuir su ritmo de crecimiento para corregir el desequilibrio. (CEPAL, 1954, p. 64)

La acción del Estado tiene por fin, entonces, fomentar la iniciativa privada, proteger el nivel de ingresos nacional de los efectos de la competencia extranjera<sup>38</sup> y evitar que los

---

<sup>38</sup> En la explicación de este proceso, Prebisch destaca el carácter notoriamente proteccionista del centro cíclico principal, Estados Unidos, que marcó una notable diferencia respecto el centro cíclico predecesor, Gran Bretaña. Al respecto, ningún país latinoamericano ha podido escapar a la intervención, así como tampoco pudo hacerlo en la historia ningún país en su primera etapa de industrialización, salvo aquellos que



recursos disponibles se desvíen de los objetivos perseguidos en el programa. En última instancia, mediante sus diversas prácticas de intervención, el Estado debe procurar la elevación del coeficiente de ahorro nacional, para poder llevar a cabo la importación de los bienes de capital necesarios para profundizar la industrialización local.

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

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

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

Otra de las áreas de incumbencia del Estado en el programa de desarrollo debe orientarse a evitar que las perturbaciones en el ciclo económico tengan impactos profundos en las economías de la periferia. Al respecto, se señalan dos medidas que pueden implementarse desde el ámbito nacional para tal fin: por un lado, las medidas de carácter estructural que fortalecen la economía nacional haciéndola menos sensible a las fluctuaciones y contingencias exteriores; y, por otro, están las medidas propiamente anticíclicas (CEPAL, 1954). En relación con la primera, si la estrategia de sustitución de importaciones lograra avanzar sobre los bienes duraderos de capital y de consumo, sería posible comprimir

---

por ser los primeros no tuvieron competidores más avanzados (CEPAL, 1954, p. 11). Incluso, la CEPAL señala que dentro de la misma escuela clásica se ha admitido la protección en la etapa incipiente de la industria hasta que llegue a fortalecerse y ponerse en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera (CEPAL, 1954, p. 65).

intensamente las importaciones en las fases de escasez de divisas, lo cual fortalecería notablemente la estructura de la economía frente a las fluctuaciones y contingencias exteriores. Así podría asegurarse la continuación de las importaciones de artículos esenciales e imprescindibles en épocas de adversidad exterior y mientras no se sobrepasen ciertos límites. En relación con la segunda, se trata de atenuar o contrarrestar los efectos de las variaciones de la exportación sobre la actividad interna, mediante una política de carácter compensatorio, que haga variar las inversiones, principalmente en obras públicas, en sentido contrario al de dichas variaciones.

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

Tales resortes [de intervención del Estado] pueden también servir para emplear en mayores gastos fiscales lo que pudo ser ahorro, en desmedro del incremento de la productividad nacional. (Prebisch, 1949, p. 494)

Y si, en donde la productividad es alta y la acumulación de capital considerable, el crecimiento de la cuota de gastos fiscales es objeto de preocupación, mayor ha de serlo en países en los cuales se requiere destinar al ahorro una parte apreciable del ingreso nacional. Pues el ahorro es necesario para conseguir el incremento de productividad sin el cual será ilusorio el propósito de elevar el nivel de vida de las masas (...) Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de América Latina son relativamente estrechos; y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay, pues, que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin de distribuir esos recursos limitados en la forma más conveniente. Y si tal finalidad consiste en acrecentar el bienestar mensurable de la colectividad, el aumento del capital por hombre tiene que ocupar lugar de prelación muy principal. (Prebisch, 1949, p. 493)

Es, pues, necesario utilizarlo [el ahorro] en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Una política equivocada podría provocar, sin embargo, el empleo deficiente de este ahorro. (Prebisch, 1949, p. 496)

Ahora bien, un aspecto es común a las publicaciones de este período. En cuanto a la toma de decisiones que conciernen al programa de desarrollo económico, existe una clara

exigencia de *eficiencia*, asociada a la posibilidad de los economistas de analizar objetivamente las necesidades del desarrollo. De acuerdo con el análisis de Prebisch, 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. Del mismo modo, se destaca la necesidad de actuar *neutralmente* en la técnica de programación (CEPAL, 1953, 1955).

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

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

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

De esta manera, se manifiesta una disociación entre el ámbito de análisis y evaluación de las alternativas económicas, necesarias para el proceso de transformación de la estructura productiva, y el ámbito de toma de decisión sobre aquellas alternativas posibles. Prebisch escinde analíticamente la técnica económica de las relaciones sociales y políticas, depositando la responsabilidad de la planificación y ejecución en el saber experto, que se identifica en su relato específicamente con la figura del economista (CEPAL, 1953). En ese sentido, destaca la importancia de formar expertos en esa área para la generación de un cuerpo de técnicos que puedan especializarse en la temática del desarrollo (Prebisch, 1949,

1951, 1952b); fiel a su percepción de que las necesidades latinoamericanas deben pensarse localmente, y de que es necesario evitar el implante acrítico de teorías generadas en los centros (Prebisch, 1951).

Nos encontramos con un conocimiento precario de la estructura económica de nuestros países, su forma cíclica de crecer y sus posibilidades. Si se logra realizar su investigación con imparcialidad científica y estimular la formación de economistas capaces de ir captando las nuevas manifestaciones de la realidad, previendo sus problemas y colaborando en la busca de soluciones, se habrá hecho un servicio de incalculable importancia para el desarrollo económico de la América Latina. (Prebisch, 1949, p. 502)

Los jóvenes latinoamericanos que han pasado por las grandes universidades extranjeras vuelven con un caudal muy respetable de conocimientos científicos que, si bien responden a la realidad de los grandes países, no siempre resultan adecuados para interpretar nuestra propia realidad (...) En esto también se impone una cuidadosa adaptación. (Prebisch, 1951, p. 16)

La experiencia demuestra que en la propia elaboración de estos programas es necesario contar con asistencia técnica, tanto en el programa en sí como en la preparación de los proyectos concretos, y que para ello se requiere formar un personal técnico de que ahora apenas se dispone en materia de programación. (CEPAL, 1955, p. 152)

La organización de la CEPAL podría ser el campo más propicio (...) en la tarea de formar grupos selectos de expertos en los problemas del desarrollo económico (...) pues es notoria la escasez de este tipo de expertos en los países latinoamericanos. (Prebisch, 1952b, p. 18)

Sin embargo, a pesar de estas referencias que mencionan una disociación entre la técnica de programación (que, aunque situada en la esfera estatal, está centrada en una perspectiva económica), y el acto de *decisión* política de las acciones a implementar (entendido como espacio disputado y negociable), en algunas publicaciones de los últimos años comprendidos en este subperíodo analítico (1949-1955) ya aparecen ciertas advertencias por parte de Prebisch acerca de la necesidad de contar con el concurso del resto de los actores sociales para legitimar el programa de desarrollo.<sup>39</sup>

[La] neutralidad de la técnica de programación es recomendable (...) porque fortalece la autoridad moral y el sentido persuasivo de quienes la elaboran. Un programa es un acto de

---

<sup>39</sup> Estas consideraciones serán más notorias en el subperíodo analítico siguiente; y, más aún, en las próximas décadas de producción teórica del autor, pero ya por fuera de la CEPAL y con una influencia en la institución notablemente menor.

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

En síntesis, por lo analizado, el Estado que emerge como “solución” para los problemas del desarrollo latinoamericano es un Estado del cual se esperan comportamientos virtuosos y a la vez ambiciosos para orientar aquel proceso. Su intervención “decisiva” y “fundamental” se justifica a partir de la necesidad de *programar* el desarrollo en tanto decisión política, a los fines de definirlo, organizarlo e implementarlo.

Se trata de un Estado con capacidad para identificar neutralmente las necesidades de las economías periféricas, y con capacidad para poder intervenir eficientemente en el estímulo y coordinación de las medidas a llevar a cabo. Específicamente, dicha capacidad se deriva de aquellos mecanismos regulatorios que le permiten incidir, de manera indirecta, para estimular y/o restringir los comportamientos de los actores privados, a los fines de hacerlos compatibles con las necesidades del programa de desarrollo. Es decir, es un Estado que puede estimular indirectamente y conducir, sin por ello restringir/prohibir, los comportamientos de los actores privados. Esta importancia depositada en el accionar estatal se manifiesta no sólo en el carácter de fomento y regulación del Estado sobre la actividad económica, sino en la responsabilidad muy importante que también se le asigna para evitar que los esfuerzos que se implementen logren resultados imprevistos o no deseados.

Se trata, de este modo, de un Estado planificador construido sobre la base del saber técnico-experto, que no se encuentra permeado ni “contaminado” por las dinámicas sociales; las que, de otro modo, podrían obturar y/u obstaculizar el desempeño de las medidas requeridas para el desenvolvimiento del programa.

## 2.2. “... al Estado como ‘problema’”: Análisis del rol del Estado en la experiencia de industrialización reciente (1956-1963)

A pesar de aquella convocatoria activa y optimista en cuanto a las virtudes asociadas a la intervención estatal, en las publicaciones posteriores a 1955 emergerán novedosas consideraciones críticas por parte de Prebisch sobre el rol del Estado para el desarrollo. Al respecto, se manifiesta un cambio en el lente analítico del autor respecto al Estado, que pasa de ser observado como un actor central de la estrategia de desarrollo que “debe hacer”, a ser analizado a partir de las acciones que efectivamente llevó a cabo durante el proceso de estímulo a la ISI en los países latinoamericanos. Es decir, y no obstante la persistencia del argumento central que le adjudica al mismo “una responsabilidad fundamental para el desarrollo de la economía” (Prebisch, 1956d, p. 1), las reflexiones de este período dan lugar a ciertas observaciones críticas sobre su accionar histórico-reciente que se alejan de la anterior percepción que lo entendía/suponía (al menos normativamente) como un reducto de eficiencia y neutralidad. En última instancia, directa o indirectamente, el Estado aparecerá en la producción de estos años (1956-1963) como un actor en gran parte responsable de los numerosos obstáculos que se fueron manifestando en las economías de la región para avanzar en el despliegue exitoso de la ISI.

Es posible señalar que gran parte de las críticas que realizará Prebisch durante las primeras publicaciones comprendidas en este subperíodo están directamente relacionadas con la experiencia política que tuvo lugar en Argentina.<sup>40</sup> Si bien la finalidad de algunos documentos, como veremos, era analizar la situación de dicho país (Prebisch, 1956c,

---

<sup>40</sup> La producción de Prebisch con posterioridad a 1955 estará muy influenciada por la experiencia peronista que tuvo lugar en Argentina, y por su tensa relación con la misma. En gran medida, Prebisch quedó “amargado” luego de que, bajo el gobierno peronista, lo despidieran abruptamente de sus cargos (principalmente, como docente de la Universidad de Buenos Aires) y dismantelaran el equipo económico que había reunido en el Banco Central (Sikkink, 1988). Luego de que se le rescindiera el contrato como profesor universitario, en el año 1948, se vio en la necesidad de buscar un nuevo empleo; fenómeno que fue contextual a la invitación que le hicieron desde CEPAL para escribir la Introducción del *Estudio Económico* y que finalmente aceptó (Pollock et al., 2001). Además de estos acontecimientos, la relación con el peronismo se puso aún más complicada cuando luego del derrocamiento de Perón, en el año 1955, Prebisch aceptó la invitación de Lonardi para elaborar los programas de desarrollo para Argentina, lo que representaba un nuevo acercamiento de Prebisch a *establishment* y a los grupos más conservadores del país. Algunos autores sostienen que este acercamiento de Prebisch a la Revolución Libertadora terminó por dificultar las relaciones con el peronismo porque Prebisch habría rechazado oportunamente una invitación por parte de Perón para elaborar un programa de desarrollo para su gobierno. Sin embargo, años más tarde, Prebisch negó enérgicamente que esa propuesta haya existido, aunque sí reconoció que desde el peronismo le ofrecieron regresar a su puesto como docente de la UBA, ofrecimiento que efectivamente él rechazó (Sikkink, 1988).

1956e), en general, los argumentos referentes al Estado que aparecen en dichos análisis serán posteriormente generalizados a los países de la región latinoamericana en su conjunto.

En consecuencia, las primeras referencias respecto al “cambio de humor” de Prebisch sobre el Estado se pueden encontrar en el documento: “Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina” (Prebisch, 1956c), el cual forma parte de una contribución que realizó el autor sobre el diagnóstico de la economía nacional a pedido del gobierno de facto argentino, en octubre de 1955. Esta publicación fue complementada posteriormente –unos meses después, en enero de 1956- por los documentos: “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de restablecimiento”, publicados en: “Planes de recuperación económica de la Argentina” (Prebisch, 1956e).<sup>41</sup>

Tomando estos documentos como punto de partida, a diferencia del período anterior, las referencias de Prebisch al Estado aparecen ahora asociadas a su rol como responsable directo de la “crisis más aguda” de la historia del desarrollo económico argentino por entonces (Prebisch, 1956c). Como se irá analizando, la política de intervención estatal en distintos ámbitos de la economía fue ampliamente cuestionada. Por un lado, Prebisch criticó la errática política de industrialización promovida por el gobierno peronista durante los años anteriores, que no logró fortalecer la economía del país.

---

<sup>41</sup> Aunque estos documentos no se publicaron en el marco de la CEPAL, son considerados para el análisis dado que son “resultado de la colaboración técnica que el gobierno de ese país [Argentina] solicitó al Secretario General de las Naciones Unidas” (Prebisch, 1957a, p. 8), y en la cual Prebisch participó en tanto Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Estos análisis, conocidos posteriormente como “Plan Prebisch”, tuvieron una notable influencia en el contexto político de aquel momento. En gran medida, Prebisch fue muy criticado por las ideas allí expuestas por la opinión pública argentina en general. Por un lado, se lo acusó de que esas “ideas” representaban una crítica directa al peronismo, en tanto nada tenían que ver con el argumento teórico característico de la CEPAL; y, por otro lado, se denunció también que el Plan era “anti-industrial”, dado que exponía ideas adversas a la industrialización y supuestamente bregaba por el retorno a un país agrícola. Al respecto, en una entrevista que Katryn Sikkink realizó a Prebisch en el año 1985, meses antes de su fallecimiento, Prebisch argumentó en su defensa: “No sé por qué se ha llamado “el plan”, porque eran algunas ideas básicas que presenté al gobierno de Lonardi; él me invitó a venir y yo tuve una serie de entrevistas con gente de distintas actividades: empresarios, profesores, economistas, dirigentes sindicales, para escribir mi diagnóstico sobre la Argentina, pero el General Lonardi tenía tal apuro, que me invitó a una reunión del gabinete en donde yo expresaría los lineamientos generales de interpretación y me aceleró, me pidió que lo escribiera cuanto antes y eso es lo que se ha llamado el “plan”; yo creía que el plan necesitaba mucho más elaboración (...) Yo lo llamé “Informe preliminar” para que se discutiera, pero comprobé que desgraciadamente, en nuestro país, no se discutía sino que se afirmaba, sin discusiones” (Mallorquin, 1998, p. 127).

[N]o se ha seguido una política acertada y previsoras de substitución de importaciones, ni se han creado las industrias básicas indispensables para fortalecer la economía del país. (Prebisch, 1956c, p. 2)

El control de las importaciones mediante permisos de cambio, el control de los precios para reprimir las consecuencias de la inflación, la regulación de los movimientos financieros internos y externos, una serie de disposiciones que dificultan la fluidez de los factores productivos, tanto en las actividades económicas de la ciudad como en las del campo, y otras formas de intervención que han llevado innecesariamente al Estado a realizar operaciones comerciales e industriales, han pervertido burocráticamente la actividad económica privada y alentado ciertas proclividades que perturban sobremanera el sano desenvolvimiento de la economía y la administración. (Prebisch, 1956c, pp. 12–13)

Estas observaciones que realiza el autor se desprenden de un tipo de intervención que finalmente fue distinta a la que él consideraba en sus escritos anteriormente analizados. Sintéticamente, Prebisch criticará la intervención desacertada basada en una política aduanera exagerada, y políticas de cambio y créditos que terminaron por distorsionar arbitrariamente el funcionamiento de la economía. De esta manera, los resortes potencialmente disponibles para orientar la actividad económica privada en un sentido compatible con el programa del desarrollo no fueron bien utilizados, y terminaron por afectar el desenvolvimiento de la economía.<sup>42</sup>

La intervención excesiva y desordenada del Estado ha perturbado seriamente el sistema económico argentino en detrimento de su eficiencia (...) La intervención del Estado es ciertamente indispensable para acelerar el ritmo del desarrollo y promover su sentido social, pero hay dos tipos de intervención: el que pretende regular la conducta de los individuos en el proceso económico, como ha sido en este país en el período que se considera, y aquella intervención del Estado favorable al desarrollo económico que consiste en manejar eficazmente los resortes superiores del sistema mediante la política fiscal, la política monetaria, de cambios y de créditos, la tarifa aduanera, la política de inversiones y la acción técnica del Estado, todo ello a fin de crear las condiciones básicas, los estímulos y los incentivos que requiere la actividad económica privada para su máxima eficacia, orientándola hacia el logro de ciertos

---

<sup>42</sup> Años más tarde, Prebisch reflexionaría que, durante la etapa de la ISI, “se hacía imprescindible una gran ampliación y mayor profundidad y eficiencia en la acción del Estado, puesto que el sistema de precios había mostrado su ineficacia para orientar adecuadamente, por sí solo, la actividad económica. [Pero] este crecimiento de las funciones del gobierno se realizó con cierta inorganicidad” (CEPAL, 1963b, p. 1). Este argumento, muy relacionado con el que inicialmente presentó Prebisch para el caso argentino, aparece ya como una característica general de la experiencia en América Latina.



objetivos fundamentales de desarrollo económico. Sucede con frecuencia que cuando el Estado se empeña en el primer tipo de intervención termina por perder el dominio de aquellos resortes superiores y en vez de orientar y estimular la economía, ésta queda a la deriva, perturbada por la incoherencia, las contradicciones y la imprevisión de este intervencionismo contraproducente. (Prebisch, 1956c, p. 12)

[M]uchas veces la protección aduanera, que sin duda es necesaria en medida razonable, está exagerando sus efectos. Como toda medida de estímulo, esa protección debe graduarse en dosis adecuadas. A veces se exagera, y no sólo en los derechos aduaneros, sino sobre todo en forma de licencias de cambios y permisos de importación que en ocasiones crean verdaderos monopolios internos, pues permiten a ciertos sectores industriales gozar de considerables beneficios aun cuando sus costos de producción sean muy altos por la dimensión pequeña del mercado y la baja productividad resultante. (Prebisch, 1956b, p. 12)

Esta política de intervención desacertada tuvo también efectos negativos sobre la actividad agropecuaria. Así, se responsabilizó al Estado del consecuente descuido de dicha actividad, lo que agudizó las dificultades para la obtención de las divisas necesarias para incrementar los coeficientes de importación.

[E]n la etapa presente de su desarrollo económico la Argentina necesitaba proseguir vigorosamente el esfuerzo de industrialización; pero al hacerlo comprometió innecesariamente la eficiencia de su producción agropecuaria y arrastró las exportaciones al nivel sumamente crítico en que ahora se encuentran, agravando así las consecuencias de la evolución desfavorable de la reducción de precios del intercambio exterior. (Prebisch, 1956c, p. 2)

En materia de exportaciones, se está sufriendo las consecuencias de una política económica que ha desalentado a la producción agraria y no ha promovido el desenvolvimiento de las exportaciones industriales (...) La política de cambios y precios ha privado al campo argentino de los incentivos y recursos indispensables para su tecnificación, tanto en materia de maquinarias y equipos que aumenten la productividad por hombre, como por procedimientos que acrecienten el rendimiento por hectárea. (Prebisch, 1956c, p. 7)

Por obra de una política equivocada de cambios y precios se ha privado al campo del incentivo a producir y de los recursos para tecnificarse, al transferirse arbitrariamente una parte apreciable del ingreso rural a las actividades urbanas. Si se pudo creer en la primera fase de euforia que esto estimularía la industrialización rápida del país, los resultados posteriores son clara prueba en contrario. Hoy la industria está seriamente contenida por factores limitantes y el más importante de ellos es, precisamente, la consecuencia de esa política: la imposibilidad

de aumentar las importaciones de materias primas y obtener los bienes de capital que el país requiere con apremio. (Prebisch, 1956a, p. 5)

En ese sentido, y tal como lo planteó inicialmente, Prebisch insiste en señalar que la propuesta de industrialización no es (ni debería ser) contraria al desarrollo de la actividad primaria.

[N]o hay contradicción alguna entre la industria, por un lado, y la agricultura, por otro. Antes al contrario, cuanto más honda es la penetración de la técnica en esta última, cuanto mayor es la tecnificación agrícola, tanto más necesaria resulta la industrialización para no frustrar las consecuencias de la mayor productividad en el campo, para dar trabajo a aquella parte del incremento de la población activa que ya no es necesaria en la producción primaria. Se trata, pues, de dos formas complementarias del desarrollo de la economía, y es función esencial de la política económica procurar que, conforme un país se desarrolla, vaya habiendo una relación adecuada de la agricultura y otras formas de producción primaria con la industria. El éxito de una buena política económica consiste en respetar esa relación de equilibrio. (Prebisch, 1956b, p. 4)

Ahora bien, como señalábamos anteriormente, estas referencias orientadas en un primer momento al caso argentino, son igualmente generalizadas en los análisis que realiza el autor respecto otras experiencias llevadas adelante en América Latina. El argumento que sostiene que las estrategias industrializadoras latinoamericanas se basaron en un proteccionismo excesivo estará presente a lo largo de todo el subperíodo analizado, y para la generalidad de los casos de la región.

El proceso de industrialización tendrá que acelerarse en América Latina y, acelerarse a un ritmo muy marcado para ir aliviando nuestros problemas de desarrollo (...) En razón de las circunstancias que promovieron su creación -guerras, depresión mundial-, la industria ha tenido que improvisarse. Y se ha improvisado sin planes, rodeándola en algunos casos de una protección a todas luces excesiva, o de prohibiciones que han ido sofocando el espíritu de competencia, que no han dado acicates para aumentar su eficiencia en beneficio del consumidor (Prebisch, 1960b, p. 8)

Al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas –cuando no prohibiciones- a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno (CEPAL, 1959d, p. 6).

La industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo económico y tendrá que proseguir a un ritmo superior al pasado y avanzar hacia formas cada vez más difíciles y complejas. Necesita una firme política de protección. Pero en vez de ello ha habido una serie de medidas generalmente improvisadas e inconexas sin plan alguno, que han otorgado estímulos claramente exagerados y en muchos casos abusivos. (Prebisch, 1961, p. 4)

Aunque a diferencia del primer subperíodo analizado ahora prevalece, más bien, una perspectiva crítica sobre las acciones implementadas, vale destacar que, para Prebisch, los desajustes experimentados no son producto de la industrialización en sí misma, sino más bien de “la improvisación de la política económica o a su errónea orientación” (Prebisch, 1957a, p. 5).

