

CONSIDERACIONES PARA LA PROBLEMATIZACIÓN DEL ESTADO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LATINOAMERICANAS¹

Emilia Ormaechea

Centro de Investigación FCJS-UNL

Ciencias Sociales – Ciencia Política y Relaciones Internacionales

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, han emergido en América Latina proyectos neo-desarrollistas como una estrategia renovada para la promoción del desarrollo de la región. Estas propuestas retoman elementos centrales del pensamiento estructuralista latinoamericano, principalmente al recuperar al Estado como actor necesario para orientar una estrategia de desarrollo (véase Prebisch, 1983, 2008; Dosman, 2001), a través de la construcción y aplicación de políticas económicas de carácter heterodoxo en sectores estratégicos que permitan promover el crecimiento y la competitividad, y así reducir las brechas tecnológicas con los centros (CEPAL, 2006; Prebisch, 1986; Sunkel, 2005).

Esta re-apelación a las propuestas emanadas de los planteamientos estructuralistas parte de reconocer la vigencia de sus postulados para comprender el funcionamiento de la economía periférica latinoamericana y sus dificultades para avanzar en una estrategia de desarrollo concreta. Ello, principalmente, porque se reconoce la persistencia de un sistema económico mundial jerarquizado y asimétrico con estructuras diferenciadas, en el que América Latina aún no ha podido llevar a cabo un proceso de transformación de su estructura productiva que le permita desarrollarse y salir de un posicionamiento periférico y dependiente (Ferrer, 2010; Ocampo, 2001; Rodríguez, 2001). Pero, en este sentido, se advierte asimismo que las experiencias motorizadas por los planteamientos cepalinos fracasaron oportunamente en función de sus objetivos desde la perspectiva del desarrollo (CEPAL, 2010); y que en esta apelación actual no existe una reconsideración de aquellos elementos que pudieron haber operado como limitantes y que derivaron en los resultados insatisfactorios en términos de crecimiento económico y equidad social. En el marco de esta ausencia de reconsideración de las dificultades que obstaculizaron los proyectos de desarrollo anteriores, se observa que no hubo (tanto en el estructuralismo como posteriormente en el neo-estructuralismo) un tratamiento analítico específico del principal actor con capacidad para impulsar efectivamente una estrategia de desarrollo: el Estado.

La pertinencia de la consideración y estudio del Estado en relación con las posibilidades y propuestas de desarrollo, se justifica porque se concibe, en primer lugar, que el Estado es un actor fundamentalmente necesario para el proceso de acumulación de capital: es el garante de las relaciones sociales que permiten el funcionamiento del modo de producción capitalista (O'Donnell, 1984). En segundo lugar, porque se observa que tanto el pensamiento estructuralista latinoamericano como las posteriores propuestas neo-estructuralista y neo-desarrollista, incorporan al Estado como un actor estratégico, pero sin problematizar sus posibilidades y sus limitaciones en función de los objetivos que se le asignan: en todos los casos, aparece como un actor dado. Por lo tanto, adhiriendo al estructuralismo y sus variantes, y concibiendo al Estado como el "sujeto histórico del desarrollo" (Gabay, 2008: 10), cualquier discusión que esté orientada a alterar los patrones de acumulación en la región más desigual del mundo, a fin de viabilizar su desarrollo, requiere incorporar la problematización de la existencia y particular forma de implicación de este "tercer

¹ El presente trabajo forma parte del Proyecto de Tesis para la realización de la Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, con beca de posgrado para docentes de dicha casa de estudios. Director del proyecto: Dr. Víctor Ramiro Fernández, Co-directora: Mg. Carolina Lauxmann.

actor” (O’Donnell, 1984), con capacidad para modificar las reglas de juego e imponer sus decisiones sobre un territorio delimitado (Mann, 2004).

De este modo, en el presente proyecto de investigación proponemos realizar un análisis de la concepción de Estado presente en las producciones teóricas cepalinas para la promoción del desarrollo de América Latina, en tanto actor considerado estratégico por dicho pensamiento, pero que no ha sido problematizado en el marco de las propuestas históricas mencionadas. El objetivo es evaluar las limitaciones de dicha ausencia de problematización teórica –principalmente en su capacidad explicativa y propositiva- y, eventualmente, actualizar el pensamiento de la CEPAL para atender a los problemas que persisten en la periferia; en un contexto en el que el neo-desarrollismo retoma estas propuestas, pero se evidencian limitaciones para avanzar en una estrategia de desarrollo que permita transformar la estructura productiva de América Latina.