Hay casos notorios en que las exportaciones tradicionales han sufrido un grave desmedro ya sea por la sobrevaluación monetaria, o por el expediente de la fijación de precios tan bajos que destruyen el estímulo de los productores, o porque se ha tomado prematuramente mano de obra de la producción primaria sin brindarle los recursos para su tecnificación. Pero nada de eso es inherente al proceso de industrialización (Prebisch, 1957a, p. 5)

Es indudable que se han cometido graves errores en la industrialización latinoamericana, pero ello no quiere decir que el proceso no se justifique plenamente. Basta recordar la intensidad con que crece la población, y especialmente la población activa de América latina, y compararla con las posibilidades de absorción en actividades de rendimiento económico (Prebisch, 1958, p. 5)

Además de las erráticas políticas de industrialización y agricultura, también se criticó la creciente participación que adquirió el Estado en las inversiones de capital, que resultaron ser insuficientes para atender las necesidades inmediatas de la agricultura, transporte, energía y vivienda, dado que el mismo Estado destinó los recursos a cuestiones improductivas.

La política económica que se ha seguido en los últimos diez años ha provocado muy serias fallas estructurales. El Estado ha tomado una influencia considerable en las inversiones de capital y no las ha sabido orientar o realizar en la forma más conveniente para acelerar el ritmo de desarrollo del país y atenuar su vulnerabilidad exterior, que ha llegado ahora a su punto extremo (Prebisch, 1956c, p. 2)

[A]demás, parte de los ingentes recursos que ha tenido la Argentina después de la guerra se han malogrado en inversiones frustradas o improductivas y parte se ha dedicado a repatriaciones de

deuda y capital extranjero ya existente en el país, cuando era apremiante realizar nuevas inversiones... (Prebisch, 1956c, p. 2)

Estoy persuadido que una buena política fiscal y monetaria hubiese permitido acrecentar mucho más aún las inversiones de capital sin aquellos trastornos de la inflación. (Prebisch, 1957b)

En relación con esta última cita, también se acusó al Estado de ser el principal responsable de la inflación. En la explicación de Prebisch, las dos causas de este fenómeno provienen de su desacertada intervención en la economía (Prebisch, 1956c). Uno de estos factores es de carácter monetario, mientras que el otro se relaciona con la política de sueldos y salarios.

La inflación [argentina] tiene un doble origen. Por un lado, los aumentos masivos de sueldos y salarios, no acompañados de aumentos de productividad. Por otro lado, la expansión del crédito bancario para cubrir el déficit en las operaciones de productos agropecuarios, el déficit de transportes y las operaciones hipotecarias (Prebisch, 1956c, p. 3)

Si estos aumentos [de sueldos y salarios] no van acompañados de un incremento de productividad o no pueden absorberse por los beneficios de los empresarios, tales mejoras se traducen inmediatamente en alzas de precios (Prebisch, 1956c, p. 16)

Al respecto, Prebisch señala que para poder aumentar salarios sin consecuencias inflacionarias, era necesario un cambio total en la forma de actuar respecto las modalidades características, en este caso, del gobierno peronista:

La remuneración de los trabajadores no debería ser objeto de decisiones gubernativas sino de negociaciones entre las partes interesadas, con la intervención arbitral del Estado cuando ellos no logran entenderse. (Prebisch, 1956e, p. 122)

Las observaciones críticas que realiza Prebisch respecto el rol del Estado en la promoción de la ISI no se centraron únicamente en sus erráticas políticas de implicación, sino que alcanzaron también al análisis de su dimensión estructural. En consecuencia, si durante el período anterior las referencias a la estructura institucional del Estado estuvieron prácticamente ausentes (más allá de señalar la conveniencia de formar economistas en la técnica de la planificación), en este contexto, las reflexiones de Prebisch dan cuenta de que el mismo, lejos de convertirse en un reducto de eficiencia y neutralidad, como

normativamente lo presuponía el programa de desarrollo, terminó por conformar un gran aparato burocrático que pervirtió el funcionamiento del sistema económico.

No es el Estado incorpóreo, infalible y omnisciente el que actúa en la realidad económica, sino funcionarios concretos que al intervenir en el juego de las actividades privadas adquieren un considerable poder discrecional que trasciende de la órbita puramente económica. (Prebisch, 1956c, p. 13)

[S]urge la conocida serie de objeciones contra el intervencionismo del Estado en la actividad económica, ese intervencionismo que, mediante controles, reglamentaciones y restricciones pretende regular la conducta económica de los individuos en la producción, el comercio y el consumo. Hay una reacción general en la América Latina contra este género de intervención, que ha pervertido burocráticamente la actividad económica y ha convertido con frecuencia la ganancia del empresario en manifestación de privilegios o arbitrariedades, en vez de ser la expresión de su mayor eficacia en la actividad económica. (Prebisch, 1957b, p. 417)

En el análisis de Prebisch, el aumento en el número de trabajadores dedicados al sector público estuvo asociado al incremento de las actividades desempeñadas por el Estado en un contexto de mayor intervención; pero también por la insuficiencia dinámica de la actividad industrial, que al no poder absorber gran parte de la mano de obra disponible, desplazaba los recursos humanos hacia las actividades estatales y de servicios (Prebisch, 1956a, 1963).

Contrariamente a lo que suele creerse, la industria no ha crecido en forma exagerada: ha crecido mucho menos de lo que debió crecer para cumplir eficazmente su función absorbente de mano de obra y proveer al mismo tiempo de una masa de productos considerablemente mayor de lo que ahora se tiene para satisfacer la demanda potencial de la población. ¿Dónde ha ido esa población activa que la industria no ha podido absorber? Ha ido a engrosar en forma en gran parte superflua la ocupación de lo que se designa por servicios: la administración pública, los transportes y comunicaciones, y el comercio y los servicios personales. (Prebisch, 1956a, p. 13)

[E]n el incremento de la población activa en los últimos diez años sólo una parte relativamente pequeña ha ido a la agricultura y la industria y el resto a esas ocupaciones en que la congestión ha sido muy marcada en el Estado, los ferrocarriles y la proliferación de actividades comerciales. (Prebisch, 1957a, p. 10)

[Se observa] una verdadera congestión de gente en servicios de escasa productividad, que son expresión no de un alto coeficiente de desarrollo, sino de un verdadero subdesarrollo. Esta

redundancia de gente en precarios menesteres o en la administración del Estado –que en algunas parte ha aumentado fuera de toda proporción- es un síntoma premonitorio de que algo anda mal. (Prebisch, 1957a, p. 7)

Este aumento de trabajadores en el aparato burocrático se tradujo asimismo en algunos problemas. Por un lado, en la presencia de personal incompetente y la superabundancia de trabajadores empleados, lo que implicó un desempeño ineficiente. Por otro lado, en el enorme caudal de recursos que se destinaba a solventar dicho incremento. Y, por último, en la dispersión de tareas.<sup>43</sup>

La administración pública argentina ha llegado a una seria crisis de eficiencia. Hay superabundancia del personal y los sueldos bajos han alejado vasto número de hombres capaces. Por otra parte, la creación de nuevos ministerios, especialmente en la rama económica, ha llevado a cierta dispersión de tareas y responsabilidades que debieran corregirse. (Prebisch, 1956e, p. 136)

El Estado ha absorbido la tercera parte del incremento total del potencial humano del país, con el consiguiente aumento de la proporción de sus gastos corrientes dentro de aquel producto global. Al mismo tiempo, ha tomado una cuota extraordinariamente grande de los recursos invertibles y los ha aplicado en gran parte fuera de los sectores de la producción y el transporte de bienes. (CEPAL, 1959b, p. 79)

A la responsabilidad indirecta que de este descenso de la productividad corresponde al Estado se agrega la responsabilidad directa que le toca en su propia gestión administrativa. Es notorio que el crecimiento de los gastos del Estado ha sido considerable. (Prebisch, 1956c, p. 13)

---

<sup>43</sup> Como se mencionó en el subperíodo analítico anterior, en el año 1955, la CEPAL publicó el documento “Análisis y proyecciones del desarrollo económico”, que representaba una revisión del documento: “Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico”, presentado y publicado en 1953, en ocasión del Quinto período de sesiones de la CEPAL realizado en Río de Janeiro. El documento de 1955 vino a “constituir una especie de introducción general a los estudios de la técnica de programación aplicada a los casos concretos de los países latinoamericanos” (CEPAL, 1955, pp. 3–4). A partir de allí, y durante los años posteriores (entre 1955 y 1960) se publicaron una serie de estudios titulados: *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* para distintos países: II. El desarrollo económico del Brasil; III. El desarrollo económico de Colombia; IV. El desarrollo económico de Bolivia; V. El desarrollo económico de la Argentina; VI. El desarrollo industrial del Perú; VII. El desarrollo económico de Panamá; VIII. El desarrollo económico de El Salvador; IX. El desarrollo económico de Honduras. Cada uno de estos estudios cuenta con referencias al incremento del gasto público en los distintos países, en un contexto de mayor intervención estatal, y, en algunos casos, ciertos problemas asociados a ello. Para los diferentes casos, se puede consultar: Brasil (CEPAL, 1956); Colombia (CEPAL, 1957); Bolivia (CEPAL, 1958) Argentina (CEPAL, 1959b); Panamá (CEPAL, 1959c); El Salvador (CEPAL, 1959a) y Honduras (CEPAL, 1960).

Para crear las condiciones de todo orden que condujeran a una nueva estructura productiva - desde las inversiones en infraestructura que proveerían el capital social básico hasta las políticas de estímulo y protección a la producción nacional- y para participar incluso directamente en la creación de actividades productivas que no atraían, no interesaban o estaban fuera del alcance del empresario privado, se hacía imprescindible una gran ampliación y mayor profundidad y eficiencia en la acción del Estado, puesto que el sistema de precios había mostrado su ineficacia para orientar adecuadamente, por sí solo, la actividad económica. Este crecimiento de las funciones del gobierno se realizó con cierta inorganicidad. (CEPAL, 1963b, p. 1)

Entre otras dificultades importantes se mencionaron (...) la proliferación de organismos autónomos y la falta de coordinación entre el gobierno central y los locales y municipales; la carencia de informaciones estadísticas, y la escasez de personal especializado. (CEPAL, 1959e, p. 4)

[E]l sector público de los países de América del Sur ha llegado a absorber una cuota considerable de los recursos productivos nacionales, que en algunos casos excede de un quinto del producto bruto interno. (CEPAL, 1959e, p. 3)

Se sabe que hay apreciable cantidad de personal superfluo en la administración... (Prebisch, 1956c, p. 13)

[D]ebe aligerarse gradualmente la administración pública del personal incompetente. Es indispensable hacerlo, tanto para mejorar la administración, como para efectuar un progresivo reajuste de sueldos y salarios de su personal. (Prebisch, 1956e, p. 115)

Con respecto a esta situación, los análisis posteriores a 1955 dan cuenta de la necesidad de seleccionar el personal más idóneo, estimulándolo mediante aumentos de salarios y justas promociones<sup>44</sup>, y eliminando al mismo tiempo a aquellos trabajadores incompetentes. En apariencia, la problemática referente a la sobrepoblación de trabajadores en el Estado y en el sector de servicios preocupaba notablemente a Prebisch, aunque resguardaba considerablemente los impactos que la reducción de personal superfluo podría tener en términos sociales.

No significa esto que el problema de la productividad podría resolverse, tanto en la Administración Pública como en la actividad privada, con el simple expediente de las cesantías

---

<sup>44</sup> “Hay que aligerar gradualmente los cuadros; seleccionar el personal más idóneo –que los hay en gran número- mediante aumentos de sueldos y justa promociones” (Prebisch, 1956e, p. 136).

en masa (...) dista mucho de ser ésta la solución, tanto del punto de vista económico como por sus consecuencias sociales. (Prebisch, 1956c, p. 14)

[S]erá necesario examinar todo el aparato administrativo a fin de establecer el personal estrictamente indispensable; en esta forma se podrá trasladar a donde fuera necesario el que estuviere demás y eliminar gradualmente a los que no cumplieran requisitos mínimos de idoneidad. Esto tiene que practicarse con espíritu de justicia y dando al personal toda suerte de garantías. (Prebisch, 1956e, p. 123)

En función de estas referencias, el cambio en el lente analítico del autor da lugar al reconocimiento de algunos problemas asociados a las prácticas de implicación y organización estatal que se fueron configurando durante el mismo proceso industrializador. Al reconocimiento explícito de las erráticas modalidades de intervención y configuración estatal para el direccionamiento de la ISI, y a la advertencia de que el Estado, mediante esas prácticas, actuaba finalmente legitimando/agravando los problemas estructurales asociados al plano de la acumulación<sup>45</sup>, debe agregarse, también durante este subperíodo, el reconocimiento por parte de Prebisch de la existencia de presiones que atraviesan y condicionan el accionar de esos Estados y que, desde allí, pueden obstaculizar el mismo proceso de planificación del desarrollo. En ese sentido, durante el discurso que pronunció en la Sesión Inaugural de la CEPAL en el año 1959, Prebisch advirtió que la “*técnica no es todo*” (Prebisch, 1959, p. 37) a la hora de pensar una política de intervención estatal para el desarrollo:

[S]ería un tanto ingenuo pensar que con una buena técnica, con un cuadro claro de las necesidades objetivas y de su orden de prelación, el Estado llegara a utilizar racionalmente los recursos disponibles para la mejor realización de una política económica y social. No podríamos dejar de reconocer que *la técnica no es todo*; en la vida política hay presiones de todo orden que muchas veces podrían malograr las soluciones claramente determinadas por la técnica (Prebisch, 1959, p. 37).

---

<sup>45</sup> Ello porque la actividad industrial, producto de su insuficiencia dinámica, no lograba absorber una mayor parte de la mano de obra disponible en actividades con mayores niveles de productividad; sino que, por el contrario, la desplazaba hacia otras actividades con menores niveles de productividad, como los servicios y el Estado. El Estado, por su parte, al absorber mano de obra “espuria”, esto es, más allá de la necesaria para cubrir las mayores funciones asociadas a la intervención estatal, actuaba *legitimando* dicha insuficiencia dinámica. En ese sentido, mediante su intervención, el Estado no resolvía los problemas asociados al patrón de acumulación periférico, sino que lo agravaba, al incrementar el gasto público e intentar reducir las presiones/demandas sin resolver, finalmente, los problemas estructurales de las economías latinoamericanas.



Es decir, que hacia fines de la década del '50, encontramos en los argumentos de Prebisch una clara reflexión sobre la importancia de considerar las presiones políticas que están presentes en el escenario de definición de las políticas a implementar y estrategias a seguir.<sup>46</sup> Cobra relevancia, también, la opinión pública como actor político sobre el cual es necesario actuar para lograr la convicción de las necesidades que requiere el desarrollo. Se reconoce, en tal sentido, que el fortalecimiento del saber técnico y del conocimiento experto acerca de las necesidades del desarrollo *ya no es suficiente*, sino que adquiere especial relevancia la reflexión acerca de la necesidad de vincular ese saber técnico con la opinión pública en general. Para Prebisch, es imprescindible ponerse en contacto con las masas, “con todos los sectores de opinión, desde los sectores patronales hasta los sectores sindicales, que tanto necesitan un esclarecimiento para llegar a comprender el fin de una política económica, en alianza indisoluble con la política social” (Prebisch, 1959, p. 38).

Particularmente, en este contexto cobra mayor claridad el reconocimiento de la existencia una “constelación económica y social” (Prebisch, 1961, p. 4) que ha estado oponiéndose a las transformaciones requeridas para el desarrollo en el sentido propuesto por el autor, y que en algunos países conservaba un poder muy fuerte. Entre esos actores se distinguen los grupos tradicionales, apoyados en la desigual tenencia de la tierra, y otros grupos que han ido emergiendo producto del mismo proceso de industrialización. Entre éstos, menciona especialmente la figura de los actores gremiales, cuya notable influencia se hacía presente en el curso de los acontecimientos recientes (Prebisch, 1959, 1960a).

Que se extiende cada vez más la convicción de que son inaplazables serias transformaciones en la estructura económica y social de nuestros países no significa que no sean considerables los obstáculos a vencer. Hay una constelación económica y social que se opone al cambio y que en algunos países es muy fuerte, pues a elementos tradicionales apoyados en la desigual tenencia de la tierra han venido agregándose nuevos elementos de gran vitalidad. Me refiero principalmente a los elementos derivados del proceso de industrialización. La industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo económico y tendrá que proseguir a un ritmo

---

<sup>46</sup> “¿Estamos preparados no sólo desde el punto de vista técnico -que no es ciertamente insuperable- sino desde el punto de vista político para introducir en nuestros países todas las reformas estructurales y sociales necesarias para la conducción de una eficaz política económica? ¿No corremos el riesgo de que estos recursos destinados al desarrollo social se dediquen simplemente a aplacar efervescencias, sin ir al fondo de los problemas que están impidiendo el desarrollo económico de América Latina?” (Prebisch, 1960b, p. 4)

superior al pasado y avanzar hacia formas cada vez más difíciles y complejas. Necesita una firme política de protección. Pero en vez de ello ha habido una serie de medidas generalmente improvisadas e inconexas sin plan alguno, que han otorgado estímulos claramente exagerados y en muchos casos abusivos. (Prebisch, 1961, p. 4)

Hay una constelación de fuerzas que se oponen a la transformación decisiva que todo esto requiere. Y ni la política interna de desarrollo ni la política internacional de cooperación -con todos los avances cumplidos - han llegado aún a adquirir la amplitud y el vigor indispensables para romper esa constelación económica y social. (Prebisch, 1957a, p. 4)

La elaboración de una política de desarrollo -la programación del desarrollo- sigue encontrando aún en nuestros países una serie de resistencias que hay que vencer. (Prebisch, 1957b, p. 417)

El reconocimiento de los distintos actores sociales (sindicales, empresariales, Estado, actores políticos, grupos concentrados), con distintos intereses, y las dificultades que ello implica para avanzar en la estrategia de desarrollo quedará plasmado, seguidamente, en la consideración de los mismos a la hora de revisar y reflexionar sobre las estrategias de planificación.

Se ha avanzado suficientemente como para elaborar un sistema de ideas, una concepción dinámica del desarrollo económico y social que conduzca a la acción práctica. Hay ahora que promover su discusión pública y llegar especialmente a los dirigentes políticos y sindicales (Prebisch, 1963, p. 21)

En consonancia con estas reflexiones, se publica en el año 1963 el documento “Progresos en materia de planificación en América Latina” (CEPAL, 1963b), donde se presentó un balance sobre el estado de la cuestión en materia de planificación para el desarrollo en la región. Por un lado, allí se afirma que la necesidad de planificar una política económica era evidente y urgente, justamente, luego de las numerosas dificultades anteriormente señaladas y la intención de solucionar dichos problemas.

[El] crecimiento de las funciones del gobierno se realizó con cierta inorganicidad. Entre tanto, el crecimiento de la industria no siempre se produjo en forma racional. En ciertos casos se originaron desequilibrios que significaron un uso ineficiente de recursos y un ritmo de crecimiento menor al que podría esperarse. Por estos motivos se fue afirmando la necesidad de dar mayor coherencia y orientación a estos procesos, y comenzó a abrirse paso rápidamente la

idea de recurrir a técnicas de formulación de la política económica que permitieran fijar con suficiente detalle metas de crecimiento que fueran compatibles entre sí y con los recursos con que se contaba. La planificación era el método que podía dar solución a estos problemas (CEPAL, 1963b, pp. 1–2)

Aceptada entonces la necesidad de adoptar efectivamente una política de planificación para el desarrollo (CEPAL, 1963b), surgían las preocupaciones respecto de las dificultades estadísticas, de elaboración de diagnósticos y proyecciones, y formación de personal competente para llevar a cabo los análisis requeridos. El documento da cuenta de que, si bien los diversos países lograron avanzar bastante en ese sentido durante la década del '50, la planificación se fue incorporando con cierta lentitud producto de las enormes dificultades burocráticas, administrativas y políticas.

[S]e nota un desequilibrio en la estructura del desarrollo de los sistemas de planificación, en el sentido que el avance en profundidad en algunos campos va acompañado de absoluto estancamiento en otros (...) [E]llo impide que la planificación trascienda a la esfera de los hechos en sus etapas primarias. Este desequilibrio toma por lo general las características de un intenso avance en lo que se refiere a mecanismos de orientación y de escaso progreso en la creación de mecanismos operativos, de formulación de proyectos e informativos. (CEPAL, 1963b, p. 21)

Uno de los principales problemas señalados al respecto era que existía un divorcio entre los grupos que deciden la política económica y la planificación; de manera que las políticas implementadas solían ser contradictorias entre sí y se decidían independientemente de objetivos globales coherentes.

Esa tradición de política continúa casi en pleno vigor, y naturalmente como los hechos dimanaban de acciones y no de planes, esa forma de operar implica un mecanismo de decisión, paralelo al mecanismo formal de planificación, muy ineficaz, pero real y más influyente que éste. (CEPAL, 1963b, p. 28)

En consonancia con lo expuesto, es posible señalar que hacia el año 1963 Prebisch ya era consciente de las limitaciones experimentadas en el mismo proceso de industrialización que se desarrolló en América Latina. Sus reflexiones dan cuenta de que durante la primera etapa de la ISI, no se había requerido de importantes transformaciones en la estructura social; se trataba más bien de una industrialización de tipo extensiva, basada en

técnicas relativamente fáciles y sin la exigencia de aprovechar intensamente el capital escaso y los recursos humanos. Pero la industrialización, por sí misma, no modificó de manera radical la estructura social basada en el acaparamiento de la tierra y su explotación extensiva<sup>47</sup> (Prebisch, 1963). Ante el “agotamiento” de dicha modalidad, Prebisch advertía que los cambios en las formas de producir y la estructura de la economía exigidos por la propagación de la técnica contemporánea requerían también de transformaciones en la estructura social para dar validez dinámica al sistema económico y promover la redistribución del ingreso. El Estado, una vez más, aparecía como uno de los actores principales en relación con las dificultades experimentadas para la transformación de la estructura social, tanto en lo que refiere a las políticas de redistribución de la tierra, como en cuanto al eficiente estímulo de la actividad industrial.

Es decir que, tal como Prebisch lo planteó inicialmente en el documento de 1949, hacia el final del período analizado sigue firme su convicción acerca de la necesidad de realizar una reforma agraria en América Latina. Dicha reforma se justificaba de manera impostergable por tres razones principales: para avanzar en un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con importantes consecuencias económicas, sociales y políticas; para satisfacer la demanda de una población que crecía rápidamente y debía mejorar su dieta; y para elevar el nivel de vida de las masas rurales (Prebisch, 1963). En consonancia con lo analizado, aparecen en este subperíodo nuevas menciones y críticas al Estado, también, por su falta de decisión para avanzar en ese sentido.

Nuestras sociedades primigenias no supieron hacer lo que otras igualmente nuevas - o más nuevas - hicieron para abrir paso al desarrollo económico y afianzar la democracia: destruir el privilegio de la tierra. Las grandes fortunas del pasado en estas latitudes provinieron en gran parte del acaparamiento y la valorización del suelo (...) No se pretende aquí hacer un análisis de todos los factores que han influido en la concentración de la riqueza y del ingreso, pues habría que examinar entonces las consecuencias de formas abusivas de empleo del poder político o de ciertos tipos de intervención espuria del Estado en la actividad económica (...) Sólo queremos señalar las principales, las más generales, aquellas que por su importante

---

<sup>47</sup> En ese sentido: “Se agrega un nuevo estrato superior a la estructura preexistente y se va insertando en ella la clase media y adquiriendo creciente importancia numérica, aunque sin asentar vigorosamente su propia personalidad” (Prebisch, 1963, pp. 66–67).

influencia sobre la distribución del ingreso y la eficacia del sistema económico están llevando a muy agudos fenómenos de pugna social. (Prebisch, 1963, p. 73)

El régimen de tenencia de la tierra prevaleciente en buena parte de los países latinoamericanos conspira frecuentemente contra la productividad, al oponer fuertes obstáculos a la tecnificación. Con algunas excepciones, ha faltado la acción decisiva del Estado para impulsarla vigorosamente. (Prebisch, 1963, p. 172)

Desde luego, hay que plantear correctamente los términos de la reforma agraria, que no son los mismos en todos los países ni en las mismas regiones de cada país; y escoger también las soluciones adecuadas a cada caso (...) Se necesita una gran movilización de fuerzas y sólo podrá lograrse si la reforma se acomete a fondo. Esa movilización es indispensable, pues si bien es cierto, el papel del Estado es de importancia decisiva, no lo es menos que habrá que estimular y aprovechar el sentido comunitario y cooperativo de la gente (...) Si bien la redistribución de la tierra - ya sea en forma directa o por obra del impuesto - es esencial para la tecnificación del campo, dista mucho de ser suficiente. Son indispensables además la acción del Estado y el incentivo a los productores para introducir las nuevas técnicas. (Prebisch, 1963, pp. 59-60)

De todas maneras, más allá de las críticas que se observan en las referencias analizadas, sigue firme la convicción de Prebisch de que la participación activa del Estado para el desarrollo de América Latina es “necesaria” (Prebisch, 1960b, p. 10) e “indispensable” (Prebisch, 1963, p. 18), para corregir las grandes y persistentes disparidades distributivas.

[C]onsidero que el Estado tiene una responsabilidad fundamental en el desarrollo de la economía y que es necesario aprender a manejar inteligentemente los resortes superiores del sistema económico a fin de lograr ciertos objetivos fundamentales para el progreso argentino y la elevación del nivel de vida de sus masas (Prebisch, 1956d, p. 1)

Hay un anacronismo que está perturbando seriamente la comprensión de los fenómenos económicos argentinos y que lleva a creer que los problemas fundamentales de la economía del país se van a resolver simplemente por el libre juego de las fuerzas económicas, sin intervención alguna del Estado. Es una ilusión que ya no se justifica más ahora y que pudo explicarse en el siglo XIX, pero que los hechos han desmentido totalmente (Prebisch, 1956d, pp. 1-2).

[Se] necesita la intervención firme del Estado. El Estado tiene que proponerse objetivos claros y asequibles en su política económica y para conseguirlos tiene que intervenir. (Prebisch, 1960b, p. 10)

[T]ras recoger experiencias en los distintos países de América Latina y tratar de comprender sus problemas, he llegado a la conclusión de que, sin una planificación inteligente en el campo nacional e internacional en todos aquellos aspectos que son de común interés, no llegaremos a soluciones eficaces. Es una utopía peligrosísima y sería un profundo error creer que sin la intervención del Estado -que ha sido muy mala en América Latina en algunos casos, pero que puede y debe actuar de una manera distinta y eficiente- podría el libre juego de las fuerzas económicas por sí solo resolver los graves problemas fundamentales... (Prebisch, 1962, p. 187)

En ese sentido, aunque el Estado que se configuró y actuó bajo la ISI fue un Estado “problemático” para la consecución de los objetivos inicialmente señalados por Prebisch, éste no desestima participación, sino que señala su necesaria modificación a los fines de promover nuevas formas de acción. En definitiva, la intervención del Estado sigue siendo un elemento estratégico para emplear a fondo el potencial de ahorro, estimular el aprovechamiento intensivo de la tierra y el capital, y liberar el enorme potencial de iniciativa individual que en ese momento se malograba, necesarios para otorgarle al sistema su plena validez dinámica (Prebisch, 1963).

### **3. Conclusiones**

A partir de lo analizado, se comprende que el Estado asume un rol muy importante en la estrategia de desarrollo de Prebisch, como impulsor de las transformaciones requeridas y como coordinador de las distintas acciones a ser implementadas. El normal funcionamiento del sistema económico no había demostrado buenos resultados para América Latina en términos desarrollo económico, por lo cual era necesario impulsar una estrategia que permita transformar las dinámicas que adoptaba el capitalismo en la periferia.

Básicamente, la propuesta de desarrollo que teorizó Prebisch estaba estrechamente asociada al despliegue de la industrialización por sustitución de importaciones como estrategia que permita emplear una mayor cantidad de trabajadores en actividades con mayores niveles de productividad, para poder así incrementar el nivel de ingreso medio por persona. En ese sentido, como también se ha mencionado, la noción de desarrollo quedaba estrechamente asociada a la de acumulación de capital, aunque Prebisch haya insistido y aclarado explícitamente que el fin último de tal acumulación era elevar el nivel de vida de las masas (Prebisch, 1949).

Ello justifica, en última instancia, la importancia de contar con un programa de desarrollo que defina los objetivos que se persiguen a través de la ISI y evite cualquier alejamiento de los mismos. Al mismo tiempo, es esa misma necesidad de contar con un programa de desarrollo lo que justifica la centralidad del Estado en el planteo del autor: es el actor responsable de diseñar el programa, establecer las metas que se persiguen, analizar los recursos disponibles, la escala de prelación y las distintas alternativas.

En el marco del rol que le asigna al Estado para el diseño e implementación del programa de desarrollo, Prebisch reconoce ciertos atributos en su institucionalidad que le permiten actuar de manera directa o indirecta, ya sea para llevar adelante ciertas acciones o para incidir en determinadas prácticas de comportamientos de los actores privados que, en el marco del programa de desarrollo, era preciso modificar. Entre las acciones directas, se encuentran todas aquellas que puede realizar el Estado por sí mismo, tales como inversiones públicas orientadas al desarrollo tecnológico, de infraestructuras, inversiones sectoriales, reforma agraria y legislación social. Al respecto, aunque Prebisch reconoce la posibilidad de que el Estado haga uso de sus “resortes autoritarios” para prohibir determinadas prácticas/comportamientos, es un mecanismo de acción cuya implementación desaconseja (es decir, que no recomienda). En cuanto a las acciones indirectas, el Estado cuenta con un conjunto de instrumentos que puede utilizar a los fines de estimular/desalentar determinados comportamientos; tales como las políticas de importaciones (de protección, arancelarias, aduaneras), aplicaciones de gravámenes sobre gasto/consumo, control de precios, etc. Además de las acciones positivas que pueda llevar adelante el Estado para actuar de manera transformadora sobre la estructura económica, Prebisch también le asigna una responsabilidad muy grande para evitar que los escasos recursos disponibles en la periferia se desaprovechen o sean empleados sin perseguir criterios de eficiencia.

Ahora bien, en el desarrollo del análisis planteamos que en las publicaciones de Prebisch y en sus referencias al Estado se han ido manifestando ciertos cambios, principalmente con posterioridad al año 1955. En ese sentido, es posible identificar la emergencia de ciertas reflexiones críticas a sus mecanismos de intervención durante el despliegue de la estrategia industrializadora, que se alejan, en gran medida, de los primeros escritos del autor donde

prevalecía, más bien, un análisis de tipo propositivo. En otras palabras, mientras que la gran mayoría de las publicaciones analizadas durante los años 1949-1955 presentan al Estado como una “solución” para actuar de manera transformadora sobre los problemas que caracterizaban a las economías periféricas, luego de 1955 emergen ciertas consideraciones críticas que se centran en señalar los “problemas” derivados del tipo de configuración e intervención estatal que se desplegó en América Latina. Allí se criticará, pues, el tipo de política industrial implementada, la escasa atención al sector rural, la falta de eficiencia en las inversiones realizadas y el descuido de los recursos disponibles, el gran incremento del gasto público y la falta de organicidad del Estado. Ello no implica, de todas maneras, una crítica a la industrialización en sí misma, sino a las características que adoptó bajo ese período en los países latinoamericanos.

En definitiva, lo que se observa durante este último período es el reconocimiento explícito del Estado como un “problema” para el objetivo último de Prebisch, que es transformar el patrón de acumulación en la periferia. Pero entonces, ¿cuáles fueron esos procesos que tuvieron lugar en la periferia, bajo el estímulo a la ISI, que finalmente posicionaron al Estado como un “problema”?

Lo cierto es que a pesar de todas las referencias analizadas, en la producción prebischiana no hubo un tratamiento detenido con respecto a los Estados en sí mismos; es decir, acerca de las características que adoptaban esos Estados en América Latina y de sus posibilidades de actuar en el marco de las propuestas de desarrollo. Por eso mencionábamos, inicialmente, que el abordaje del Estado en la propuesta de Prebisch aparecía de manera central pero desproblematizada.

Justamente, argumentaremos que a partir de posicionar el análisis de los Estados “en un primer plano”, y de prestar una mayor atención a aquellas características que asumieron los Estados en dicho proceso, es posible entender las limitaciones que se fueron manifestando en torno al Estado para dirigir el proceso que Prebisch suponía y, a partir de allí, comprender el contexto sobre el cual se produce aquel “cambio de humor” del autor, que derivaron en una postura más crítica y evaluatoria respecto del “dirigismo” estatal (Prebisch, 1963).



# CAPÍTULO III

---

## Los Estados latinoamericanos y los obstáculos para dirigir las estrategias de desarrollo

### 1. Introducción

Inicialmente, señalábamos dos cuestiones en torno al rol del Estado en la producción de Prebisch. Por un lado, que su tratamiento “cambiante” fue escasamente advertido y analizado en el marco de la bibliografía referente al estructuralismo latinoamericano (cuestión que fue abordada en el capítulo anterior). Y, por otro lado, que a pesar de la importancia que adquiere el Estado como promotor y coordinador de la estrategia de desarrollo, el mismo no fue un objeto de estudio por parte de Prebisch durante el periodo aquí analizado.

En ese sentido, gran parte de los análisis realizados por Prebisch entre los años 1949-1963 revisten un sesgo notablemente economicista. Los documentos se ocupan en gran medida de evaluar el tipo de inversiones, los sectores a estimular, los incrementos de productividad, los resultados esperados, y las políticas a implementar por el Estado para tal fin. Es decir que, pese a la centralidad que asume el Estado, los aportes del estructuralismo inicial no se orientaron a comprender cómo se conforman y cómo actúan los Estados en la periferia latinoamericana, y en qué medida esos Estados, con sus especificidades propias construidas a partir de determinados procesos históricos-conflictuales, podrían haber llevado adelante las acciones que la teoría le asignaba.

Ante tal ausencia de *problematización*, el objetivo del presente capítulo es avanzar en el estudio de las características que presentaron los Estados en América Latina en su intervención durante el despliegue de la industrialización como proyecto político, para entender, a partir de allí, i) la imposibilidad de los mismos para dirigir las estrategias de desarrollo; y, en consecuencia, ii) alterar el patrón de dependencia de las economías

latinoamericanas en el marco del sistema capitalista mundial. Partimos, para ello, de una dimensión analítica que revaloriza la *dinámica conflictual* del capitalismo, y el modo en cómo dicha dinámica, asociada a un plano externo/interno, incidió y condicionó las posibilidades de que los Estados puedan llevar adelante una estrategia de desarrollo.

A los fines de analizar aquellos procesos, el capítulo se estructura en tres secciones. En el próximo apartado, se presentan unas breves consideraciones teóricas acerca de los aportes de la sociología del conflicto y del esquema analítico relacional centro-periferia desde el cual luego vamos a interpelar las particularidades que asumió la dinámica conflictual y la intervención estatal en América Latina. Seguidamente, se aborda en un plano histórico el proceso de conformación/implicación de los Estados latinoamericanos, a los fines de dilucidar cómo aquella dinámica centro-periferia y cómo los particulares procesos conflictuales al interior de América Latina fueron configurando determinadas características de acción/intervención estatal. Dicho análisis se realiza a partir de diferenciar tres momentos estrechamente relacionados con las dinámicas cíclicas del capitalismo a escala global, en las que, bajo la persistente relación centro-periferia, fueron cambiando las dinámicas de vinculación de la periferia al centro (y sus relaciones de dependencia); se fueron sucediendo importantes transformaciones en el plano sociopolítico latinoamericano; y, en consonancia con esos procesos, fueron cambiando las prácticas de implicación estatal para la promoción del desarrollo en la periferia.

Finalmente, centrándonos en el último de esos períodos, abordamos el proceso histórico-conflictual que se hizo presente en América Latina, y que afectó/obturó la capacidad de los Estados para llevar adelante una estrategia tal como la que Prebisch había supuesto. En última instancia, argumentaremos que, al explicitar este proceso, es posible comprender las dificultades que fueron atravesando los Estados en su intervención para el desarrollo, que afectaron notablemente la percepción inicial de Prebisch, y que incidieron en su mencionado “cambio de humor”.

## **2. Breves consideraciones teóricas acerca de los Estados latinoamericanos y la dinámica histórica-conflictual periférica**

Para entender los obstáculos que atravesaron los Estados, particularmente bajo la ISI, a los fines de coordinar el despliegue de una estrategia de desarrollo tal como la propuso Prebisch, proponemos centrar el análisis en las características que asume la dinámica conflictual del capitalismo en América Latina, y al modo en cómo ello influyó generando determinados tipos de configuración e implicación de los Estados que finalmente fueron distintos a la percepción inicial del autor. Dichas dinámicas conflictuales son producto de procesos históricos que tienen lugar tanto a nivel global (es decir, en el plano geopolítico-interestatal y de las vinculaciones internacionales de los países), como al interior de los mismos.

Antes de avanzar con unas breves referencias respecto a cada una de esas dimensiones, conviene destacar que el análisis que estructura el trabajo retoma las contribuciones de la “sociología del conflicto”, que parten de reconocer al *conflicto* como un elemento constitutivo de la sociedad (Dahrendorf, 1962; Graciarena, 1972). Desde esta perspectiva, las sociedades contienen y expresan conjuntos de intereses que son diversos y contradictorios entre sí, y que provocan constantemente confrontación y tensión. Por ello, la problematización del desarrollo, y del rol del Estado en dicho proceso, no pueden quedar separados del análisis de la dinámica social entendida como un proceso (conflictual) en permanente disputa y cambio (Graciarena, 1972).

La sociología del conflicto también hace hincapié en el análisis del *poder* y de su distribución, en el sentido de que el cambio social (y podemos decir, para este caso, la transformación estructural propuesta por Prebisch) es un fenómeno, en última instancia, de redistribución del poder (Graciarena, 1972). Ello implica, de manera más precisa, que un cambio en el patrón de acumulación dominante conlleva necesariamente la declinación de un determinado(s) grupo(s) de poder y su reemplazo por otro(s).

Bajo el plano de discusión de las dinámicas de acumulación y redistribución capitalista orientadas al desarrollo de la periferia, centraremos el análisis en la dinámica *conflictual* que caracteriza a las sociedades subdesarrolladas *en relación con la diversidad de intereses*

*económicos y políticos entre los actores tradicionalmente dominantes de la estructura sociopolítica latinoamericana, y aquellos actores que, producto de las transformaciones socioeconómicas que se irán experimentando a lo largo del siglo XX, se posicionarán en el centro de la escena reclamando mayores niveles de participación económica y política.* Precisamente, procuramos dilucidar cómo se manifestó dicho proceso en el marco del estímulo de la estrategia de desarrollo basada en la ISI, y cuáles fueron los obstáculos que enfrentaron los Estados (bajo esta dinámica) para actuar conforme lo suponía inicialmente la teoría de Prebisch.

El registro histórico adquiere, en este marco, una relevancia muy importante; principalmente, porque la estructura y distribución del poder dominante en una sociedad, en un momento determinado, es comprendida como la cristalización de conflictos anteriores (y fuente, a su vez, de nuevos conflictos) (Graciarena, 1972). Por ello, comprender la dinámica conflictual que se hizo presente en el período aquí analizado (1949-1963) y el modo en cómo ello actuó limitando la capacidad del Estado para dirigir la estrategia de ISI, requiere de un análisis de mediano-largo plazo, que dé cuenta de la emergencia/consolidación de los diversos grupos que se posicionaron en tensión con respecto al programa de desarrollo propuesto, y de los mecanismos que fue desplegando el Estado, mediante sus diversas modalidades de intervención, para atender dichos reclamos.

Para entender, entonces, la expresión de dichas dinámicas conflictuales en la periferia, y el modo en cómo las mismas atraviesan y condicionan a los Estados, en distintos momentos, partimos de concebir que los Estados latinoamericanos se encuentran insertos en una estructura de poder interestatal, jerárquica y desigual, en la cual los distintos Estados se interrelacionan (Wallerstein, 1995). Esa estructura, comandada por un Estado hegemónico (Arrighi, 1999), condiciona, en gran medida, la capacidad de acción y decisión de los distintos Estados (aunque no los *determina*). Algunos Estados cuentan con mayor poder que otros, y tienen la capacidad de incidir (directa o indirectamente) sobre las decisiones de otros Estados; al tiempo que, en determinados contextos, pueden habilitar prácticas de intervención directa que obturan o dificultan el ejercicio de la soberanía de otros Estados.

Dicha estructura interestatal de poder es constitutiva de (a la vez que fue constituida por) la dinámica del sistema capitalista. Históricamente, el desenvolvimiento y expansión del

capitalismo fue posible gracias a la existencia de los Estados, que no solamente otorgaron el marco legal necesario para el normal desenvolvimiento de la acumulación a nivel interno, sino que habilitaron la disponibilidad de los recursos necesarios para que dicha dinámica pueda expandirse hacia nuevos territorios.<sup>48</sup> Las formas de operar en el plano internacional han ido variando entre las distintas regiones y a lo largo del tiempo; pero a pesar de dichos cambios, persiste una estructura comandada por un país hegemónico, que estructura las dinámicas de acumulación y reproducción capitalista (Arrighi, 1999) y que, en mayor o menor medida, subordina y restringe la libertad de decisión/acción de los demás Estados.

Sobre este esquema de relaciones interestatales se configura un plano de “interdependencia asimétrica” (Graciarena, 1990, p. 42), en el que si bien todos los Estados quedan sujetos a la creciente red interdependiente dominada por el Estado hegemónico, los países periféricos se encuentran en una posición de mayor subordinación, no sólo en el plano económico-político, sino también en el cultural e ideológico. A lo largo del proceso histórico, las condiciones estructurales que vinculan a la periferia con los centros han sometido (y someten) a la primera a imposiciones desventajosas (como endeudamiento, proteccionismo, términos de intercambio) que son consecuencia de políticas explícitas y del propio desarrollo capitalista de los países centrales (Graciarena, 1990).

En este sentido, aunque la estructura interestatal de poder no es estática y se va modificando a lo largo del tiempo, los países latinoamericanos han conservado de manera persistente una posición de dependencia y subordinación a las dinámicas promovidas e impuestas por los países centrales (Thwaites Rey & Castillo, 2008). De esa manera, y como iremos analizando, los cambios que se fueron manifestando en las dinámicas de acumulación de los países centrales (principalmente, impulsadas por el hegemón) han tenido su correlato, de manera directa o indirecta, en los procesos económicos y políticos de la periferia.

Ahora bien, a pesar de los condicionamientos que históricamente han sido impuestos sobre los países latinoamericanos, para comprender el proceso de configuración de los mismos

---

<sup>48</sup> Principalmente, para sortear las dificultades para la acumulación en el plano interno y buscar nuevos espacios de valorización del capital (Harvey, 1975).

Estados y las características que los identifican en la periferia, es preciso considerar también una dimensión interna de análisis, asociada a las características que asumieron los procesos económicos, sociales y políticos en la región, en relación con aquellos cambios que se fueron produciendo en los países centrales. Esos procesos (y los cambios que fueron atravesando) tienen una influencia fundamental en la explicación de la matriz social de poder concentrado que se fue configurando en los países latinoamericanos, en estrecha relación con el histórico modelo de inserción internacional primarizado y dependiente; en el proceso de captura del Estado por parte de determinados actores; y en el entendimiento de la (posterior) activación de diversos actores que, bajo el período de análisis, comenzaron a reclamar por una mayor participación económica y política.

En el marco de estos procesos conflictuales, nos interesa analizar el modo en cómo se fueron constituyendo las especificidades del Estado latinoamericano, en su configuración y acción; y cómo dichas dinámicas conflictuales incidieron en las limitadas capacidades que tuvo el Estado, durante el período de posguerra, para llevar adelante una estrategia de desarrollo tal como Prebisch la planteó. En última instancia, argumentaremos que esos procesos conflictuales terminaron por conformar un tipo de Estado débil<sup>49</sup> (Migdal, 2011) para afrontar las tareas que desde el planteo de Prebisch hubieran sido necesarias para coordinar y dirigir la propuesta de desarrollo.

Específicamente, resaltaremos que la configuración de los Estados latinoamericanos se llevó a cabo sobre la base de una estructura interna de poder inserta en un marco de “dependencia histórica” (Quijano, 1968, p. 80). En consonancia con aquella dimensión referente a la interdependencia asimétrica que caracteriza los vínculos entre las economías

---

<sup>49</sup> Al situar al Estado en el centro de nuestro análisis, partimos de concebir que, si bien los mismos se encuentran condicionados por las sociedades en la que se están insertos, tienen, igualmente, la posibilidad de actuar e influenciar decisivamente en los procesos económicos, sociales y políticos (Guimarães, 1997). Ahora bien, la noción de *Estado débil* reconoce al mismo tiempo las dificultades y limitaciones de esos Estados para hacer cumplir las reglas y lograr que las políticas tengan el efecto deseado sobre la conducta de los actores sociales. Al respecto, el planteo de Migdal (2011) señala que, en los países del tercer mundo, la existencia de numerosas organizaciones sociales con posibilidad de ejercer un control social efectivo, tiene un efecto decisivo sobre la posibilidad de que los Estados expandan mucho sus capacidades. La fuerza de estas organizaciones sociales fragmentadas influye en las prioridades de los dirigentes del Estado y en la habilidad de los organismos del mismo para imponer leyes e implementar políticas. En última instancia, los dirigentes del Estado pueden debilitar intencionalmente sus propios organismos estatales capaces de aplicar e imponer las reglas, y el Estado puede fortalecer deliberadamente a quienes aplican e imponen las reglas que van en contra de las suyas propias.