OBJETIVOS

Objetivo general

Revalorizar el pensamiento estructuralista de América Latina incorporando la problematización del Estado como un actor clave para alterar la condición de subdesarrollo de la periferia latinoamericana a inicios del siglo XXI.

Objetivos específicos

- a) Avanzar en el estudio y la elaboración de una conceptualización del Estado periférico dentro de la economía capitalista mundial, desde la cual se analizarán e interpelarán las propuestas estructuralistas y neo-estructuralistas.
- b) Analizar la concepción de Estado presente en el planteo estructuralista y neo-estructuralista, identificando las consideraciones teóricas de esos Estados y las posibilidades de responder a las necesidades de América Latina para su desarrollo.
- c) Identificar las potencialidades y límites de la concepción de esos Estados para responder a las estrategias de desarrollo actuales que en sus propuestas recupera el neo-desarrollismo.
- d) Proponer una actualización del pensamiento estructuralista latinoamericano recuperando y revalorizando el Estado hacia inicios del siglo XXI.

METODOLOGÍA

A partir de lo expuesto, y en concordancia con la problematización y los objetivos propuestos, para la realización del proyecto de investigación se trabaja con un análisis documental y técnicas de análisis de contenido de los documentos/bibliografía de los principales exponentes de la producción teórica de la CEPAL, bajo un recorte temporal que abarca la creación de la institución (mitad del siglo XX) y la actualidad.

Cabe destacarse que se trabaja con fuentes primarias conformadas por artículos y libros que remiten a los postulados a estudiar. Por un lado, se retoman los textos escritos por los principales exponentes del pensamiento estructuralista de los años 40 y 50 y, por otro lado, se trabaja con una selección de aquellas propuestas neo-estructuralistas que son expresadas por diversos autores a principios del siglo XXI, articulados en ambos casos en torno a la producción teórica de la CEPAL.

RESULTADOS PARCIALES

En primer lugar, con relación al primer objetivo específico, se ha avanzado en la conceptualización de Estado a partir de la lectura y tratamiento de bibliografía pertinente. En tal sentido, es posible señalar que el Estado es un actor que ha sido esencial para el desenvolvimiento de la economía capitalista mundial (Arrighi, 1999; Weber, 1964), a partir de ciertas especificidades propias que lo diferencian del resto de los actores institucionales –principalmente, cuenta con el monopolio legítimo de la violencia, la capacidad de establecer leyes y el cobro de impuestos y emisión de moneda- y que le otorgan la posibilidad de regular, con cierta legitimidad, la reproducción del contradictorio sistema capitalista. Dicho Estado, pese a conservar inalterable su esencia, ha sufrido cambios en su configuración organizacional, funcional e implicativa, a los fines de compatibilizar las re-estructuraciones que demanda la dinámica conflictual de reproducción sistémica. Estos cambios son, a su vez, resultado de la imposición de estrategias de acumulación y modos de regulación impulsados por ciertos actores-grupos que logran triunfar en un proceso disputado, sobre las estrategias de otros actores-grupos, para continuar viabilizando la sociedad capitalista con cierta coherencia y legitimidad (Jessop, 2013).

No obstante estos rasgos comunes a todos los Estados, existen diferencias entre los mismos producto de características que son propias de sus trayectorias históricas de conformación, lo que se denomina como “*path dependence*” (Weir y Skocpol, 1993). De acuerdo con este razonamiento, las mutaciones en las formas organizacionales e implicativas del Estado, así como su capacidad para formular y ejecutar políticas, se encuentran condicionadas por –al mismo tiempo que continúan condicionando a- las trayectorias históricas asociadas a la construcción de dicho Estado. Las trayectorias históricas permiten, entonces, explicar las diferenciadas capacidades de reacción y respuesta de los Estados ante la necesidad de readaptar su estructura y forma de implicación a fin de dar cabida a re-estructuraciones cíclicas del sistema capitalista, que permitan continuar con la reproducción ampliada del capital.

Considerando esta problematización, pensar el Estado para el desarrollo de América Latina requiere avanzar en la configuración de la especificidad del aparato estatal con una forma organizativa, funcional e implicativa que le permita impulsar las transformaciones productivas necesarias para cualificar los patrones de reproducción interna y mejorar el posicionamiento de la región en el escenario internacional. Dicha forma estatal demanda ser nutrida, entre otras cuestiones, de ciertas capacidades que le permitan fijar las formas en que el capital se reproduce internamente, y las posibilidades de inserción global que ello ofrece. En este sentido, podemos advertir la importancia de contar con una estructura estatal que permita, de manera coordinada, operar en la dinamización y sofisticación de la actividad productiva; la relevancia de dotar a esas estructuras con personal calificado y proveerles los recursos presupuestarios necesarios para el desarrollo de sus tareas; así como la necesidad de dotarla de mecanismos de interacción social para que nutran tanto la formulación de la política y su implementación, cuidando que ello no habilite a su cooptación por parte de intereses particulares (Fernández, Lauxmann y Ormaechea, 2015).