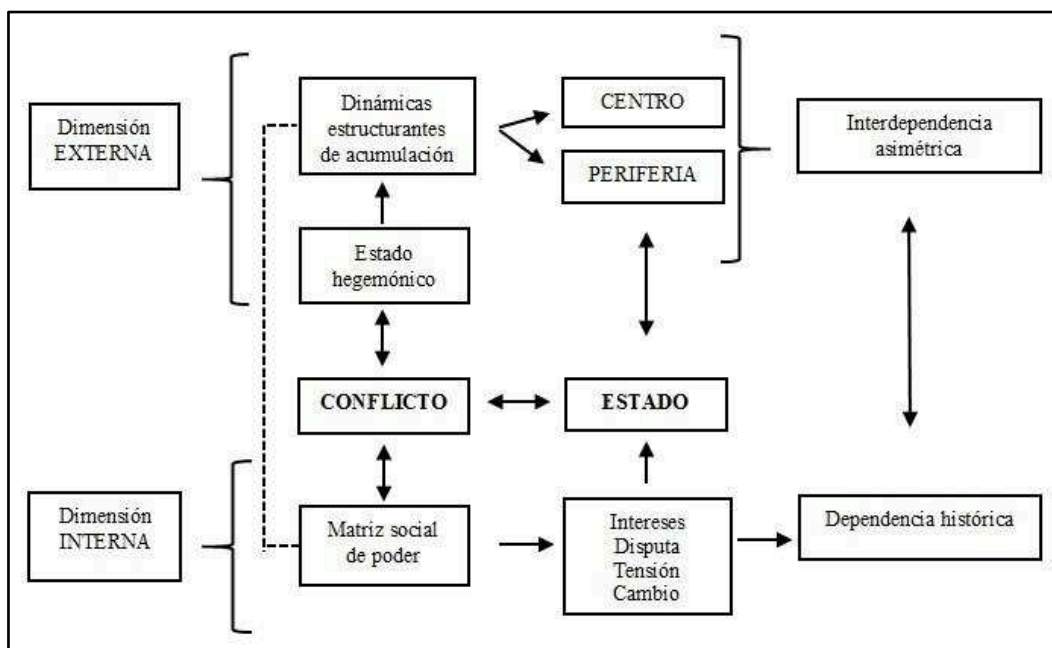
centrales y periféricas, el concepto de dependencia histórica revaloriza el hecho de que tales vínculos de subordinación y dependencia no han sido impuestos de maneras exógena y unilateral sobre las economías periféricas, sino que, por el contrario, presuponen una correspondencia básica de intereses entre los grupos dominantes de los países centrales y los grupos dominantes de los países periféricos.

En general, mientras estén insertos en el marco del sistema interestatal-capitalista, las estructuras internas de poder y los intereses sociales concretos que dominan en la periferia, se encuentran subordinados a las tendencias que orientan las relaciones con los intereses dominantes en las sociedades metropolitanas (Kaplan, 1969; Quijano, 1968). Es decir, que ante los cambios que se manifiestan en el carácter concreto de estas relaciones en los países centrales, corresponden igualmente cambios en el carácter concreto de la estructura de poder en las sociedades periféricas. Así, en estrecha relación con los procesos que tienen lugar en los países centrales, va mutando la forma en que los Estados de la periferia organizan/desarrollan sus estructuras y se implican en la administración de las tensiones/conflictos que tienen lugar al interior de sus fronteras; y en el vínculo de esos intereses y actores con aquellos que se propagan con las estrategias, las acciones y los recursos impulsados desde los Estados centrales y las organizaciones supranacionales que éstos controlan (Quijano, 1968).

Interdependencia asimétrica y dependencia histórica son, entonces, elementos constitutivos de las sociedades latinoamericanas. El reconocimiento de ambas dimensiones de análisis nos permite, en consecuencia, centrar el estudio en las particularidades que asumió la estructura productiva de América Latina, la consolidación de una determinada matriz social de poder dominante, y del escaso interés por parte de estos actores de avanzar en una estrategia de desarrollo que transforme la estructura productiva de la región. En última instancia, y a pesar de los cambios que se fueron manifestando, el predominio de aquellos actores dominantes en el escenario latinoamericano fue recreado el posicionamiento periférico, dependiente y subordinado de la región a los requerimientos de acumulación impulsados/controlados por los países centrales.

Para comprender, entonces, el proceso de conformación de los Estados latinoamericanos y las particularidades que éstos adoptaron para el estímulo del desarrollo latinoamericano,

analizaremos los procesos impulsados/controlados por los Estados centrales, y las propias dinámicas conflictuales que se fueron configurando y expresando en la periferia a partir de aquellos procesos más generales. Identificaremos tres etapas de análisis: una primera, en referencia al período de hegemonía británica (principalmente durante mediados y fines del siglo XIX), cuando los Estados latinoamericanos se independizaron, se involucraron en las redes de comercio internacional como Estados formalmente independientes y fueron construyendo sus estructuras estatales. Una segunda fase, asociada a la crisis de la hegemonía británica y la emergencia de la hegemonía estadounidense (segunda y tercera década del siglo XX), en la que los Estados latinoamericanos fueron desplegando sus primeras medidas como Estados interventores. Y una tercera fase, de consolidación de la hegemonía norteamericana en la posguerra, particularmente a lo largo de las dos décadas y media durante la que tanto dicha hegemonía como el estructuralismo latinoamericano se fueron desplegando.<sup>50</sup> Precisamente, durante este último período se sitúa el recorte temporal analizado en este trabajo (1949-1963).



Fuente: elaboración propia

<sup>50</sup> El planteo de Arrighi (1999) distingue en total cuatro ciclos o fases sucesivas del capitalismo a lo largo de su historia: el ciclo genovés (entre el siglo XV y principio del siglo XVII), el ciclo holandés (entre finales del siglo XVI y finales del siglo XVIII), el ciclo británico (desde mitad del siglo XVIII hasta inicios del siglo XX) y –hasta el momento– el norteamericano (iniciado a finales del siglo XIX). En este recorte analítico nos focalizamos en las dos últimas fases.



### **3. El proceso histórico-conflictual de conformación de los Estados latinoamericanos: dependencia externa y debilidad interna**

#### **3.1. El ciclo de hegemonía británico: la incorporación de los Estados latinoamericanos al circuito de comercio mundial como Estados independientes**

Para mediados del siglo XIX, el mundo ya se encontraba bajo el dominio de las potencias europeas, particularmente de Gran Bretaña (devenida en potencia hegemónica), a las que se irá uniendo paulatinamente Estados Unidos. Los países centrales habían alcanzado un alto nivel de prosperidad, y fueron constituyendo y dirigiendo un sistema económico internacional en el cual incorporaron a los países periféricos, atrasados y dependientes. Como se analizará, las modalidades de incorporación de estas regiones (ya como Estados independientes) se realizó en estrecha relación con las necesidades de acumulación de los países centrales; principalmente a través del comercio, los flujos de inversiones, las migraciones y la difusión de modelos políticos-ideológicos (y, cuando era necesario, la agresión militar y el control territorial directo) (Kaplan, 1969).

A lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y hasta las primeras décadas del siglo XX (especialmente, hasta la Primera Guerra Mundial), los países centrales llevaron a cabo un continuo proceso de expansión económica sustentado en un régimen de acumulación extensivo y un modo de regulación competitivo (Aglietta, 1979). La acumulación extensiva se caracterizaba por la búsqueda de la amplitud de la escala de producción y por un débil aumento de la productividad del trabajo. El crecimiento del consumo se debía casi exclusivamente al aumento de la población y al incremento de la tasa de actividad o del número total de horas trabajadas (Bustelo, 1994). Si bien existían trabajadores asalariados, el sector era minoritario y no influía decisivamente en la formación de la demanda, como sí lo hacía el campesinado, la burguesía e incluso el sector público (Boyer, 2016). El modo de regulación competitivo se caracterizaba por un grado débil de concentración de capital, con precios competitivos. Los asalariados tampoco influían en el salario nominal dado que se encontraban sometidos a las fluctuaciones de la acumulación (es decir, constituían el

“ejército de reserva”). Como consecuencia, el salario nominal, los precios industriales y la coyuntura industrial variaban en conjunto (Boyer, 2016).

Como en todo proceso de acumulación y reproducción capitalista, el Estado formaba parte activa del esquema regulatorio (Jessop, 2008). Los Estados centrales administraban el proceso acumulativo asegurando, en lo interno, el régimen de propiedad y las condiciones de contractualidad del trabajo; y, en lo externo, se constituían como soportes del ciclo de hegemonía británico, a partir del aseguramiento de protección al proceso de expansión del capital.

Paralelamente al proceso de despegue del modo de desarrollo extensivo-competitivo en las economías centrales, se fue modificando el vínculo que hasta entonces caracterizaba a las economías centrales con las latinoamericanas. Esas transformaciones tendrán una incidencia significativa en cuanto a la mayor disponibilidad de capitales para América Latina y en la mayor capacidad de los centros para absorber las exportaciones de la región (Halperin Donghi, 2005).

Sin embargo, si bien para la década de 1820 la mayoría de los países latinoamericanos ya contaba con su independencia *formal* (Kaplan, 1969), en realidad, la incorporación de los jóvenes países a la economía mundial se dio de manera *dependiente*. Es decir, que los vínculos que caracterizaban a las economías latinoamericanas con las centrales se daba a partir de la incorporación de éstas a un espacio económico, cultural y políticamente ya controlado por las naciones capitalistas hegemónicas<sup>51</sup> (Fernandes, 2008).

Así, desde su conformación, los Estados latinoamericanos aparecen estrechamente vinculados a las acciones que fueron desarrollando los Estados centrales para apuntalar la expansión de su capital. Poco a poco, los Estados latinoamericanos fueron construyendo la capacidad administrativa necesaria para garantizar (al igual que los Estados centrales) la cobertura de las relaciones contractuales capitalistas en la periferia, la conformación y protección del mercado interno, y la construcción de la infraestructura requerida para el desarrollo del comercio (Oszlak, 1978, 2009). Esos Estados se sustentaban, principalmente

---

<sup>51</sup> En términos históricos, el nacimiento de las naciones latinoamericanas estuvo muy vinculado a la “expansión de la civilización occidental”, que se inició con la conquista (española y portuguesa) y adquirió formas más complejas (e indirectas) de dominación luego de la emancipación colonial (Fernandes, 2008).

(pero no exclusivamente), en unas pocas familias terratenientes que controlaban gran parte de los recursos económicos y monopolizaban las vías de acceso al Estado; por lo que dichas estructuras estatales no se caracterizaron por ir asimilando en su interior la diversidad de actores que estaban presentes en la sociedad civil, aun frágilmente organizada. Eran, por el contrario, regímenes políticos excluyentes (Graciarena, 1984; Kaplan, 1969).

En general, las estructuras socioeconómicas heredadas del período colonial pasaron casi intactas a los nuevos Estados nacionales emergentes (Kaplan, 1969). En ese sentido, los grupos dominantes<sup>52</sup> prefirieron continuar en gran medida con las actividades de exportación y consolidarla como actividad económica estratégica. Esta *decisión*<sup>53</sup> implicó que América Latina finalmente asuma un rol económico secundario y dependiente en el comercio mundial (Fernandes, 2008), aceptando como ventajosas aquellas formas comerciales y de intercambio que eran, en realidad, excluyentes y subordinantes (Granados Erazo, 2010).

Las modalidades adoptadas se basaban en un proceso de acumulación orientado “hacia afuera”, sustentado en la provisión de los recursos naturales que demandaba aquel proceso industrializador (particularmente Gran Bretaña, la unidad hegemónica), y en el ingreso masivo de capitales extranjeros en la región, ya sea en los enclaves mineros, los sistemas de plantaciones o los esquemas agroexportadores (Graciarena, 1984). Todo este sistema y las funciones que asumía América Latina en la economía mundial quedaban finalmente facilitados y legitimados por la adopción de políticas de libre-cambio, que bajo la hegemonía británica devinieron dominantes (Halperin Donghi, 2005).

De todos modos, el crecimiento “hacia afuera” diversificó hasta cierto punto la estructura socioeconómica latinoamericana. Junto con el avance de la urbanización, se expandieron

---

<sup>52</sup> La emancipación de la dominación colonial fue una rebelión de élites y grupos colonizados de origen español contra el gobierno y las clases dominantes y monopolistas de la metrópoli. Élites socioeconómicas y políticas nativas sustituyeron a las metropolitanas y sus apéndices. En ese sentido, las motivaciones, el contenido y el liderazgo de dicho proceso son limitados en su envergadura y sus proyecciones, dejando de lado en gran medida a las masas populares, especialmente a las indígenas (Kaplan, 1969).

<sup>53</sup> De acuerdo con Halperín Donghi (2005), las clases dirigentes tuvieron un rol fundamental en la *afirmación* de una economía dependiente, que él denomina “orden neocolonial”. Bajo este modelo, los actores locales dominantes no se caracterizaban por invertir sus capitales en actividades tendientes al desarrollo de las actividades económicas, sino que encontraban beneficioso convocar a las inversiones del capital extranjero; dado que las facilidades y los cuantiosos beneficios que obtenía éste al invertir en la región implicaban, al mismo tiempo, un importante aumento de las rentas y la valorización de las tierras de las clases propietarias locales.

los grupos de consumidores de ingresos altos, medios y populares, que ya no requerían necesariamente de artículos importados para satisfacer sus necesidades. Aun así, la industria que emergió en este período era incipiente y se localizó en las regiones más favorecidas por el comercio y las inversiones extranjeras; y se caracterizó por contar con establecimientos reducidos en dimensión, ocupación de mano de obra, nivel tecnológico, y escasa integración horizontal y vertical (Kaplan, 1969). Entonces, si bien la estructura económica se fue diversificando, la situación predominante fue la de un limitado mercado interno, el desestímulo a la industria nacional y la sujeción al ritmo y a las modalidades de la economía internacional liderada por los países del centro (Buitrago Valero, 2014; Kaplan, 1969).

El contexto fue paralelo, a su vez, a la llegada de numerosos inmigrantes extranjeros que arribaban a América Latina en búsqueda de mejores oportunidades (Hardoy, 1974); y a numerosas migraciones que se daban del campo a la ciudad dentro en la misma región. El Estado, aunque conservando un régimen político excluyente, participó activamente y destinó importantes recursos para las políticas migratorias, lo cual contribuyó a la creación de un desequilibrio persistente entre la importancia dada a las regiones urbanas (vinculadas a las redes de comercio mundial) y la desatención a las provincias del interior.

A pesar de la apariencia puramente económica de todo este proceso, la dominación externa fue “una realidad concreta y permanente” (Fernandes, 2008, p. 118). El dominio de Gran Bretaña sobre la región latinoamericana se manifestó, de manera indirecta, de diversas formas. Además del dominio comercial, los grupos británicos lograron ocupar un lugar decisivo en el sistema crediticio y de préstamos (Halperin Donghi, 2005). Grandes cantidades de capitales desembarcaron en la región con el fin de estimular las exportaciones de bienes manufacturados no perecederos y la implantación de talleres de acondicionamiento para la preparación y conservación de productos que luego serían exportados (tales como frigoríficos y refinerías). Los gobiernos latinoamericanos, por su parte, no sólo hicieron uso de los empréstitos británicos para la construcción de infraestructura, sino que habilitaron las facilidades requeridas para el accionar de las empresas extranjeras en la región (tales como la propiedad privada de las tierras y yacimientos mineros, la inversión en infraestructura, el ordenamiento interno, entre otros).

Este esquema no sólo favorecía las necesidades de la industria y del capital extranjero<sup>54</sup> (Hardoy, 1974), sino que aumentaba la dependencia económica de la periferia respecto al centro, por la necesidad de contar con los importadores foráneos, las inversiones y los préstamos de capital, y porque promovía la creación de enclaves y un sistema de producción controlado por aquel (Buitrago Valero, 2014; Fernandes, 2008).

Además, “la influencia británica contribuyó decisivamente a definir los caracteres de los Estados emergentes, del tipo de desarrollo, la política económica, la distribución del ingreso, la apertura de posibilidades comerciales y financieras, el régimen fiscal y el cumplimiento de las obligaciones internacionales” (Kaplan, 1969, p. 141). Y es que la integración de los nuevos Estados latinoamericanos, bajo el comando de los grupos dominantes, al sistema mundial controlado por Gran Bretaña, y la aceptación de los requerimientos impuestos por las dinámicas de acumulación que ésta comandaba, abría buenas posibilidades para la expansión del comercio, las inversiones, y el apoyo diplomático y militar en conflictos externos e internos.

En el marco de este proceso, el Estado quedó “capturado” por el poder económico y político de los grupos oligárquicos dominantes, principalmente por los poseedores de grandes extensiones de tierras y mineros, pero también por aquellos vinculados a otros sectores altos de las ciudades urbanizadas (comerciantes, financieros, jefes políticos, eclesiásticos).<sup>55</sup> El acceso al Estado les facilitaba el uso de los instrumentos estatales y de las políticas impositivas, crediticias y monetarias en función de sus intereses.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Al posicionarse como “taller del mundo” y especializarse en la producción industrial, Gran Bretaña necesitaba de alimentos y materias primas agropecuarias y mineras en abundancia y a bajo precio, para compensar las consecuencias de esa especialización, balancear los efectos de la merma relativa del sector rural y del desplazamiento de recursos, mano de obra y capital hacia el desarrollo industrial y urbano (Kaplan, 1969).

<sup>55</sup> Para entender el papel hegemónico de la oligarquía (devenida es grupo dominante hacia mediados del siglo XIX) es fundamental comprender el rol central que asumió el latifundio en la estructura productiva y social latinoamericana. Pero la consolidación de la oligarquía no estuvo asociada solamente a la estructura de poder económica que deriva de la propiedad privada del latifundio y el dominio que el propietario ejercía sobre los hombres; sino a toda la red de poder e influencias clientelares que daban soporte a su dominio tanto en el campo como en la ciudad. Los latifundistas controlaban la propiedad y el uso de la tierra, las aguas, los capitales acumulables y los créditos necesarios para la producción a gran escala. El poder económico (latifundio) y el poder político (clientelar) le garantizaron el monopolio del Estado a este grupo dominante que se concebía como una élite capaz de “dirigir la política, administrar la economía y dominar la sociedad” (Buitrago Valero, 2014, p. 89). A medida que se fue desarrollando el proceso de crecimiento económico en la región, la oligarquía no sólo abarcaba a los poseedores de grandes extensiones de tierras, sino también a los

En consecuencia, la formación de los Estados nacionales latinoamericanos y su captura centralizada para viabilizar la implementación de un patrón de acumulación orientado hacia afuera potenciaba, en lo interno, una forma de organización económica, social, espacial e institucional concentradora, bajo el comando de las oligarquías nativas asociadas al capital externo; al tiempo que, en el plano externo, aseguraba un tipo de inserción global que quedaba supeditada a los requerimientos de los países centrales (principalmente de Gran Bretaña), fundamentalmente a través de la provisión de los recursos naturales que éstos demandaban en su proceso industrializador (Fernandes, 2008; Kaplan, 1969).

De todas maneras, este modelo de inserción internacional, así como la forma de Estado oligárquico (Graciarena, 1984; Lechner, 1977) que le daba sustento y promoción (y también las modalidades de dominación a él asociadas), se verán notablemente afectados por la crisis internacional de 1930. Como se explicará a continuación, las medidas implementadas por el Estado para sortear los efectos negativos de la crisis darán lugar al despliegue de toda una serie de funciones y dispositivos institucionales que modificarán radicalmente la antigua relación Estado-sociedad (proceso que se manifestó tanto en los capitalismo centrales como en los periféricos). Es preciso, sin embargo, analizar en primer lugar las causas que llevaron a la Gran Depresión y el contexto geopolítico en general para entender las respuestas que pusieron en marcha los Estados, tanto en los centros como en la periferia.

### **3.2. La transición entre el declive de la hegemonía británica y la emergencia de la hegemonía estadounidense: la crisis de 1930 y el nacimiento de los Estados interventores**

Entrando el siglo XX, y particularmente hacia el fin de la Primera Guerra Mundial, se llevaron a cabo importantes transformaciones económicas y políticas a nivel mundial. Desde el punto de vista de los procesos de acumulación, en los países centrales (y especialmente en Estados Unidos) se incorporaron las novedosas formas de organización del trabajo tayloristas y fordistas (Bustelo, 1994; Coriat, 1993; Neffa, 1999), estimulando

---

mineros, comerciantes, financieros, jefes políticos y eclesiásticos, así como a los grupos extranjeros poderosos (Buitrago Valero, 2014).

<sup>56</sup> Por ejemplo, los terratenientes procuraban compensar la baja productividad y la escasa competitividad de sus productos en el mercado internacional mediante devaluaciones monetarias deliberadas (Kaplan, 1969).

un cambio cualitativo en las formas de valorización del capital, pasando de un régimen de acumulación extensivo a uno intensivo (Aglietta, 1979; Boyer, 2016). Ello fue paralelo, en el plano geopolítico, al declive de la hegemonía británica y a un proceso de ferviente activación política y de transformaciones sociales al interior del escenario europeo, que se tradujo, en algunos casos, en experiencias revolucionarias concretas (tal el caso de la Revolución Rusa).

Los constantes incrementos de productividad que se iban logrando gracias al nuevo régimen de acumulación demandaban nuevas formas de regulación, con el fin de poder asegurar la realización de la producción y garantizar la estabilidad socio-institucional necesaria para la reinversión del capital, ampliar el proceso de acumulación y poder legitimarlo. Pero el reconocimiento de la necesidad de readecuar los modos de regulación llegó demasiado tarde, y no fue suficiente para evitar el despliegue de una notable crisis originada en el subconsumo o ausencia de demanda ante la expansión de productos que salían al mercado en cantidades cada vez más grandes (Harvey, 1998).

Entendida la crisis de 1930 como una crisis de insuficiencia de la demanda, la búsqueda de soluciones se orientó en ese sentido. Se trataba, no obstante, de un contexto económico y político complicado. La Gran Depresión había puesto en cuestión la capacidad de los jóvenes gobiernos democráticos centrales para lidiar con las dificultades del sistema económico, y toda la década del '30 fue expresión de las dificultades que acompañaron estas transformaciones, que no estuvieron exentas de inestabilidad, conflictos y soluciones dictatoriales (Portantiero, 1999). Dicho proceso recesivo, que afectó a gran parte de los países de la economía mundial, y todo el proceso general de activación de masas, que precedió y continuó el escenario de entreguerras europeo, fueron limitando las posibilidades de continuar con la antigua forma de división del trabajo que caracterizó al ciclo de hegemonía británico, dando lugar a la búsqueda de soluciones de la mano de una mayor intervención estatal.

En este sentido, el sustento más reconocido a la intervención estatal seguramente provenga de los aportes de John Keynes, por su impacto académico y político.<sup>57</sup> De acuerdo con este

---

<sup>57</sup> Keynes (1936), en su clásica obra *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, fundamentó que el sistema capitalista era inestable, dado que no existía ningún mecanismo que garantice la coincidencia entre

autor, era necesario alcanzar un conjunto de estrategias de gestión científica y fuerzas estatales que lograran estabilizar el capitalismo. Su argumento daba lugar a la intervención de los Estados nacionales con el fin de establecer arreglos políticos, institucionales y sociales que permitan regular las condiciones básicas de reproducción del sistema dadas las contradicciones inherentes al mismo. En consecuencia, y en contraposición a los principios de la teoría económica neoclásica que dominaron en el comercio mundial hasta de la crisis del '30, esta postura ofrecía nuevas formas de entender teórica y políticamente el papel que el Estado podía desempeñar para mantener el crecimiento y el empleo en las democracias capitalistas industriales avanzadas (Weir & Skocpol, 1993). En última instancia, los aportes de Keynes se volvieron una suerte de nueva hegemonía, configurando en los países centrales nuevas modalidades de economías mixtas.<sup>58</sup>

En el plano geopolítico de este proceso, Estados Unidos, liderando el *New Deal*, logró finalmente consolidar su emergencia como nueva hegemonía global (Arrighi, 1999). El advenimiento del modo de regulación monopólico aseguró los mecanismos que exigía el régimen de acumulación intensivo (Bustelo, 1994). Particularmente en cuanto al Estado, la forma monopólica demandaba capacidad para administrar nacionalmente el crédito, crear las condiciones de pleno empleo y asegurar las tasas de inversión que permitan la expansión de la tasa de ganancia. Al mismo tiempo, el Estado asumía un rol central en la administración del conflicto social bajo la formas de acuerdos neocorporativos (Schmitter, 1985). De todos modos, aunque este proceso suele ser ampliamente considerado como exitoso, la administración del conflicto social bajo el acuerdo fordista-keynesiano no estuvo ausente de conflictos y tensiones (Harvey, 1998).

---

producción y consumo. En tal sentido, era necesaria la intervención del Estado a través del gasto público y la política monetaria para contener la inestabilidad del mercado.

<sup>58</sup> Sin embargo, los debates acerca del rol del Estado en materia de intervención no eran novedosos. Ya desde fines del siglo anterior y principios del siglo XX (y en el marco de la expansión del poder privado y el advenimiento del gran sistema fabril en los países centrales) se discutían nuevas cuestiones sobre la autonomía, los derechos y la seguridad de los individuos. El liberalismo ya venía experimentando notables transformaciones en el marco de las cuales se ponía en cuestión la economía de *laissez faire*, defendida principalmente por Gran Bretaña, y se discutía la posibilidad de una mayor intervención del Estado a favor de la protección de los derechos de los individuos. A modo de ejemplo, en 1872, historiadores alemanes fundaron la *Verein für Sozialpolitik*, espacio desde el cual se pretendía proyectar el conocimiento académico a la discusión pública e influir en las medidas políticas. Estos economistas criticaban la validez empírica de las leyes de *laissez faire* y exigían la acción del Estado en el marco de los nuevos desafíos que planteaba el capitalismo industrial (sin desconocer, ante ello, los intereses nacionalistas alemanes en el marco de la crítica a la política económica promovida por Gran Bretaña) (Bender, 2011).



El relevo de la posición hegemónica de Estados Unidos sobre Gran Bretaña, junto con las reglas que acompañaron la configuración del nuevo orden, generaron una suerte de aislamiento de las economías nacionales, que se mostraba incompatible con las anteriores reglas del intercambio internacional. Durante dicho contexto, disminuyó notablemente la propensión a la exportación manufacturera, así como la importación de recursos naturales que otrora estimulaba el crecimiento de las economías latinoamericanas.<sup>59</sup>

Todos estos cambios tuvieron, naturalmente, impacto en los países periféricos. En rigor, el sistema agroexportador montado sobre la hegemonía británica era viable en la medida en que se mantenía un circuito continuo entre el aumento de las exportaciones y de las inversiones extranjeras, que proporcionaban los ingresos suficientes para las importaciones de bienes de consumo, y los elementos destinados a la explotación primaria y al desarrollo de la infraestructura, lo que permitía expandir nuevamente las exportaciones e importaciones, atrayendo a nuevos capitales extranjeros (Kaplan, 1969).

Pero incluso antes de la crisis de 1930, el modelo de inserción internacional orientado “hacia afuera” ya manifestaba ciertas dificultades para viabilizar el desarrollo de América Latina (Guillén Romo, 2008). Por un lado, la irregularidad de las exportaciones, la fuerte dependencia de las importaciones y el deterioro de los términos de intercambio constituían un patrón de crecimiento vulnerable; y generaban presiones negativas sobre la balanza comercial, que debía ser compensada constantemente con préstamos e inversiones extranjeras. A ello se sumaba, además, la posibilidad de los países centrales, a partir de su desarrollo tecnológico, de reemplazar parte de la producción primaria que antes importaban desde América Latina (Kaplan, 1969).

Estas cuestiones fueron objeto de atención de Prebisch y estructuraron dos de sus documentos más importantes (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949). Como tuvimos oportunidad de analizar en los capítulos 1 y 2, la profundización de la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a los conflictos bélicos internacionales, la crisis de 1930 y el advenimiento del nuevo centro cíclico principal estadounidense, con sus nuevas

---

<sup>59</sup> Los países centrales, sacudidos y debilitados por la Guerra Mundial, adoptaron una estrategia de defensa de sus abastecimientos autónomos, sus producciones, sus mercados de exportación y sus niveles de ocupación e ingreso, con importantes consecuencias en cuanto al exaltamiento nacionalista económico y el proteccionismo (Kaplan, 1969).

características, distintas a las de la antigua hegemonía británica, otorgaban el sustento suficiente para justificar la necesidad de abandonar un patrón de especialización internacional basado en la exportación de recursos naturales y promover la ISI, como estrategia política, de manera urgente e imperante.

No obstante, la industrialización, por sí misma, no era una actividad novedosa en el momento en que se desplegó la crisis de 1930 (Ocampo, 2008). Desde principios del siglo XX ya se venían sucediendo importantes transformaciones socioeconómicas en América Latina, en consonancia con el proceso de cambios que se experimentaba en los países centrales. Junto con la actividad primario-exportadora se fueron desarrollando nuevas actividades destinadas a satisfacer las demandas de consumo inmediato a nivel interno, tales como pequeños y medianos comerciantes, sectores de servicios, profesionales, empresarios y obreros industriales (Kaplan, 1969). Particularmente, la industria cobró un impulso especial en el marco de la Primera Guerra Mundial, cuando los vínculos económicos entre Europa y América Latina se vieron debilitados.<sup>60</sup> La reorientación de las economías europeas a las necesidades de la guerra actuó como un estímulo indirecto a la producción industrial latinoamericana, principalmente porque el viejo continente dejó de proveer los bienes de consumo y equipos que América Latina importaba en el marco de la división internacional del trabajo. Sin embargo, la industria emergente careció de los insumos, los equipos, la experiencia empresarial y las técnicas adecuadas. Ello, sumado a la falta de una estrategia estatal, no permitió consolidar cambios sustanciales a nivel estructural que den lugar a un efectivo proceso de industrialización (Kaplan, 1969).

En este contexto, la diversificación de la economía, la industrialización, la urbanización y la expansión del Estado fueron generando importantes transformaciones en la estructura social, aunque concentradas territorialmente. Gran parte de la población fue incorporada al régimen salarial, a la alfabetización, a los sectores de servicios y a la producción industrial incipiente. La mayoría de los trabajadores se desempeñó en tareas de escasa calificación, y algunos pocos en tareas de mayor nivel técnico y calificación laboral. Por lo general, estos procesos se concentraron en las principales ciudades, y apenas incidieron en la estructura

---

<sup>60</sup> La industrialización cobró un impulso muy importante en el marco de las restricciones generadas por el comienzo de la Primera Guerra Mundial; particularmente, dicho impulso se manifestó con mayor fuerza en Argentina antes que en otros países latinoamericanos (O'Donnell, 1977).

agraria tradicional. De todas maneras, aunque limitados territorialmente, incidieron igualmente en el desarrollo de una diferenciación social cada vez mayor, a partir del incremento de las capas medias urbanas.

Estas capas medias no eran homogéneas (Graciarena, 1972). Por un lado, estaban aquellas capas medias “residuales” vinculadas a los grupos más tradicionales, dependientes de la oligarquía por las relaciones clientelares, identificados con ella y resistentes al cambio. Este sector, que no era numéricamente importante, conservaba diversas posiciones de prestigio, tales como la burocracia pública, el servicio diplomático y la educación. Muchos eran profesionales universitarios que se inclinaban a las profesiones liberales más tradicionales, como médicos y abogados.

Y, por otro lado, estaban aquellos grupos que emergían en el marco de los procesos de transformaciones sociales que tenían lugar en los países de la periferia. Por lo general, muchos provenían de los sectores populares y otros eran resultado de los recientes procesos de industrialización y urbanización. Algunos se ocupaban en actividades relacionadas con la industria, el comercio, los servicios, y otros eran también profesores universitarios o empleados administrativos.<sup>61</sup> Estas clases medias “emergentes” (Graciarena, 1972) iban tomando conciencia de su existencia e incrementaban sus aspiraciones y demandas. En última instancia, y frente a los obstáculos que representaba la estructura tradicional para sus intereses, estos grupos bregarán por una mayor participación en la política y en las posibilidades de acceder a mayores beneficios (económicos, de privilegio y poder).

Paralelo a este proceso, fueron emergiendo grupos militantes y sindicalistas (de élite). Generalmente, estos nuevos grupos se asociaban a los trabajadores inmigrantes, inspirados en las tradiciones ideológicas y políticas de sus países de origen (asociadas al anarquismo y socialismo europeo), a los cuales se sumó posteriormente la influencia de la Revolución Rusa. El sindicalismo (obrero) fue ganando peso durante las primeras décadas del siglo XX, en consonancia con el incremento de las capas medias, y sus demandas combinaban la reivindicaciones puramente economicistas junto con otras que pretendían un profundo cambio social y político (Kaplan, 1969).

---

<sup>61</sup> Se observa, a partir del análisis, una superposición ocupacional entre las distintas clases medias que, de acuerdo con Graciarena (1972, p. 162), confirma la diferenciación entre estos dos grupos, porque las ocupaciones no solo representan posiciones jerárquicas sino que ellas mismas poseen sus jerarquías internas.

Ante la emergencia de los nuevos actores sociales, la estructura del Estado y sus funciones comenzaron a manifestar transformaciones importantes, producto de la expansión de una aspiración bastante generalizada que exigía una mejor nivelación social y un mayor intervencionismo estatal (Cardoso, 1983). Los primeros cambios que se evidenciaron en el Estado, en cuanto a sus estructuras y modalidades de implicación, se asociaron a la ampliación de las esferas de legislación, principalmente en el ámbito social; y a la implementación de ciertas restricciones que, en última instancia, no significaban verdaderas trabas al sistema liberal, tales como regulación de la libertad contractual, de las relaciones laborales y del derecho de propiedad.

La estructura estatal creció en tamaño, en función de las nuevas responsabilidades que asumía el Estado. Como consecuencia de ello, se fue desarrollando la burocracia pública como ocupación, principalmente en beneficio de las capas medias, de sus sectores más organizados e influyentes. La mayor participación de las capas medias en el Estado les permitió una mejor posición para pelear por sus intereses y reivindicaciones para ampliar sus bases sociales y políticas (Kaplan, 1969); de manera que la ocupación burocrática terminó por coagular en un nuevo sistema de patronazgo y dominación de clientela que ya no era controlado directamente por la oligarquía.

Al mismo tiempo, durante este período, cobraron mayor relevancia diversas motivaciones progresistas, nacionalistas y desarrollistas, que se tradujeron en nuevas acciones por parte del Estado. Parte de esas acciones encontraron su correlato en el freno a la excesiva penetración extranjera, en la ampliación y protección del mercado interno, y en la provisión de servicios sociales (centralmente educación y salud) para un público relativamente ampliado, al menos en las ciudades. El Estado asumió también un rol central en la redistribución limitada del ingreso nacional, mediante un sistema que mejoraba relativamente la situación de las capas medias y populares, pero que no ponía en cuestionamiento la posición dominante de los grupos oligárquicos y extranjeros (Kaplan, 1969).

Ahora bien, estas transformaciones que se venían desplegando desde inicios del siglo XX, y que fueron profundizadas especialmente en el contexto de guerra mundial, experimentarán una profundidad aún mayor en el marco de la crisis de 1930. Como rasgo específico de ese

contexto, la condición de “autarquía obligada” que se originó, estimuló también en los países periféricos (al igual que en los centrales) el despliegue de procesos de mayor intervención estatal destinados a crear las condiciones de autoprovisión del crédito y a producir localmente los bienes que antes se importaban desde el centro; proceso que venimos mencionando como ISI. En ese sentido, el estímulo directo a la industrialización complementó activamente el temprano (pero desarticulado) desarrollo industrial que venía teniendo lugar desde principios de siglo XX.

Naturalmente, en el marco del estímulo incipiente a la estrategia industrializadora como estrategia gubernamental, el Estado experimentó cambios importantes, tanto en sus estructuras como en sus funciones. Se introdujo un nuevo marco regulador, más activo y amplio que durante el período de supremacía liberal. En gran medida, dicho marco tuvo como referencia la creación de los bancos centrales para el desarrollo de políticas monetarias, de subsidios y protecciones arancelarias orientadas a promover y acelerar los procesos locales de industrialización (Rodríguez Garza & Ávila Sandoval, 2001). Pero además, la política de intervención abarcaba el abandono del patrón oro, la adopción del control de cambios, el racionamiento de las importaciones, los acuerdos bilaterales de comercio y el despliegue de políticas macroeconómicas anticíclicas (Ocampo, 2008). Al mismo tiempo, el renovado papel del Estado requería contar con estructuras estatales crecientemente dotadas de cuadros técnicos y burocráticos, que a lo largo del período irán ganando peso, autonomía y mayor capacidad de maniobra frente a los diferentes grupos y clases sociales<sup>62</sup> (Guimarães, 1997).

En suma, las acciones que se pusieron en marcha para sortear las consecuencias negativas de la crisis del '30 representarán el fin del modelo de Estado liberal-oligárquico que predominó bajo la hegemonía británica; y darán lugar a toda una serie de intentos por construir un nuevo Estado capaz de sustituir al modelo liberal; incluso con intenciones de incorporar las variantes más modernas del Estado social europeo, aunque con resultados muy limitados (Graciarena, 1990).

En ese marco, y a partir del estímulo al proceso de industrialización y de la mayor intervención estatal, las transformaciones socioeconómicas y los procesos de urbanización

---

<sup>62</sup> Formando la antesala de lo que Cardoso (1975) denominará “anillos burocráticos”.

continuarán profundizándose a lo largo de toda la década (Almandoz, 2008; Quijano, 1968). Sin embargo, como analizaremos, estos Estados tuvieron que afrontar una serie de desafíos (a nivel externo e interno) que finalmente limitaron su capacidad para actuar de manera estratégica y coordinadora de las acciones a implementar para el desenvolvimiento de la ISI como proyecto político.

### **3.3. La consolidación de la hegemonía norteamericana y el Estado periférico “interventor” bajo el contexto de posguerra**

El reemplazo de Gran Bretaña por Estados Unidos como nuevo centro hegemónico implicó una reconfiguración de las dinámicas estructurantes de acumulación y reproducción capitalista. Ello generó nuevos desafíos para América Latina<sup>63</sup> e implicó, en última instancia, la reconfiguración de nuevas relaciones de dependencia con el nuevo centro cíclico principal (Kaplan, 1978).

Para la consolidación de su hegemonía, Estados Unidos desplegó una serie de medidas orientadas a reforzar su poder e influencia, tanto en los países centrales como en otras regiones del mundo (Bracarense, 2012). Particularmente, en el caso de los países europeos, hizo uso de su potencial económico para la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra, a través del reconocido Plan Marshall y de inversiones directas. En esta y otras regiones, su influencia también se fue consolidando indirectamente a través de la afirmación de organizaciones ya existentes, como el sistema de Bretton Woods (y dentro de éste, del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), y también a través de la

---

<sup>63</sup> Como se analizó, Gran Bretaña era una potencia librecambista, especializada en la producción industrial, inversora y compradora de los productos primarios de la región, sobre la cual se constituía la dinámica de crecimiento dependiente que caracterizaba a América Latina. Por el contrario, Estados Unidos era un país proteccionista y también productor de materias primas (Guillén Romo, 2008). Esta cuestión fue advertida y analizada por Prebisch. En el momento en que escribe el “manifiesto”, en el año 1949, señala que los países latinoamericanos han aumentado intensamente su actividad económica en comparación con el período anterior a la guerra, y que dicho nivel de ocupación exigía elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo como duraderos, y de materias primas y artículos de capital. Sin embargo, las exportaciones de América Latina resultaban insuficientes para satisfacer aquella demanda creciente. Al analizar este fenómeno, Prebisch señalaba que el nuevo centro cíclico principal, Estados Unidos, ejercía una presión considerable sobre la disponibilidad de divisas que liberaba al resto de los países, principalmente a los latinoamericanos. Estos países necesitaban dólares para realizar las transacciones, pero Estados Unidos había reducido en gran medida su coeficiente de importación, de manera que no liberaba las divisas necesarias para el intercambio comercial de la periferia (Prebisch, 1949).

creación de nuevas instituciones políticas internacionales, tales como las Naciones Unidas<sup>64</sup> y la Organización de los Estados Americanos. Los principales órganos e instrumentos de poder y decisión quedaron centralizados en Estados Unidos y los países centrales, desde donde los Estados (centrales) y las grandes empresas vinculadas a éstos promovieron una creciente integración de la economía y la política mundial, sobre la base de una persistente interdependencia asimétrica (Graciarena, 1990; Kaplan, 2015).

El ciclo de hegemonía norteamericana se afianzó en los países centrales de la mano de la configuración fordista-keynesiana, mediante la cual el capitalismo de producción y consumo de masas viabilizó un esquema de crecimiento económico inigualable hasta entonces (Harvey, 1998). Tanto en Estados Unidos como en Europa occidental, se desplegó un patrón de acumulación intensivo y un modo de regulación monopólico (Boyer, 2016), que encontró en los mencionados acuerdos neocorporativos (Schmitter, 1985) una solución (transitoria) al anterior desbalance de los incrementos de productividad fordista. El capital, frente a una posición de debilidad coyuntural (Gordon, Weisskopf, & Bowles, 1987), aceptó una serie de concesiones a la fuerza de trabajo, basadas principalmente en políticas redistributivas. La forma que adquirió el acuerdo capital-trabajo generó una suerte de círculo virtuoso que permitió tanto el crecimiento sostenido en los niveles de productividad, como un patrón de consumo de masas que garantizaba la realización de la producción (Harvey, 1998).

El capital fue desplegando su participación a través de la consolidación de grandes unidades corporativas. Para ello, fue fundamental poder estar a la vanguardia del progreso tecnológico en curso, para poder reemplazar las máquinas obsoletas e incorporar otras nuevas. Pero el proceso de innovación requería tener capacidad para desembolsar las inversiones necesarias en capital fijo que permitieran incrementar constantemente los niveles de productividad, lo que exigía también mejorar las capacidades de gestión y comercialización de las empresas. Como elemento distintivo, las grandes empresas se caracterizarán por una administración científica de todas las facetas del proceso de producción. Estos progresos operados en el terreno de la organización y la gerencia

---

<sup>64</sup> Y dentro de Naciones Unidas, como se mencionó oportunamente, mediante la creación de las comisiones regionales, entre ellas, la CEPAL.

empresarial contribuyeron al surgimiento y posterior consolidación de la empresa transnacional (Van der Wee, 1997).

Por su parte, el Estado se constituía en estos países como uno de los tres pilares principales de acuerdo fordista-keynesiano. Sus mecanismos de implicación se orientaron principalmente a garantizar el crecimiento económico y el pleno empleo. Por un lado, el Estado garantizaba un marco de relativa estabilidad para las inversiones del sector privado; y, en sintonía con el planteo keynesiano, llevó adelante políticas fiscales y monetarias anticíclicas para estimular o contraer la demanda. Por otro lado, también intervino para garantizar la redistribución del crecimiento económico, principalmente a través de la transferencia de rentas, políticas de salario mínimo, impuestos sobre el patrimonio y la progresividad del sistema fiscal (Van der Wee, 1997). El Estado también promovió activamente una política social destinada al cuidado de la salud, educación, vivienda, acuerdos salariales y condiciones laborales (Harvey, 1998); y a garantizar ingresos mínimos para los jubilados, desocupados e inválidos, “humanizando”, en cierta medida, las dinámicas mercantiles del capitalismo (Van der Wee, 1997, p. 329).

Esta forma de intervención estatal orientada a desmercantilizar algunos ámbitos de reproducción social y garantizar la satisfacción de necesidades básicas, como salud, educación e infraestructura habitacional, fue conocida como Estado de Bienestar. De manera resumida, en los países centrales, se constituyó en un nuevo terreno de *legitimación* de la acumulación capitalista (O’Connor, 1973). Independientemente de las variadas formas de intervención en los distintos países (Esping-Andersen, 1990), se orientó en todos los casos a promover el crecimiento económico estable y el aumento de nivel de vida material de gran parte de la población. Así, y como consecuencia de las particularidades que adoptó el Estado junto con el capital corporativo y el trabajo organizado, se viabilizó un crecimiento sostenido e inigualable que caracterizó a los años dorados del capitalismo.

Sin embargo, las particularidades que adoptó este crecimiento exponencial en los países centrales no se manifestaron de igual modo en la periferia. En ello intervienen factores que actuarán sobre la rápida aparición de restricciones para continuar con la profundización de la ISI y para poder construir un Estado dotado de capacidades para llevar adelante la transformación estructural que promovía Prebisch.



En este sentido, los Estados latinoamericanos, insertos en la red de interdependencia asimétrica y producto de los particulares procesos que tuvieron lugar al interior de sus fronteras, no lograron asegurar una estrategia que permita superar el patrón primario-exportador dependiente y subordinado a las economías centrales, a partir del despliegue de un patrón de acumulación sustentado en la actividad industrial. Por el contrario, el tipo de crecimiento experimentado, junto con los cambios y conflictos sociales que emergieron como parte de estilo de desarrollo capitalista-periférico (Kaplan, 2015), terminaron por situar al Estado en una posición que finalmente fue funcional a la consolidación-recreación de nuevas relaciones de dependencia con el centro cíclico principal, Estados Unidos (Sunkel, 1971).

Inicialmente, la propuesta de crear una economía industrializada e independiente impulsada y coordinada por los Estados contó en la periferia, en términos generales, con un consenso similar al keynesianismo de los países centrales, sobre la base del apoyo de una amplia gama de actores políticos, tales como el nacionalismo conservador, el antiimperialismo de izquierda, y también los liberales (Fiori, 1992). A partir de la década del '30, pero con mayor énfasis durante los '40 y '50, la ISI se posicionó efectivamente en toda América Latina (a pesar de las especificidades de los movimientos nacionales) como el “centro de gravedad” de la estrategia de desarrollo (Fajnzylber, 1983, p. 118). Es decir que, por primera vez en la historia latinoamericana, la región contaba con un motor interno y un proyecto nacional de desarrollo (Guillén Romo, 2008).

Como uno de los rasgos principales, y en consonancia con el proceso que se desplegaba en los países centrales, el período se caracterizó por una mayor intervención estatal en comparación con las etapas anteriores. El Estado expandió su organización y su presencia en casi todos los ámbitos de la actividad económica y de la interacción social (Fiori, 1992). La mayor intervención, materializada en nuevas funciones de acción<sup>65</sup>, estuvo acompañada,

---

<sup>65</sup> En general, esas nuevas funciones se tradujeron en un aparato económico y financiero más complejo, que abarcaba desde juntas reguladoras para cada una de las grandes ramas de producción primaria, hasta (como se mencionó) la creación de bancos centrales o su equivalente, que concentraban el contralor de los contactos comerciales y monetarios con el mundo exterior (Halperin Donghi, 2005). Además, luego de la crisis de 1930, y particularmente durante los gobiernos “populistas”, el Estado incorporó de manera central la cuestión social a las agendas de acción gubernamental. Aunque inicialmente esta “cuestión social” estaba centrada en la intervención del Estado para regular las relaciones laborales, posteriormente se sumaron otras preocupaciones relacionadas con la preservación de la fuerza de trabajo, como salud y alimentación (Cardoso, 1983).

naturalmente, del incremento de las oficinas estatales y del número de trabajadores que allí se ocupaban. De esta manera, el abandono del *laissez faire* y el fin del Estado liberal se constituyó en una fuente de empleo para numerosos trabajadores y técnicos de las clases medias, lo cual tuvo su correlato en una mejora de sus niveles de consumo y en mayores tasas de sindicalización (O'Donnell, 2010).