En segundo lugar, un análisis general de la bibliografía cepalina del período estructuralista permite dar cuenta de la importancia que desde dicha institución se deposita en el Estado como actor central en la promoción de las estrategias de desarrollo. Las importantes contribuciones de Prebisch lo ubican con un rol activo en el proceso de desarrollo (Prebisch, 1983), en tanto actor estratégico para implementar las políticas necesarias para avanzar en una transformación estructural y revertir la condición periférica regional. Se reconoce en el Estado la capacidad para redireccionar del excedente a los fines de darle un uso social y poder avanzar conforme los objetivos económicos y sociales establecidos (Prebisch, 2008). Sin embargo, las referencias al Estado son más bien de tipo propositivas, señalándose

aquellas áreas que requieren de la intervención estatal a los fines de redirigir el excedente en pos de la incorporación de progreso tecnológico a la estructura productiva, y avanzar en una estrategia de industrialización.

CONCLUSIONES

Unas primeras conclusiones de lo trabajado hasta el momento permiten dar cuenta, por un lado, que la incorporación del rol del Estado como actor estratégico a los fines de promover procesos de desarrollo no está acompañada en la producción cepalina por una reflexión teórica que dé cuenta de la especificidad del mismo en el marco de la contradictoria reproducción del sistema capitalista global y, a partir de allí, identifique su potencialidad para viabilizar el desarrollo. Por otro lado, es posible identificar la ausencia de problematización de la dimensión histórica de la configuración estatal, elemento importante para, más allá de suponer determinadas intervenciones para redirigir el excedente hacia los objetivos establecidos, poder dar cuenta de la capacidad efectiva que poseen los Estados latinoamericanos para avanzar en dichas tareas.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrighi, G.**, 1999 *El largo siglo XX*, Madrid. Akal.
- CEPAL**, 2006 *Fernando Fajnzylber: Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL**, 2010 *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia. Naciones Unidas.
- Dosman, E.**, 2001 "Los mercados y el Estado en la evolución del 'manifiesto' de Prebisch". *Revista de la CEPAL* 75. Diciembre.
- Fernández, V.R.; Lauxmann, C. y Ormaechea, E.** 2015 "Repensando el Estado para el desarrollo de América Latina. Aproximaciones críticas a los planteamientos neo-desarrollistas cepalinos". *VII Jornadas de Economía Crítica*. Río Cuarto.
- Ferrer, A.**, 2010 "Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global". *Revista de la CEPAL* 101. Agosto.
- Gabay, R.**, 2008 "Revisitando a Raúl Prebisch y al papel de la CEPAL en las ciencias sociales de América Latina". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* N°31. Quito.
- Jessop B.**, 2013 *The Developmental State in an Era of Finance-Dominated Accumulation*. In: Center SA (ed) *Geo-political Economies of East Asia*. Seoul.
- Mann, M.**, 2004 "La crisis del Estado Nación en América Latina"; en *Desarrollo Económico*, Vol.44 N°174; IDES; Julio-Septiembre; Buenos Aires.
- O'Donnell, G.**, 1984 "Apuntes para una teoría del Estado", en Oszlak, O. (comp): *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires. Paidós.
- Ocampo, J. A.**, 2001 "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI". *Revista de la CEPAL* 75. Diciembre.
- Prebisch, R.**, 1983 "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo". *Trimestre Económico* N° 63(250). México.
- Prebisch, R.**, 1986 "El desarrollo económico de la América Latina y alguno de sus principales problemas". *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103. (Oct. - Dec 1986).
- Prebisch, R.**, 2008 "Hacia una teoría de la transformación". *Revista de la CEPAL* 96.
- Rodríguez, O.**, 2001 "Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas". *Revista de la CEPAL* 75. Diciembre.
- Sunkel, O.**, 2005 "Conversación con Osvaldo Sunkel. El desarrollo en América latina ayer y hoy". *Cuadernos del CENDES*. Año 22, N° 60.
- Weber, M.** 1964 *Economía y Sociedad*. Fondo de cultura Económica. México
- Weir, M, y Skocpol, T.** 1993 "Las estructuras del Estado: una respuesta 'keynesiana' a la gran depresión", en *Zona Abierta* N°63/64. pp-73-153