A lo largo de este proceso, fue emergiendo también la figura del “tecnócrata” como personaje político, que irá consolidando su presencia en las estructuras estatales e irá adquiriendo una mayor independencia respecto de la élite política en la toma de decisiones (Cardoso, 1975; Guimarães, 1997). El proceso de reclutamiento del personal tecnocrático se daba principalmente entre actores civiles y militares ocupados en empresas privadas o públicas, e implicaba el comienzo una carrera profesional dentro del aparato estatal (Portantiero, 1977). Estas burocracias político-administrativas, reclutadas de sectores no dominantes, crecerán en número y reforzarán sus propios intereses y poderes, tendiendo a presentarse como una capa social específica que procuraba, a través del Estado, mejorar sus posibilidades de vida, ascenso y poder (Kaplan, 2015).

Producto del rápido crecimiento de la ISI y del proceso de urbanización a ella asociado, y en consonancia con las transformaciones socioeconómicas mencionadas, cambió la distribución del poder político y las condiciones contextuales habilitaron la emergencia de grandes coaliciones populistas en diversos países de la región (Di Tella, 1965; Malloy, 1977; O'Donnell, 2010). Estas coaliciones agrupaban diversos sectores, entre ellos, nuevos grupos asociados al despliegue de la ISI (principalmente las clases medias urbanas, y las burguesías industriales y comerciales), y otros pertenecientes a la vieja oligarquía que reorientaron sus actividades hacia el mercado interno. En general, lo que agrupaba a estos sectores diversos era la oposición a las viejas oligarquías, a las empresas de capital extranjero que mediaban entre el mercado interno e internacional, y a las políticas de libre comercio con las que se identificaban aquellos actores, y que habían sido predominantes hasta el período analítico anterior (Malloy, 1977). Del mismo modo, coincidían en dos aspectos principales: la industrialización y la expansión del mercado interno (O'Donnell, 2010).

Inicialmente, en tanto proyecto político de desarrollo, la ISI significó importantes resultados en términos de crecimiento económico (Fajnzylber, 1983). Bajo la “etapa fácil” de industrialización se llevó adelante un verdadero y exitoso proceso de sustitución de importaciones, al lograr producir a nivel local aquellas manufacturas básicas que anteriormente se importaban, tales como textiles, alimentos y bebidas, basadas en técnicas de producción relativamente sencillas. Durante esta primera etapa, las inversiones provinieron principalmente de capitales nacionales (Guillén Romo, 2008), y la estrategia de la ISI se apoyó en la demanda preexistente. A medida que el proceso de sustitución fue cobrando fuerza, se generaron efectos virtuosos “hacia adelante”, y el coeficiente de importaciones registró una baja importante. El Estado jugó un rol muy importante a través de la protección arancelaria a la industria, el financiamiento público de las inversiones y la aplicación de estímulos fiscales, entre otras medidas. Al mismo tiempo, la profundización de la intervención estatal de este período permitió avanzar en una mayor redistribución de la renta agropecuaria en favor de los trabajadores, los empresarios industriales vinculados al abastecimiento del mercado interno y del propio Estado (Basualdo, 2006).

De todas maneras, el patrón de exportación no se alteró sustancialmente. Las exportaciones continuaron dependiendo de los recursos primarios, y las importaciones siguieron siendo de bienes manufacturados, con la diferencia de que las compras de los bienes intermedios y de capital cobraron importancia relativa respecto a las de bienes de consumo finales (Guillén Romo, 2008). Por la baja del coeficiente de importación, los tradicionales desequilibrios de las balanzas de pago no fueron un gran problema durante este período. Los requerimientos financieros de la balanza de pagos eran bajos, por un lado, porque los pagos a la inversión extranjera directa eran reducidos, producto de papel importante que asumía la inversión nacional; y por otro, porque el servicio de la deuda no alcanzaba (todavía) dimensiones considerables.

Sin embargo, las dinámicas virtuosas que demostraba esta primera etapa de la ISI se fueron complejizando/desdibujando a medida que se fue desplegando la etapa “difícil” de industrialización (Pinto, 1980, p. 50); etapa que sólo comenzó a desarrollarse hacia mediados y fines de los años '50 en los países de mayor desarrollo relativo de la región, principalmente Brasil, México y Argentina. Aunque esta segunda etapa estaba orientada a

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

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

El principal esfuerzo de inversión provino de empresas transnacionales, sobre todo de las de origen estadounidense (Kerner, 2003). Pero estas grandes empresas, que lograron posicionarse en el mercado interno y apoderarse de las ramas y actividades más dinámicas de la industria, no se caracterizaron por el estímulo al desarrollo local de tecnologías ni por la búsqueda de competitividad vía innovaciones orientadas al mercado mundial. Más bien, se caracterizaron por la importación de tecnologías obsoletas desde los centros industriales (por lo general, sus casas matrices); que, aunque caducas en los países centrales, eran de todos modos tecnologías relativamente avanzadas para los patrones tecnológicos de la periferia. Bajo un mercado ampliamente protegido, estas empresas procuraron consolidar posiciones monopólicas sin necesidad de mejorar su competitividad.

En consecuencia, se incrementó en gran medida la presencia de filiales de empresas multinacionales que producían y vendían en el mercado interno latinoamericano. Estas filiales, que tendieron a crecer más rápido que las empresas locales (incluso, que las empresas latinoamericanas más dinámicas), abrieron nuevas actividades, absorbieron una

proporción importante de las empresas locales más rentables ya existentes; y, producto de su orientación al mercado interno, lograron generar numerosos eslabonamientos “hacia atrás” y “hacia adelante” de su propia actividad. Ello fue la base de “verdaderos sistemas económicos” (O’Donnell, 1975, pp. 23–24) que tenían en su centro a filiales de empresas multinacionales, y en su periferia a empresas locales que dependían de aquellas para buena parte de sus ventas, capitalización y tecnología (O’Donnell, 1975; Romero & Rofman, 1974).

Entonces, mientras que la etapa inicial de la ISI suponía, como estrategia, la consolidación del Estado como instrumento de regulación y formación de núcleos productivos, finalmente sucedió que, por el contrario, se terminó optando por una pauta de desarrollo asentada sobre las crecientes inversiones extranjeras en el sector industrial (Cardoso & Faletto, 1969). Producto de este proceso, 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, consolidando lo que Cardoso y Faletto (1969, p. 130) denominaron la “internacionalización del mercado interno”; o lo que Romero y Rofman (1974, p. 197) y Quijano (Quijano, 1968, p. 82) denominaron una nueva modalidad de dependencia “tecnológico-industrial”.

En última instancia, esta nueva modalidad de vinculación de las economías periféricas al mercado internacional implicaba la configuración de nuevas relaciones de dependencia, distintas a las propias del modelo agroexportador (Sunkel, 1971). El centro capitalista hegemónico ya no actuaba, como antes, a través del control del sistema de importaciones y exportaciones, sino que lo hacía también a través de inversiones industriales directas en los nuevos mercados nacionales, particularmente en la industria manufacturera, a través de las grandes empresas transnacionales. Así, por un lado, en tanto el flujo de capitales y el control de las decisiones económicas pasaban al exterior, los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realizaran en el ámbito de la economía dependiente, aumentaban virtualmente la masa de capital disponible para las economías centrales.<sup>66</sup> Y, por otro lado, las decisiones de inversión también dependían

---

<sup>66</sup> Las inversiones, atraídas por el mercado protegido, provenían de un número reducido de empresas transnacionales que se orientaban a la inversión industrial directa; principalmente a la actividad petroquímica, automotriz, siderurgia y electrónica, sectores básicos que dirigían el crecimiento industrial y que, se esperaba,

parcialmente de decisiones y presiones externas, de manera que las empresas podrían optar por transformar sus beneficios económicos en capital, para invertirlos en las economías centrales o en economías dependientes distintas de aquellas que los generaron (Cardoso & Faletto, 1969).

En consecuencia, hacia los '60 se evidenciaba ya una creciente frustración respecto los resultados de la ISI (Fajnzylber, 1983; Hirschman, 1968; Pinto, 1970). Las dificultades para avanzar hacia los pretendidos resultados en términos de desarrollo se manifestó en un cambio de percepción, pasando “de un sitio privilegiado a una posición de cuestionamiento generalizado” (Fajnzylber, 1983, p. 118).

Entonces, ¿por qué esos Estados, dotados de crecientes cuadros técnicos y estructuras, no pudieron llevar adelante una estrategia como la que Prebisch suponía? ¿Por qué no fue posible avanzar con una estrategia de transformación de la estructura productiva? ¿Por qué, en vez de avanzar en la superación de la condición periférica, finalmente se recreaban nuevas formas de dependencia?

Para dar cuenta de ello, es preciso atender a la forma en cómo se estructuraron los actores sociales, en defensa de sus intereses, y al modo en cómo sus prácticas conflictuales actuaron condicionando los mecanismos de implicación estatal durante el período aquí analizado. A partir de allí, es posible explicar cómo estos elementos actuaron sobre las limitaciones para superar los obstáculos emergentes a nivel del proceso de acumulación y viabilizar una estrategia de desarrollo transformadora de la estructura productiva latinoamericana.

---

permitiría superar el proceso de estancamiento de la ISI. Sin embargo, estas inversiones no solucionaban el problema de la dependencia que el sector industrial tenía con el sector externo, sino que le daban una nueva forma. En efecto, si bien las inversiones representaban un aporte positivo al momento de su ingreso, la remesa de utilidades y la posibilidad de girar los capitales libremente generaron rápidamente serios problemas en la balanza de pagos (Romero & Rofman, 1974).

#### **4. La incapacidad del Estado para dirigir la propuesta de desarrollo: Estado y dinámicas conflictuales en América Latina durante el contexto de producción de Raúl Prebisch en la CEPAL (1949-1963)**

En función de lo que venimos analizando, la estrategia de Prebisch otorgaba al Estado un rol central para la dirección del proceso de desarrollo basado en la ISI. Pero un análisis más detenido acerca de las características que adoptó la intervención del Estado en el marco de las particulares dinámicas conflictuales que se hicieron presente de manera tensionada bajo la ISI, permite dar cuenta de ciertas debilidades en cuanto al Estado y su rol direccionador, sobre el que recaía gran parte de la responsabilidad en la propuesta de desarrollo. En ese sentido, procuramos demostrar que el Estado, a medida que acrecentaba su centralidad (discursiva e interventora) bajo el despliegue de la ISI, consolidaba, al mismo tiempo, su creciente *debilidad* para actuar de manera direccionadora sobre las dinámicas de acumulación en la periferia.

El nuevo Estado que emergió como consecuencia de las transformaciones en el plano socioeconómico y político, específicamente luego de la Segunda Guerra Mundial, quedó inserto en una dinámica conflictual que no habilitó la construcción de una institucionalidad adecuada para actuar de manera coherente y transformadora sobre la sociedad civil. Para entender estas dificultades, es preciso atender al modo en cómo operaba la matriz social de actores en estos países, sobre la base de la pervivencia de viejos actores con un poder concentrado, y la emergencia y activación de nuevos grupos que reclamaban por una mayor representación de sus intereses en el ámbito político y económico; y al modo en cómo dichos conflictos actuaron sobre –y se reatualimentaban en- el Estado. Ello contribuye a explicar las limitaciones del Estado para resolver las tensiones que se agudizaban en el plano de la acumulación y los conflictos derivados de las exigencias de una mayor redistribución.

Sin dudas, la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1991) predominante durante la posguerra se caracterizó por una mayor presencia del Estado en comparación con el período anterior, tanto en relación con la economía como con la sociedad civil. En ambos casos, se evidenciaron transformaciones importantes: la economía ganó en diversidad bajo la ISI y la

sociedad civil se expandió mediante la presencia de nuevos actores, tales como el pequeño capital productivo y comercial, el fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores, la burocracia profesional, el surgimiento de movimientos sociales y el reconocimiento de los sectores más marginales (como los pobres urbanos y, en menor medida, los campesinos) (Cavarozzi, 1999). Como mencionamos, estos procesos modificaron el esquema de poder político y sentaron las bases para la aparición de grandes coaliciones populistas (Di Tella, 1965; Malloy, 1977), al tiempo que la creciente sindicalización les otorgó a los sectores populares urbanos las primeras posibilidades de tener un peso efectivo en la política nacional. Estos nuevos actores, ahora “activados”<sup>67</sup> (O’Donnell, 2010), comenzaron a pelear por sus intereses, principalmente en defensa de una mayor participación en el excedente, en el marco de las políticas redistributivas características de la ISI (Cavarozzi, 1999).

Sin embargo, la emergencia e incorporación política de los nuevos y diversos actores activados fue paralela, por un lado, a la preservación de una estructura de poder concentrada. Es decir, que el mayor reconocimiento que adquirieron estos nuevos actores bajo el despliegue de la ISI convivió y fue contextual a la pervivencia del poder de aquellos actores asociados al modelo agroexportador, que dominaban el escenario latinoamericano con anterioridad al predominio de la matriz estado-céntrica.

En ese sentido, el despliegue de la ISI como proyecto político no avanzó, por ejemplo, sobre transformaciones en el régimen de tenencia de la tierra que modifiquen y debiliten estructuralmente el poder de las antiguas oligarquías nativas (Kay, 2002). Por el contrario, parte de esa oligarquía se diversificó tempranamente hacia sectores financieros e inmobiliarios, consolidando un patrón de comportamiento predominantemente rentista y escasamente innovador; y conservando su rol de clase exportadora proveedora de las principales fuentes de divisas en la región (O’Donnell, 2010).

El hecho de controlar los medios de producción agropecuaria, así como los recursos necesarios para darle continuidad a la estrategia industrializadora (divisas) y poder viabilizar el esquema de redistribución, le permitió a este sector conservar un poder

---

<sup>67</sup> Por definición, la referencia a “actores activados” supone la capacidad de estos (nuevos) actores políticos para transformar sus preferencias en “demandas políticas” (O’Donnell, 2010, p. 48).



económico y político muy importante. En ese sentido, y más allá de haber perdido su antigua hegemonía (Kaplan, 2015; O'Donnell, 2010), en realidad, los intereses políticos de estos actores económicos fueron protegidos como condición necesaria del pacto industrializador<sup>68</sup> (Fiori, 1992).

Por otro lado, a la preservación del poder de las oligarquías (rentistas) debe sumarse la ausencia de una burguesía industrial orientada a desarrollar mecanismos no rentistas necesarios para el éxito de la ISI (Hirschman, 1968), tales como el despliegue inversiones y de procesos de aprendizajes intensivos<sup>69</sup> (Ocampo, 2008). Ambas cuestiones tienen una incidencia muy significativa en relación con la insuficiencia del ahorro (acumulación) y de las inversiones necesarias para el impulso y continuidad del desarrollo.<sup>70</sup> Como veremos, tanto los actores dominantes locales (rentistas) como el capital extranjero que arribó posteriormente a la región para destrabar los conflictos asociados a la ISI, carecerán de los atributos necesarios para el éxito de la misma; es decir, para profundizar el proceso que habilitaría la transformación de la estructura productiva regional, y configurar un patrón de acumulación industrial autosostenido<sup>71</sup>, que permita integrar *auténticamente*<sup>72</sup> los reclamos de mayor participación económica de los actores activados.

---

<sup>68</sup> Al respecto, O'Donnell (2010) argumenta que la vieja oligarquía logró conservar un poder político y económico muy superior a su declinante participación en el producto bruto, particularmente en los casos de Argentina y Brasil. En ese sentido, afirma que, en realidad, el contenido nacionalista de las políticas populistas no fue más allá de ataques verbales a la oligarquía y de la expropiación o compra de los símbolos más visibles de la presencia y dominación extranjera.

<sup>69</sup> Este es un elemento que diferencia a las estrategias industrializadoras de América Latina respecto de las experiencias europeas de “industrialización tardía” posteriores a la Revolución Industrial, estudiadas por Gerschenkron (como Alemania, Francia y Rusia). La industrialización “tardía-tardía” de América Latina se caracterizó (y diferenció de las europeas) por otorgarle una menor importancia a la innovación tecnológica, lo que influyó en la ausencia de capacidad endógena de creación de conocimiento; y por no contar con ni con una ideología y ni con una burguesía fuertemente industrialista (Ocampo, 2008).

<sup>70</sup> En parte, dada la elevada propensión al consumo de los grupos con mayores ingresos, la potencial capacidad de inversión con la que contaba la mayoría de los países latinoamericanos no era bien aprovechada (Graciarena, 1972)

<sup>71</sup> Que dependa de sus propias exportaciones y de su propia capacidad de capitalización.

<sup>72</sup> Al referirnos a la posibilidad de una incorporación socioeconómica *auténtica* de estos actores, nos referimos, tal como lo planteó Prebisch, a la posibilidad de desarrollar la actividad industrial como medio que permita emplear una mayor cantidad de trabajadores en actividades con mayores niveles de productividad, a los fines de contribuir al crecimiento del producto, y viabilizar una mejora en el nivel de vida de las masas. El mismo planteo fue retomado por Fajnzylber (1990) años más tarde, y bajo un nuevo escenario, al señalar la necesidad de desarrollar un patrón industrial competitivo (internacionalmente) que permita cualificar la estructura social a partir del desarrollo tecnológico en las actividades más dinámicas; generar mayor oferta de empleo en estas actividades; y elevar las remuneraciones en función de los incrementos de productividad. En

Entonces, a la pervivencia de los “viejos” actores y la no alteración de la estructura de poder que representaban, debe agregarse la ausencia de una burguesía industrial virtuosa y la contextual emergencia del conjunto de nuevos actores activados, cuyas reivindicaciones sociales y políticas se posicionaron en el centro de la escena (Graciarena, 1990; O’Donnell, 2010). Es decir, que a las dificultades que se manifestaban en el plano de la acumulación para viabilizar un proceso exitoso de industrialización, deberá sumársele la “revolución de las aspiraciones” (Di Tella, 1965, p. 393; Graciarena, 1972, p. 32), entendida como la demanda de mayores niveles de vida por parte de todos los grupos activados; conformando y alimentando, de este modo, un proceso contradictorio, conflictual y no sostenible entre acumulación y redistribución (o bien, entre necesidad de capitalización y demandas de mayor consumo).

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

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

---

ambos casos, se trata de una incorporación basada en el desarrollo de la actividad industrial, y no de las concesiones/reconocimientos que eventualmente se habiliten desde el Estado.

redistribución de ingresos que, directa o indirectamente, canalizaban las ventajas económicas, ya sea a través de transferencias monetarias o a través de servicios públicos que favorecían a determinados sectores de la población (Graciarena, 1972).

Al trasladarse la puja distributiva al seno del Estado (particularmente, al destino del gasto público) (Portantiero, 1989), el mismo se vio presionado y penetrado por los principales actores sociales, cuyos intereses eran asimilados por distintos grupos de la élite gubernamental. Al respecto, años más tarde, Cardoso (1975) denominó “anillos burocráticos” a la modalidad mediante la cual diversas fuerzas sociales, no sin problemas entre sí, se articulaban con los núcleos desde donde emanaban las políticas a los fines de obtener beneficios particulares. Estas modalidades de “círculos de información y presión (y por lo tanto, de poder)” (Cardoso, 1975, p. 618) se fueron constituyendo en mecanismos que habilitaron la articulación entre sectores del Estado (burocracia) y sectores de las clases sociales (principalmente la gran empresa, pero también los sindicatos), en pos de la toma de decisiones respecto cuestiones particulares y/o coyunturales. De esta manera, aseguraban formas de cooptación que integraba en los medios de decisión a distintos miembros de las clases sociales, pero no bajo la forma de organizaciones autónomas y estables (como los partidos políticos), sino en torno a un interés específico sobre el cual se conformaban uniones de interés momentáneas o, al menos, no permanentes<sup>73</sup> (Cardoso, 1975).

Sin embargo, el modo en cómo desde el Estado se atendían los diversos intereses-reclamos de los actores sociales implicaba cierta diferenciación, en cuanto se tendía a privilegiar, con cierto orden descendiente, a las élites públicas, a las fracciones más fuertes de la clase dominante, a la clase dominante en su conjunto, a los actores activados de las clases subalternas, y al resto de los sectores medios populares (Kaplan, 2015). Es decir que, en función de los grados variables de poder e influencia, los actores que en mayor medida se beneficiaban con este modelo encontraban su expresión en una alianza de dominación entre

---

<sup>73</sup> Ello marca una diferencia con las características que asume el neocorporativismo en los países centrales, donde la representación pasa por la articulación de los actores al grupo social/clase que pertenecen; es decir, que las clases se organizan y se hacen representar. En cambio, bajo la forma de los anillos, las clases no se organizan como forma social, aunque puedan estar presentes en el sistema de decisiones y de intereses económicos y políticos específicos (Cardoso, 1975). El vínculo entre el Estado y sociedad civil no se institucionaliza, sino que, por el contrario, se individualiza (Evans, 1996), y se efectiviza a través de la articulación de los diversos actores directamente con el aparato estatal (Marques-Pereira, 1999).

funcionarios (militares y civiles), tecnócratas, los grandes empresarios privados (nacionales y extranjeros) y los sectores de las nuevas clases medias ligados a éste.

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

Por su parte, el tipo de vínculos que desarrolló el Estado con los actores activados se caracterizó por un fuerte control verticalista (Malloy, 1977) a través de diversos mecanismos que incluían, entre ellos, a las tradicionales prácticas de control clientelísticas. Ello se tradujo en la creación de un tipo de *corporativismo populista*<sup>74</sup> (O'Donnell, 1975), que incorporó política y económicamente a los sectores activados pero de manera *controlada*; es decir, para debilitar la dominación oligárquica pero prevenir, al mismo tiempo, la emergencia de bases, liderazgos y metas autónomas que podrían haber amenazado con llevar su reciente activación política más allá de lo permitido por los actores dominantes.

Dichas prácticas de control clientelares se manifestaron de diversas maneras. Por un lado, la incorporación social y la activación política quedaron condicionadas por restricciones y vinculaciones asociadas a una modalidad sindicalista dependiente y controlada por el Estado (Gilly, 1990). Éste, por lo general, controlaba el poder de negociación de los

---

<sup>74</sup> Aquí también se hace evidente una clara diferencia con el modelo neocorporativo que se desplegó en los países centrales luego de la Segunda Guerra Mundial. Bajo este modelo, aunque haya una presencia fuerte del Estado, ni el Estado dirige a las asociaciones de interés, ni las agencias estatales son capturadas por los intereses privados. Tanto aquellas como éstos conservan cierto grado de autonomía recíproca (Goldin, 2012). El reconocimiento de la lucha de clases se da a través de la institucionalización de los conflictos entre capital y trabajo, con una negociación y una concertación entre actores independientes del Estado, sobre una base voluntaria. En estos casos, la estructuración de los intereses queda determinada por los procesos de la sociedad civil, mientras que en el caso del corporativismo de Estado (Marques-Pereira, 1999) es justamente el Estado quien los crea, los organiza y los subordina.

sindicatos, a partir de reservarse la facultad de otorgar o quitar el reconocimiento (legal) de los mismos, de incidir en la selección de sus dirigentes y de adjudicar, en definitiva, el derecho de representación ante el propio Estado y los empleadores<sup>75</sup> (Goldin, 2012). Los derechos políticos también fueron controlados recortando el *status* de ciudadano a la mera participación social (Graciarena, 1984).

En gran medida, este mayor reconocimiento político de los nuevos actores fue altamente excluyente<sup>76</sup>, en el sentido de que aquellos actores no organizados (o no “activados”), o aquellos situados en la periferia de los centros que se iban modernizando no tuvieron un impacto directo en la toma de decisión a nivel político nacional (Filgueira, 2009; O’Donnell, 2010). En otras palabras, ello quiere decir que las preferencias y demandas políticas de estos actores no fueron incorporadas por parte de los actores políticos a los canales de negociación que se fueron configurando durante el período analizado.

En consecuencia, los mecanismos de implicación del Estado definieron su participación permanente en el vínculo entre el capital y trabajo, controlando las organizaciones sindicales e interviniendo activamente en las relaciones laborales (dos Santos, 2015; O’Donnell, 1975). Como resultado, dicho patrón de intervención verticalista y clientelar no habilitó la construcción de instituciones representativas sólidas y eficaces (Fiori, 1992) o, al menos, independientes del control del Estado.

A partir de la dinámica descripta, se pueden identificar dos cuestiones fundamentales. Por un lado, que el tipo de intervención estatal desplegado en el proceso de estímulo a la ISI fue configurando un sistema de negociación complejo y segmentado entre actores o bloques de actores a través de canales excluyentes (Cavarozzi, 1991). Las crecientes agencias estatales actuaron de manera no coordinada y tomaron decisiones en favor o en contra de distintos intereses y orientaciones, generando diversos apoyos y oposiciones dependiendo de cómo fueron asignados los respectivos costos y beneficios. Solo de manera ocasional se pudieron

---

<sup>75</sup> Ello no significa que la clase obrera o los sindicatos se constituyeran como meros instrumentos del populismo, mas sí que los marcó tempranamente con un grado de subordinación política, económica e incluso ideológica (O’Donnell, 1975).

<sup>76</sup> Incluso, de acuerdo con O’Donnell (2010), producto de la marcada heterogeneidad intranacional existente en la mayoría de los países latinoamericanos, gran parte de la población ubicada en las áreas periféricas no quedaron efectivamente insertas en el escenario político nacional ni en la toma de decisiones.

crear procedimientos institucionalizados para dilucidar las controversias y los conflictos que emergieron entre los diferentes actores (Cavarozzi, 1991).

Y, por otro lado, que es a partir de esta misma dinámica segmentada, descoordinada, excluyente y conflictual desde donde se va configurando la creciente debilidad del Estado para generar un patrón de intervención fuerte y coherente en función de los objetivos que se proponía la estrategia de ISI. Es decir que, producto de las profundas diferencias sociales y en el contenido de las demandas, y producto de la debilidad del Estado para atenderlas de manera institucionalizada, se generó un patrón de creciente incapacidad para implementar de manera consistente cualquier política pública (O'Donnell, 2010).

Producto de estas prácticas corporativas y descoordinadas, el Estado, en cuanto a su relación con el capital privado, no tuvo capacidad para dirigir el proceso de industrialización a partir del estímulo (in)directo de sus comportamientos, para que deriven en mayores inversiones y/o prácticas innovadoras que permitan dar sostenibilidad y auto-reproducción al proceso de ISI (tal como lo suponía el planteo de Prebisch<sup>77</sup>). En la práctica, el poder de los actores sectoriales terminó por sedimentar en diversos grupos que se apropiaron de los centros de decisión estatal y procuraron la protección de sus mercados cautivos (Fiori, 1992). La escasa autonomía estatal se manifestó tanto frente a los capitales nacionales como, en mayor medida, frente a los capitales extranjeros que, como mencionamos, desembarcaron en la región con más fuerza hacia fines de los '50, bajo la etapa tardía de la ISI (Cardoso & Faletto, 1969).

En consecuencia (y como se viene mencionando), los comportamientos que desplegaron los actores privados bajo este esquema no fueron funcionales al éxito del proyecto industrializador. Haciendo uso de las facilidades y los estímulos que ofrecía la intervención estatal en ese contexto, los capitales procuraron obtener ventajas sin comprometerse con metas claras de productividad y competitividad vía innovaciones tecnológicas y cualificación de la mano de obra. Por el contrario, protegiéndose de la competencia externa

---

<sup>77</sup> Recordamos que en el planteo de Prebisch la acción del Estado tenía un rol central para estimular (principalmente de manera indirecta) un cambio en las prácticas de los actores privados, para que se orienten en sintonía con las necesidades del programa de desarrollo. En ese marco, era necesario disminuir el tipo de consumo suntuoso que predominaba en la periferia, a los fines de reorientar esos recursos disponibles a la realización de mayores inversiones (sobre todo en bienes de capital) que permitan sustentar las políticas de desarrollo industrial.

a través de las políticas de protección de mercado, procuraron consolidar posiciones monopólicas u oligopólicas orientadas al abastecimiento del mercado interno (Castellani, 2002; Chibber, 2008).

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

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

La matriz social resultante de este proceso se expresaba, por un lado, en el escaso interés por parte de los grupos dominantes de transformar la estructura productiva a partir de conformar un núcleo de acumulación industrial; y, por otro lado, en la estrategia de los activados que, sustentada por el Estado como mecanismo de legitimación ante las limitaciones experimentadas por la ISI, procuraban capturar rentas más allá del funcionamiento efectivo del patrón acumulativo. En ese sentido, el Estado interventor latinoamericano debía lograr responder a las crecientes demandas de los actores activados

sin una fuente sustancial de recursos que deriven del proceso de acumulación endógeno y dinámico local. Así es que, ante la necesidad de atender los reclamos de los activados, y ante la imposibilidad de contar con una fuente sustancial de recursos que deriven del proceso industrializador, los Estados latinoamericanos se veían en la necesidad de aumentar la presión fiscal sobre el sector privado, con efectos muchas veces negativos para su estabilidad política y para el crecimiento de la economía (Graciarena, 1984).

Ahora bien, mientras la industria se expandió “horizontalmente”, y mientras los sectores de exportación proveyeron las divisas necesarias para viabilizar el acuerdo redistributivo, prácticamente no se presentaron mayores conflictos para continuar con el esquema sustentado por las coaliciones populistas (O’Donnell, 2010). En ese sentido, la inclusión de los activados se lograba en función de los recursos disponibles para satisfacer las crecientes demandas (Malloy, 1977).

Sin embargo, a medida que fueron emergiendo las tensiones e inestabilidades presentes en el esquema de acumulación y negociación, sobre todo en cuanto al “agotamiento” de la ISI (Hirschman, 1968; Romero & Rofman, 1974) y el mayor ingreso del capital extranjero para destrabar los problemas de estrangulamiento externo, fueron disminuyendo los márgenes de libertad del Estado, demostrando su debilidad para impulsar nuevas acciones tendientes a reafirmar el rumbo ante las nuevas dificultades.

Ya bajo la etapa de industrialización “difícil” y frente a los problemas que se manifestaban en el plano de la acumulación, la matriz social con la que interactuaba el Estado quedó progresivamente dominada por un juego de tensiones producto de los requerimientos no convergentes entre los actores que integraban el nuevo bloque de poder, principalmente las oligarquías locales y el capital externo (Romero & Rofman, 1974), y los requerimientos de aquellos actores que, *aún activados*, mantenían y agudizaban sus reclamos por una distribución sostenida del ingreso.<sup>78</sup>

El Estado, en todo este proceso, se vio acosado por una ola de peticiones contradictorias cada vez más difícil de conciliar. En definitiva, desbordado por las demandas, y en una posición de creciente fragilidad para enfrentar a los sectores más poderosos (internos y

---

<sup>78</sup> Los reclamos por la redistribución del excedente y las tensiones/tensiones/conflictos entre clases cobraron mayor fuerza en los países del Cono Sur, en comparación con el resto de América Latina (Filgueira, 2009).



externos) de la sociedad (O'Donnell, 1975), se fue constituyendo en un actor sin capacidad para representar los intereses divergentes (Portantiero, 1989), y sin capacidad para establecer directrices que permitan transformar las dinámicas de acumulación en la periferia sobre un patrón distributivo que sea viable en el largo plazo. En otras palabras, la mayor centralidad estatal, su mayor tamaño en términos de estructuras y su mayor intervención en los dominios de la sociedad civil se tradujeron, sin embargo, en una creciente debilidad para actuar de manera direccionante sobre las dinámicas de acumulación.

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

Respecto al primer elemento, fue imposible avanzar en un proceso de transformación de la estructura productiva sobre el direccionamiento estatal del capital que permita sortear la condición periférica y dependiente de América Latina. Por el contrario, el tipo de industrialización desplegada, el comportamiento de los empresarios locales, y las modalidades que caracterizaron a las empresas transnacionales y al capital extranjero (que arribaron posteriormente a la región como estrategia para destrabar los desequilibrios en la balanza de pagos), ubicaron al Estado como prisionero de los intereses que pretendía estimular (Chibber, 2008; Fiori, 1992); y terminaron por generar, finalmente, nuevas dinámicas de dependencia con los centros capitalistas, principalmente con Estados Unidos (Cardoso & Faletto, 1969).

Respecto al segundo elemento, los mecanismos de implicación estatal se caracterizaron por hacer concesiones en diversos sentidos para atender las crecientes demandas políticas y nuevas expectativas de consumo, pero bajo un esquema que fue funcional a la *sedimentación de conflictos*; es decir, los conflictos y oposiciones se apilaban unos sobre otros sin que se desarrollaran mecanismos para resolverlos de manera negociada y ordenada (Cavarozzi, 1991). Así, cuando se fueron presentando los crecientes obstáculos para

continuar con la política de la ISI y del crecimiento del mercado interno, y ante la declinante capacidad del Estado para mediar las relaciones entre clases (O'Donnell, 1975), los grupos dominantes comenzaron a percibir las demandas de los actores activados como una seria amenaza al orden social existente (en particular, a la estructura de clases y la distribución del poder político) (O'Donnell, 2010), sosteniendo que la acumulación de capital continuaría siendo insuficiente si esas demandas no eran estrictamente controladas.

El modo en cómo se resolvieron (temporalmente) dichos conflictos colocaron al Estado nuevamente en el centro de la escena, en tanto implicaba la desactivación de los activados, ya sea a través de mecanismos autoritarios (O'Donnell, 2010), o bien, a través de estrategias que combinaban la reducción o desmantelamiento de subsidios y beneficios, con mecanismos devaluatorios (Dornbusch & Edwards, 1991). En definitiva, estos mecanismos degradaban el salario y fortalecían el posicionamiento de los actores dominantes del capital, dejando inalterada la estructura de poder sobre la que se configuraban (y configuraron históricamente) las formas de reproducción del capitalismo en la periferia, que persistían heterogéneas y primarizadas.

## **5. Conclusiones**

A lo largo del capítulo, procuramos *problematizar* el rol de los Estados latinoamericanos en el marco del estímulo a los procesos de desarrollo que tuvieron lugar en la región. Pero, particularmente, situamos la dinámica de implicación e intervención estatal en un proceso de reproducción capitalista más general, asociado a la existencia de dinámicas externas e internas que se hacen presentes, de manera tensionada y conflictual, incidiendo, en distintos contextos, en los tipos de configuración y de implicación de los Estados, y en sus capacidades y modalidades de actuar.

Al problematizar el rol del Estado latinoamericano en el marco de las estrategias de desarrollo, señalamos un conjunto de características asociadas a su posición en el plano geopolítico e interestatal, en la cual han conservado, a lo largo de su historia, una persistente subordinación a los intereses de los países capitalistas centrales y a las dinámicas impuestas por éstos, sobre todo de los países hegemónicos. De ese modo, los países latinoamericanos se incorporaron de manera dependiente a una red de producción y

comercio internacional que ya era controlada por los países centrales, y quedaron sujetos, en distintos momentos, a los requerimientos de acumulación controlados por aquellos. Pero, al mismo tiempo, señalamos que dicho proceso no se entiende como un mecanismo de dominación impuesto de manera externa, sino que supuso inicialmente la decisión de los actores dominantes a nivel local de aceptar las reglas de un intercambio económico excluyente y desigual, basado principalmente en la exportación de materias primas a los centros económicos mundiales.

Este modelo de inserción internacional primarizada se vio interrumpido, por diversos obstáculos, hacia la década de 1930; momento en el cual los países latinoamericanos comenzaron a avanzar en los primeros pasos de la industrialización por sustitución de importaciones. De manera similar a la tendencia manifestada en los países centrales, el período se caracterizó por una mayor intervención estatal en comparación con las etapas anteriores. Sin embargo, los particulares procesos conflictuales que tuvieron lugar en la periferia, sobre todo en el escenario de posguerra, no habilitaron la construcción de un Estado dotado de los requerimientos necesarios para llevar adelante la transformación productiva, dar sostenibilidad al proceso de industrialización y lograr, finalmente, superar el patrón de acumulación primario-dependiente.

Para explicar los obstáculos que enfrentó el Estado en el marco del estímulo de la ISI, centramos el análisis en las características que adoptó la matriz conflictual de poder social, que fue emergiendo en la región en estrecha relación con el proceso de crecimiento económico y posterior industrialización. En ese sentido, se abordó el modo en cómo dichas dinámicas influyeron y se reatrolimentaron en el Estado generando determinados tipos de configuración e intervención, que finalmente se alejaron de aquella percepción normativa y prometedora que Prebisch consideró inicialmente en sus escritos en la CEPAL.

Particularmente, analizamos el modo en cómo el Estado se fue implicando para dar respuesta a las crecientes demandas de los actores sociales; entre los que se destacaban los reclamos de los actores activados, que eran resultado del mismo proceso de crecimiento, industrialización y urbanización, pero que convivían, al mismo tiempo, con la pervivencia de los actores dominantes de la tradicional estructura sociopolítica latinoamericana. Así, ante la multiplicación de las demandas de los diversos actores organizados, con grados

variables de poder, y ante la imposibilidad de llevar adelante un proceso de transformación estructural a través de la ISI que permita la incorporación *auténtica* de esos actores, el Estado procuró profundizar un proceso de inclusión sociopolítico y económico mediante mecanismos de “asistencia vertical” y muchas veces autoritarios (Graciarena, 1984), conformando un tipo de corporativismo populista o estatizante (O’Donnell, 1975).

En este marco, el Estado finalmente se caracterizó por atender fragmentaria y descoordinadamente a los diversos intereses de los actores que, no obstante los variables grados de organización y poder, fueron colonizando (O’Donnell, 1993) y balcanizando (Fiori, 1989) sus estructuras decisionales. En ese proceso, el Estado, para poder atender a las demandas de estos actores más organizados, fue conformando una estructura de organizaciones múltiples que densificaba su presencia, sin que ello esté acompañado, necesariamente, de coordinación.

Es decir que, al trasladarse la puja redistributiva al Estado, éste se vio crecientemente desbordado por un conjunto de demandas no convergentes que no podía atender de manera institucionalizada y ordenada. Las características que adoptaron las modalidades de vinculación del Estado a través de la cooptación de sus estructuras decisionales, así como el mayor reconocimiento político de los activados mediante mecanismos verticalistas y controlados, no sólo no permitieron el despliegue de una estrategia coordinada y coherente, sino que, al mismo tiempo, fueron consolidando la creciente debilidad del Estado para llevar adelante cualquier política pública de manera estratégica. Predominaba, más bien, una visión de corto plazo asociada a la búsqueda inmediata de beneficios en función de los distintos intereses (O’Donnell, 1993)

Producto de esta “colonización” inconexa, el Estado desarrolló los mecanismos analizados, internalizando a través de sus estructuras y acciones las tensiones derivadas de las lógicas desplegadas por los actores dominantes y los nuevos actores activados. Sin embargo, y a pesar de su viabilidad inicial, los problemas para sustentar el patrón redistributivo emergieron principalmente frente a la imposibilidad de llevar adelante una transformación en la estructura productiva que, sobre la base de la actividad industrial local, se oriente a generar un proceso de innovación tecnológica y auto-sustentación financiera. Las recurrentes y crecientes demandas de los actores activados y la imposibilidad de sustentar

en el largo plazo las prácticas de redistribución del excedente llevaron al Estado a desarrollar un patrón de intervención fragmentado, cooptado y débil.

Señalamos, finalmente, dos observaciones. Por un lado, que en contraposición a los argumentos que devinieron dominantes y criticaban la excesiva intervención del Estado como causa de los obstáculos encontrados en la ISI, podría postularse que fue justamente la ausencia de un Estado fuerte y coherente la que impidió llevar adelante la ISI como estrategia de desarrollo latinoamericana (Castellani, 2002). Y, por otro lado, que los mecanismos de implicación e intervención efectivamente desplegados, frágiles y descoordinados, fueron funcionales a la consolidación y recreación de nuevas relaciones de dependencia con el centro cíclico principal, Estados Unidos; primero en el marco del arribo del capital extranjero en la región bajo la forma de empresas transnacionales, y, posteriormente, luego del proceso de agotamiento de la ISI y el advenimiento de la ofensiva neoliberal posterior a 1970.

## Reflexiones finales

---

A lo largo del trabajo, procuramos abordar dos objetivos principales. Por un lado, el de analizar y sistematizar el tratamiento *cambiante* del Estado en las estrategias de desarrollo de Prebisch durante sus primeros años en la CEPAL. En ese sentido, tuvimos oportunidad de relevar que en la producción de Prebisch durante ese período (1949-1963) se manifiesta el paso de una concepción *presupuesta, normativa y positiva* del Estado, como solución a las dificultades encontradas en las dinámicas de reproducción capitalista en la periferia, a una reflexión acerca del Estado *concreto, actuante y presente* en la sociedad, que se distancia de las referencias iniciales del autor. Es decir, se observa un cambio en su tratamiento que oscila entre un Estado del cual se esperan intervenciones virtuosas para el desarrollo, a otro en el que, mediante sus desacertados mecanismos de implicación, finalmente se constituye, también, en un “problema” para dicho objetivo.

Y, por otro lado, considerando que el Estado en sí mismo no fue un actor problematizado en el marco de la producción temprana de Prebisch, analizamos los procesos de conformación e implicación estatal en la periferia durante el mismo período, a los fines de explicitar las características que asumió la intervención de los Estados bajo el estímulo a la ISI como propuesta de desarrollo. Es, justamente, a partir de este análisis, y a partir de posicionar al Estado “en un primer plano”, en que propusimos situar históricamente y comprender el proceso sobre el cual se fue manifestando aquel cambio en el entendimiento del rol del Estado de “solución” a “problema” analizado en el capítulo 2.

Como el mismo Prebisch supo admitir, su teoría fue evolucionando con el tiempo, principalmente porque el proceso industrializador que se proponía abordar (particularmente, entre los años 1949-1963) era muy dinámico y contextual a sus reflexiones (Pollock et al., 2001, p. 16). En un sentido similar podría plantearse aquel “cambio de humor” que aquí analizamos respecto el Estado: aunque Prebisch inicialmente depositó ciertas virtudes en sus (supuestos) mecanismos de intervención, las prácticas que propiamente desarrolló el Estado en el devenir del proceso histórico, que él atentamente observaba, se alejaron notablemente de aquella concepción de neutralidad y eficiencia; lo

cual incidió en los posteriores escritos del autor que ya señalaban ciertos “problemas” asociados a las particulares características de su intervención. Es decir que, aunque Prebisch no haya centrado su análisis en el Estado, tampoco permaneció completamente ajeno al reconocimiento de que bajo las modalidades de acción/intervención que fueron desplegando los Estados latinoamericanos en la ISI, fueron emergiendo determinadas prácticas, comportamientos y presiones que finalmente configuraron un tipo de intervención que no habilitaba el direccionamiento de la transformación estructural.

En función de lo analizado en los textos del autor, esas prácticas estatales se asociaban, principalmente, al crecimiento desmedido de las estructuras estatales, a la descoordinación entre funciones/estructuras, al gran incremento de personal que se desempeñaba en el sector público y al aumento del gasto público. Como consecuencia de ello, Prebisch criticó la incoherencia, arbitrariedad, descoordinación y ausencia de planificación de la acción estatal; que se tradujo, finalmente, en la errática política de industrialización, el descuido a la actividad agropecuaria, y los mecanismos de acción del Estado que recreaban el persistente problema de la inflación.

Lo que se procuró realizar a través del segundo objetivo del trabajo fue, justamente, explicitar dicho proceso de intervención estatal bajo la ISI, para situar las reflexiones “desproblematizadas” de Prebisch en el marco histórico concreto de acción de los Estados latinoamericanos; y para, a partir de allí, comprender tanto las dificultades que experimentaron esos mismos Estados para actuar tal como lo concibió el autor inicialmente, como para, seguidamente, entender aquel “cambio de humor” hacia aquella postura más crítica.

Como punto de partida para analizar el rol de los Estados en las estrategias de desarrollo latinoamericanas, situamos el entendimiento de los Estados en el marco de una dinámica (capitalista) sistémica, jerárquica, desigual y conflictual. Es decir, partimos de concebir que los Estados latinoamericanos no se encuentran aislados; sino que están insertos en una estructura interestatal y productiva/comercial que es comandada y dominada por los países centrales (principalmente, por un Estado hegemónico), a la cual se incorporaron, históricamente, de manera *dependiente*. A lo largo de los años, los países latinoamericanos permanecieron en una posición subordinada a los requerimientos de la acumulación de

capital, impuestos y controlados por los países centrales, que no se ha podido alterar y que se ha recreado en distintos contextos. De todos modos, señalamos que esa relación de dependencia no se comprende meramente como una imposición externa, sino que supuso, inicialmente, la decisión de los actores dominantes a nivel local de reproducir un patrón de acumulación dependiente a nivel externo, y excluyente y desigual a nivel interno.

Luego de la crisis del modelo de desarrollo orientado “hacia afuera”, se puso en marcha una estrategia orientada al desarrollo de la actividad industrial sobre la base de una mayor intervención estatal. Esta estrategia, que inicialmente se concibió en términos de una reacción pragmática a las consecuencias negativas de la crisis mundial, los conflictos bélicos internacionales y el cambio de hegemonía a nivel mundial, se constituyó posteriormente en un proyecto político impulsado por gran parte de los países latinoamericanos. Este fue, justamente, el proceso que procuró teorizar Prebisch, a partir de analizar las tendencias y prácticas que se iban desplegando en la periferia; y en el que incorporó de manera central al Estado como agente de dirección, coordinación y ejecución del programa de desarrollo.

Sin embargo, las prácticas que acompañaron el proceso de mayor intervención estatal se fueron alejando de su percepción normativa, eficiente y neutral. En realidad, el Estado quedó inserto en una dinámica conflictual que no habilitó el despliegue de mecanismos de intervención virtuosos, que permitan avanzar en una estrategia de cualificación del patrón de acumulación local a partir del despliegue de la ISI y de la reorientación de los comportamientos escasamente innovadores que predominaban en la región, para poder mejorar tanto las formas de inserción internacional, como los patrones de desigualdad y exclusión característicos de América Latina.

Para entender las características que asumió dicha dinámica conflictual, dimos cuenta, primero, de la histórica consolidación de los grupos dominantes a nivel local a partir de un patrón de acumulación sustentado en la exportación de recursos naturales; y de la configuración de un tipo de estatidad que era funcional tanto al despliegue de los intereses de estos actores dominantes, como a los intereses del capital extranjero que predominaban en la región bajo el liderazgo hegemónico de Gran Bretaña. Vimos también que producto de ese mismo proceso de crecimiento económico y de mayor urbanización, durante las



primeras décadas del siglo XX, fueron emergiendo nuevos actores sociales, principalmente a partir de la mayor diferenciación de las clases medias urbanas (pequeño capital productivo y comercial, profesionales, burocracia, trabajadores organizados) que comenzaron a reclamar por el reconocimiento de sus intereses. El Estado, en este marco, fue desplegando nuevas áreas de intervención, las que se incrementaron notablemente luego de la crisis de 1930.

El estímulo directo a la industrialización que se puso en marcha luego de aquella crisis (y que fue profundizada en el período de posguerra) supuso una decisión política de avanzar en ese sentido, con el Estado como actor central de la promoción y fomento de la misma. Sin embargo, los mecanismos que fue desarrollando el Estado en su vinculación con los actores sociales (con los dominantes y con los activados) lo fueron ubicando en una posición de creciente dificultad y contradicción para avanzar en el direccionamiento de la ISI. En realidad, la ISI fue demostrando sus propias limitaciones a mediados de los '50, producto de las dificultades asociadas a la insuficiencia del ahorro y de las inversiones requeridas para la continuidad del desarrollo. En parte, estas dificultades experimentadas eran producto de la misma incapacidad del Estado para reorientar los comportamientos rentistas y escasamente innovadores que predominaban en la región, tal como lo propuso Prebisch inicialmente.

El Estado se situaba, en realidad, ante un escenario de creciente tensión, producto de los persistentes reclamos por una mayor participación económica y política por parte de los activados, la conservación del poder de los actores tradicionales y sus desincentivos por llevar adelante una transformación estructural, y la imposibilidad de habilitar un patrón de acumulación industrial que dé sostenibilidad a aquellas demandas redistributivas.

La estrategia del Estado fue implicarse activamente, a través de diversos mecanismos y ampliando sus estructuras estatales, para atender la gran diversidad de intereses contradictorios. En ese proceso, las distintas modalidades de acción que fue desplegando, descoordinadas e inconexas, lo fueron situando como el principal agente a través del cual se podían crear/modificar las oportunidades económicas de los distintos actores. Los Estados fueron desplegando diversos mecanismos para atender los reclamos de los nuevos actores (O'Donnell, 2010), representantes de la fuerza de trabajo, de los segmentos medios

(Guimarães, 1997) y de las élites políticas y económicas (Kaplan, 2015), principalmente a partir de la creación de una multiplicidad de estructuras y funciones para cubrir los diversos reclamos.

Finalmente, los márgenes de acción del Estado para dar continuidad a los mecanismos de legitimación de aquellos intereses contradictorios se vieron aún más limitados ante la imposibilidad de avanzar en la etapa difícil de la ISI, y ante el advenimiento del capital extranjero; que arribó en la región como estrategia orientada a destrabar las tensiones asociadas al proceso de acumulación, pero cuyas prácticas no hicieron más que agravar la condición periférica y dependiente de la región. Al respecto, la supuesta y desproblematizada capacidad del Estado para orientar el comportamiento de los actores privados locales y del creciente capital externo se enfrentaba, en la realidad, con una estructura organizacionalmente fragmentada y descoordinada, extremadamente débil para actuar de manera transformadora sobre la estructura productiva y viabilizar la propuesta de desarrollo.

Justamente, a partir de explicitar aquel proceso se comprenden las dificultades que experimentaron los Estados latinoamericanos para poder llevar adelante una estrategia como la que Prebisch planteó. Lejos de actuar en función de criterios de neutralidad y eficiencia, los Estados quedaron insertos en una dinámica conflictual mediante la cual no pudieron dirigir el proceso de industrialización, ni tampoco destrabar los conflictos asociados a las limitaciones que experimentaba la ISI. En su accionar, incrementaron en gran medida sus estructuras estatales, pero de manera descoordinada e inconexa, inhabilitando la posibilidad de actuar de manera coherente tanto para incidir (indirectamente) en los comportamientos de los actores privados, como para implicarse, también de manera coherente, mediante sus políticas de intervención.

Tal como lo analiza Prebisch en sus escritos de 1963 (Prebisch, 1963) (y tal como lo mencionará en mayor medida en su producción posterior (Prebisch, 1976)), ante la insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano, el Estado finalmente actuó sobre las relaciones de poder e intervino en el proceso de acumulación pero legitimando, finalmente, una forma de generación y captura del excedente que limitaba el dinamismo del proceso de acumulación, al sustraer recursos para absorber fuerza de trabajo en forma espuria y no

genuina dentro de sus propias estructuras estatales. Es decir, que ante la imposibilidad de que la actividad industrial logre absorber una cantidad creciente de la fuerza de trabajo disponible, el Estado actuaba aliviando las consecuencias socialmente negativas de aquella insuficiencia incorporando una mayor cantidad de trabajadores en el aparato estatal. En las reflexiones de Prebisch, ello implicaba una “absorción espuria” en tanto no se orientaba a satisfacer las necesidades de funcionamiento del aparato estatal, sino a atender las demandas de una clase trabajadora organizada sindicalmente (o en los términos analizados, “activada”), que bregaba por el sostenimiento de los beneficios redistributivos aún ante la insuficiencia del patrón de acumulación (Prebisch, 1976). En última instancia, el Estado incrementaba sus estructuras y el gasto público (y de allí, los recursos disponibles) para viabilizar un esquema redistributivo que no resolvía las contradicciones del patrón de acumulación, sino que, más bien, lo agravaba.

En consecuencia, y luego de la explicitación de aquel proceso histórico de intervención estatal, y de las dificultades asociadas a la intervención del Estado bajo la ISI para la promoción y dirección del proceso de desarrollo, es posible comprender por qué se manifestó ese “cambio de humor” en las referencias de Prebisch hacia el Estado. Producto de la dinámica descrita, aquel Estado del cual se requerían comportamientos virtuosos y del cual se esperaba su posicionamiento como “solución” para actuar frente a los problemas estructurales de las economías latinoamericanas, devino también en un “problema”, en tanto sus mecanismos de acción no lograron destrabar las limitaciones asociadas al proceso de acumulación y, en consecuencia, no fue capaz de destrabar los conflictos asociados a ello. Más bien, sus mecanismos de acción e implicación se orientaron a legitimar los crecientes reclamos contradictorios entre aquellos actores activados y los persistentes grupos dominantes de la estructura socioeconómica latinoamericana.

Como reflexiones finales del trabajo realizado, destacamos la importancia de revalorizar el análisis del Estado en el marco de una teoría que le asigna un rol central para el desarrollo latinoamericano, pero cuyo estudio/consideración no ocupó bajo el estructuralismo (ni ocupa actualmente bajo el neoestructuralismo) una posición central. De esta manera, y luego de incorporar algunas dimensiones de análisis que entendemos relevantes para la problematización del desarrollo (principalmente, la dimensión conflictual), emergen nuevos

desafíos en relación con los Estados y sus prácticas de intervención, que no pueden ser omitidos al momento de situarlos como los “sujetos históricos del desarrollo” (Gabay, 2008), tal como lo planteó el estructuralismo en general. Es decir, que todo planteo que procure problematizar el desarrollo latinoamericano e incorporar al Estado como actor central de aquellas transformaciones requiere, necesariamente, identificar el complejo escenario de actores dominantes y subalternos existentes en la región, las relaciones de poder y dominación que se hacen presente de manera tensionada, y el modo en cómo el despliegue de sus prácticas, lógicas e intereses pueden condicionar, eventualmente, las supuestas capacidades que son asignadas al Estado para promover los procesos de desarrollo. Exige, por ello, repensar los tradicionales mecanismos de estructuración e implicación estatal para actuar sobre las sociedades periféricas, dependientes y conflictuales, siempre que tal estrategia se posicione como un proyecto político legítimo a implementar.

# Bibliografía

---

- Aglietta, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation*. London: New Left Books.
- Almandoz, A. (2008). Despegues sin madurez. Urbanización, industrialización y desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. *EURE*, XXXIV(102).
- Ansaldi, W., & Giordano, V. (2012). Presupuestos teórico-metodológico para el análisis socio-histórico del proceso de formación de los Estados latinoamericanos. *Revista Estudios Del ISHiR*.
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. Madrid: AKAL.
- Bárcena, A., Dosman, E., & Sunkel, O. (2011). Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986). Santiago de Chile: CEPAL.
- Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In E. Basualdo & E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bender, T. (2011). *Historia de los Estados Unidos. Una nación entre naciones*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, (Número Extraordinario).
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de La CEPAL*, (97), 173–194.
- Boyer, R. (2016). *La economía política de los capitalismos. Teoría de la regulación y de la crisis*. Moreno: UNM Editora.
- Bracarense, N. M. (2012). Development theory and the Cold War: the influence of politics on Latin American structuralism. *Review of Political Economy*, 24(April 2014), 375–

398. <http://doi.org/10.1080/09538259.2012.701916>

- Buitrago Valero, C. J. (2014). La formación del Estado latinoamericano: entre la dependencia externa y el colonialismo interno. (El modelo explicativo y analítico de Marcos Kaplan). *Revista Grafía*, 11(1).
- Bustelo, P. (1992). *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. Madrid: Editorial Complutense.
- Bustelo, P. (1994). El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 4, 149–163.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Caravaca, J. (2012). Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935. *Estudios Críticos Del Desarrollo*, 2(3).
- Cardoso, F. H. (1975). La cuestión del Estado en Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*, 37(3).
- Cardoso, F. H. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de La CEPAL*.
- Cardoso, F. H. (1983). Las políticas sociales en la década de los ochenta. ¿Nuevas opciones? *El Trimestre Económico*, (197).
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castellani, A. G. (2002). La gestión estatal durante los regímenes políticos burocrático-autoritarios. El caso argentino entre 1967 y 1969. *Sociohistórica*, (11–12), 35–68.
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, (74).
- Cavarozzi, M. (1999). Modelos de desarrollo y participación política en América Latina:

legados y paradojas. *Estudios Sociales*, IX(16), 191–148.

- CEPAL. (1951). Estudio económico de América Latina. 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. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1956). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Brasil*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1957). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1958). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Bolivia*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1959a). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de El Salvador*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1959b). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de la Argentina*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1959c). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Panamá*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1959d). *El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales*. México.
- CEPAL. (1959e). Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1960). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo*

- económico de Honduras*. México: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1963a). *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*. Mar del Plata: Ediciones Solar.
- CEPAL. (1963b). Progresos en materia de planificación en América Latina. Nota de la secretaría de la CEPAL y el ILPES. In *Décimo período de sesiones*. Mar del Plata: Naciones Unidas.
- CEPAL. (1999). Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Objetivos y funciones*. México: Naciones Unidas.
- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional.” *Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal*, (11), 7–34.
- Coriat, B. (1993). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Madrid: Siglo XXI.
- Dahrendorf, R. (1962). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid.
- Diamand, M. (1983). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? In *Conferencia sobre medidas de cambio político-económico en América Latina*. Vanderbilt University. Nashville.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4(16).
- Dornbusch, R., & Edwards, S. (1991). *The macroeconomics of Populism*. University of Chicago Press.
- dos Santos, R. T. (2015). Ambiguidades do momento corporativo: gênese e justificação dos direitos sociais no Brasi. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (17).
- Dosman, E. (2001). Los mercados y el Estado en la evolución del “manifiesto” de Prebisch. *Revista de La CEPAL*, (75).
- Dosman, E. (2006). Raúl Prebisch: la esencia del líder. In E. Dosman (Ed.), *Raúl Prebisch: el poder, los principios y la ética del desarrollo*. BID-INTAL.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity



Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).

Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al casillero vacío. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*. (CEPAL, Ed.). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Fernandes, F. (2008). Patrones de dominación externa en América Latina (1970). In H. Fernández (Ed.), *Dominación y desigualdad. El dilema social latinoamericano*. Bogotá: CLACSO.

Ferrer, A. (2010). Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. *Revista CEPAL*, (101), 7–15.

Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.

Fiori, J. L. (1989). Sobre a crise do Estado brasileiro. *Revista de Economia Política*, 9(3).

Fiori, J. L. (1992). Economía política del Estado desarrollista en Brasil. *Revista de La CEPAL*, (47).

FitzGerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de La CEPAL*, (Número Extraordinario).

Furtado, C. (1985). *A fantasia organizada*. Río de Janeiro: Paz Terra.

Furtado, C. (1999). *El capitalismo global*. México: FCE.

Gabay, R. E. (2005). *Revisando a Raúl Prebisch: su trayectoria y la radicalización de sus ideas en la última fase de su obra*. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas y Sociales, FLACSO-Buenos Aires.

- Gabay, R. E. (2008). Revisitando a Raúl Prebisch y al papel de la CEPAL en las ciencias sociales de América Latina. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (31), 103–113.
- Gilly, A. (1990). La anomalía argentina (Estado, corporaciones y trabajadores). In P. Gonzalez Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México: Siglo XXI Editores - Universidad de las Naciones Unidas.
- Goldin, A. (2012). Corporativismo, neocorporativismo y libertad sindical. *Derecho Laboral: Revista de Doctrina, Jurisprudencia E Informaciones Sociales*, (247).
- González, N., & Pollock, D. (1991). Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943. *Desarrollo Económico*, 30(120).
- Gordon, D. M., Weisskopf, T. E., & Bowles, S. (1987). Power, accumulation and crisis: The rise and demise of the postwar social structure o accumulation. In R. Cherry (Ed.), *The Imperiled Economy*. New York: The Union for Radical Political Economics.
- Graciarena, J. (1972). *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Graciarena, J. (1984). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, (5).
- Graciarena, J. (1990). Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis. In P. González Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo XXI Editores - Universidad de las Naciones Unidas.
- Granados Erazo, O. (2010). De la hegemonía británica a la hegemonía estadounidense. Una transición económica en Argentina y Brasil, 1870-1930. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 5(2).
- Grigera, J. (2014). Las nociones de Estado y acumulación en el estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericanos: elementos para una crítica. *Ciclos En La Historia, La Economía Y La Sociedad*, 22(43).
- Guillén Romo, A. (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América

- Latina. In E. Correa, J. Deniz, & A. Palazuelos (Eds.), *América Latina y desarrollo económico*. Madrid: AKAL.
- Guimarães, R. (1997). *El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina* (No. Documento 97/40). *Serie Ensayos*. Santiago de Chile: ILPES.
- Gurrieri, A. (2001). Las ideas del joven Prebisch. *Revista de La CEPAL*, (75).
- Halperin Donghi, T. (2005). *Historia contemporánea de América Latina* (Sexta edic). Madrid: Alianza Editorial.
- Hardoy, J. (1974). El proceso de urbanización en América Latina. La Habana, Cuba.
- Harvey, D. (1975). The geography of capitalist accumulation: a reconstruction of the marxian theory\*. *Antipode*, 7(2), 9–21. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8330.1975.tb00616.x>
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu Editores.
- Hirschman, A. (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35(104).
- Ianni, O. (1990). El Estado y la cuestión nacional. In P. (coord) González Casanova (Ed.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. Siglo XXI Editores.
- Iglesias, E. V. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (90), 7–15.
- Jessop, B. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado nacional en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Kaplan, M. (1978). Intervención del Estado y empresa pública en América Latina contemporánea: Los aspectos políticos e institucionales. *Estudios Políticos*, (4).

- Kaplan, M. (2015). La crisis del estado nacional latinoamericano. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina Y El Caribe*, 1(2).
- Kay, C. (2002). Reforma agraria, industrialización y desarrollo ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina? *Debate Agrario*, (34).
- Kerner, D. (2003). La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de La CEPAL*, (79).
- Keynes, J. (1936). *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: FCE.
- Lechner, N. (1977). La crisis del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 389–426.
- Leiva, F. I. (2008). *Latin American Neostructuralism. The contradictions of post-neoliberal development* (NED-New). London: University of Minnesota Press.
- Love, J. (1994). Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930. In L. Bethel (Ed.), *The Cambridge History of Latin America V.6 N.1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mallorquin, C. (1998). *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. Plaza y Valdés.
- Mallorquin, C. (2008). La Cepal y el estructuralismo esquivo de Raúl Prebisch. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciências Sociais*, 17(2).
- Malloy, J. (1977). *Autoritarianism and corporativism in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Marques-Pereira, B. (1999). Corporativismo societal y corporativismo de Estado: dos modos de intercambio político. *Foro Internacional*, 39(1).
- Medina Echavarría, J. (1963). Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina. Mar del Plata: Naciones Unidas.

- Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: FCE.
- Nahón, C., Rodríguez, E., & Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectorias, rupturas y continuidades. *Crítica Y Teoría En Pensamiento Social Latinoamericano*. CLACSO.
- Neffa, J. (1999). Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. *Realidad Económica*, (160/161).
- Nochteff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. In D. Azpiazu & H. Nochteff (Eds.), *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: FLACSO.
- O'Connor, J. (1973). *La crisis fiscal del Estado*. Editorial Península.
- O'Donnell, G. (1975). Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado. In J. Lanzaro (Ed.), *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523–554.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 40(4).
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, XXXIII(130).
- O'Donnell, G. (2010). *Modernización y autoritarismo*. Prometeo.
- Ocampo, J. A. (2001). Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de La CEPAL*, (75).
- Ocampo, J. A. (2008). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Desarrollo Y Sociedad*.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-

- metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES*, 1(3).
- Oszlak, O. (2009). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Emecé.
- Palazuelos, A. (2014). Introducción. In J. A. Sotillo (Ed.), *Raúl Prebisch: los caminos del desarrollo. Lecciones*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Pérez Caldentey, E., Sunkel, O., & Torres Oliveros, M. (2012). Raúl Prebisch (1901-1986). Un recorrido por las etapas de su pensamiento sobre el desarrollo económico. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2012). ¿Una pareja dispareja? Prebisch, Keynes y la dinámica capitalista. *Estudios Críticos Del Desarrollo*, 2(3).
- Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. *El Trimestre Económico*, XXXII.
- Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. *El Trimestre Económico* 37, 145(1).
- Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. ILPES - CEPAL.
- Pinto, A. (1976). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, (Primer semestre de 1976).
- Pinto, A. (1980). La apertura exterior de América Latina. *Revista de La CEPAL*, (11).
- Pollock, D. (1978). La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL. Algunos cambios durante los últimos 30 años. *Revista de La CEPAL*.
- Pollock, D., Kerner, D., & Love, J. (2001). Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. *Tendencias*, 6(1), 141–171.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2).

- Portantiero, J. C. (1989). La múltiple transformación del Estado latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (104).
- Portantiero, J. C. (1999). *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103).
- Prebisch, R. (1951). Informe del secretario ejecutivo a la Comisión Económica para América Latina en su Cuarto período de Sesiones sobre la marcha de los trabajos. In CEPAL (Ed.), *Informe sobre el cuarto período de sesiones, 28 de mayo al 6 de junio de 1951* (p. 26). México: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1952a). Exposición verbal del Secretario Ejecutivo en la Sesión del Comité Plenario, el 11 de febrero 1952. In *Cuarto Informe Anual de la Comisión Económica para América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1952b). Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1956a). El papel de la industria en el crecimiento argentino. In *Conferencia del doctor Raúl Prebisch, pronunciada en la Sede Social de la Unión Industrial Argentina el 11 de octubre de 1956*. Buenos Aires: Unión Industrial Argentina.
- Prebisch, R. (1956b). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en la sesión inaugural del 19 de noviembre de 1956* (No. Documento informativo N°6). Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1956c). Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina. *El Trimestre Económico*, 23(89).
- Prebisch, R. (1956d). La iniciativa privada, la industria y la programación del desarrollo económico. CEPAL.
- Prebisch, R. (1956e). Planes de recuperación económica de la Argentina. *El Trimestre Económico*, 23(86).

- Prebisch, R. (1957a). *Exposición del señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en la primera sesión plenaria del séptimo período de sesiones, el 16 de mayo de 1957* (No. Documento informativo N°5). La Paz, Bolivia: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1957b). La política económica de los países menos desarrollados. *Revista Colombiana. Revista de La Contraloría General de La República.*, 12(35).
- Prebisch, R. (1958). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en la Sesión Inaugural, el día 3 de febrero de 1958.* (No. Documento de Sala de Conferencia N°1).
- Prebisch, R. (1959). Discurso del Señor Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en la sesión inaugural, el 27 de mayo de 1959. In CEPAL (Ed.), *Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1960a). ¿Está preparada América Latina para responder a una nueva política de cooperación económica? Santiago de Chile: CEPAL. Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1960b). Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas y Director Principal de la CEPAL. In CEPAL (Ed.), *Tercera Conferencia Económica Interamericana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1961). La respuesta de la América Latina a una nueva política de cooperación internacional. Santiago de Chile: CEPAL.
- Prebisch, R. (1962). Reflexiones sobre la Integración Económica Latinoamericana. *Revista de Economía Y Estadística*, 6(1), 175–188.
- Prebisch, R. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. *CEPAL - Décimo Período de Sesiones*.
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de La CEPAL, Primer sem.*
- Prebisch, R. (1980). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de La CEPAL*, (96).



- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1983). Cinco Etapas de mi Pensamiento sobre el Desarrollo. *El Trimestre Económico*, 1(198).
- Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, XXX(3).
- Rapoport, M., & Guiñazú, S. (2016). Raúl Prebisch: historia, pensamiento y vigencia de la teoría de la transformación para el desarrollo de América Latina. *Tiempo&Economía*, 3(2).
- Rodríguez, O. (2001a). Fundamentos del estructuralismo latinoamericano. *Comercio Exterior*.
- Rodríguez, O. (2001b). Prebisch: actualidad de sus ideas básicas. *Revista de La CEPAL*, (75).
- Rodríguez, O. (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo XXI.
- Rodríguez Garza, F. J., & Ávila Sandoval, S. (2001). La creación de la banca central en América Latina: el caso de México. *Análisis Económico*, XVI(33).
- Romero, L. A., & Rofman, A. (1974). *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina* (Segunda Ed). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Rosenthal, G. (1996). La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo. *Revista de La CEPAL*, (60).
- Santa Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y la CEPAL. *Revista de La CEPAL*, (57).
- Schmitter, P. (1985). Neocorporativismo y Estado. *REIS*, (31).
- Settimi, S. M., & Audino, P. (2008). La influencia de Keynes en la evolución de las ideas económicas de Raúl Prebisch y su aplicación en Argentina, 1930-1943. *Análisis*

*Económico*, XXIII(54).

Sikkink, K. (1988). The influence of Raúl Prebisch on Economic Policy-Making in Argentina (1950-1962). *Latin American Research Review*, 23(2), 91–114.

Sunkel, O. (1967). Política nacional de desarrollo y dependencia externa. *Estudios Internacionales*, 1(1).

Sunkel, O. (1971). Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 4(16).

Sunkel, O. (1991). *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: FCE.

Sunkel, O. (2000). La labor de la CEPAL en sus primeros dos decenios. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 33–40). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Thorp, R. (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta. In CEPAL (Ed.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo* (pp. 19–30). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Thwaites Rey, M., & Castillo, J. (2008). Desarrollo, dependencia y Estado en el debate latinoamericano. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política Y Humanidades*, (19), 24–45.

Torres-Rivas, E. (1987). Estado y sociedad en Prebisch. *Comercio Exterior*, 37(6).

Van der Wee, H. (1997). *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio (1945-1980)*. Barcelona: Crítica.

Wallerstein, I. (1995). La estructura interestatal del sistema-mundo moderno. *Secuencia*, (32).

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistema mundo: una introducción*. México: Siglo XXI Editores.

Weir, M., & Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, (63/64).

Wolfe, M. (1976). Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? *Revista de La CEPAL*, (Primer semestre).