

## 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<sup>1</sup>

Ormaechea, Emilia

*Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO- UNL/CONICET)*

*Director/a: Fernández, Víctor Ramiro*

*Codirector/a: Lauxmann, Carolina*

Área: Ciencias Sociales

### INTRODUCCIÓN

Las contribuciones de Raúl Prebisch, elaboradas a mediados del siglo pasado en el marco de la CEPAL (1949-1963), se constituyeron en un aporte central no sólo para comprender las formas periféricas de acumulación que tenían lugar en América Latina, sino también para sustentar teóricamente la necesidad de avanzar en una estrategia de desarrollo basada en la cualificación de su estructura productiva, a partir del despliegue de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y sobre la base del direccionamiento estatal. Sin embargo, a pesar de que inicialmente las referencias de este autor respecto al Estado y su potencial rol como coordinador de la ISI expresan un claro optimismo, a lo largo de los años, principalmente luego de 1955, la producción teórica de Prebisch irá adoptando una postura mucho más crítica. En ese sentido, y parafraseando “invertidamente” a Evans (1996), es posible observar que en la producción de Prebisch en la CEPAL, el Estado pasa de ser entendido como “solución” para los problemas estructurales de las economías latinoamericanas, a constituirse en uno de sus principales “problemas”.

A diferencia de otras contribuciones prebischianas, el modo en cómo se abordó el Estado, y particularmente este cambio en su posicionamiento, ha permanecido escasamente estudiado. Ello habilita una primera serie de interrogantes que estructuran el trabajo de investigación: *¿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 mismo tiempo, 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 de una matriz analítica esencialmente economicista, el Estado aparece, durante este período, como un actor *ad*

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es un resumen de la tesis de Maestría en Ciencias Sociales (UNL), realizada con financiamiento del Programa de Becas de Posgrado para Docentes de la Universidad Nacional del Litoral, durante el período 2015-2017. La tesis fue defendida el día 25 de abril de 2018.

*hoc*, supuestamente dotado con los requerimientos necesarios para impulsar la ISI y actuar de manera transformadora sobre los comportamientos de los actores privados.

En definitiva, lo cierto es que, en el devenir del proceso histórico, el modo en cómo el Estado se configuró, actuó e intervino para el estímulo de la ISI 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?*

Al 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, es posible 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.

## 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.

## RESULTADOS/CONCLUSIONES

En primer lugar, del análisis de las referencias de Prebisch al Estado se observa el paso de una perspectiva predominantemente normativa, basada en una concepción de Estado racional, eficiente y neutral (Prebisch 1952; CEPAL 1955), a otra en la que predominan referencias críticas a sus modalidades de intervención bajo la ISI, tales como las desacertadas políticas industriales y de inversión, el excesivo proteccionismo, el descuido a la actividad agropecuaria y la imposibilidad de resolver el problema de la inflación. Además, también se cuestionó la organización estructural del Estado y las grandes dimensiones que adquirió el aparato burocrático (Prebisch 1956, 1960, 1963).

Por otro lado, para entender esos cambios en las referencias al Estado, se analizó el

proceso de configuración e intervención de los mismos Estados latinoamericanos a partir de un abordaje histórico, que situó el estudio del Estado en el marco de una dinámica (capitalista) sistémica, jerárquica, desigual y conflictual. Partimos de concebir que los Estados latinoamericanos no se encuentran aislados, sino que forman parte de una estructura interestatal y productiva/comercial que es comandada y dominada por los países centrales (particularmente, los hegemónicos (Arrighi 1999)), a la cual se incorporaron, históricamente, de manera *dependiente* (Kaplan 1969). De todos modos, esa relación de dependencia no se comprende meramente como una imposición externa, sino que supuso 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 (Cardoso and Faletto 1969; Quijano 1968).

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. Sin embargo, las prácticas que acompañaron ese proceso de mayor intervención se fueron alejando de la percepción normativa, eficiente y neutral supuesta por Prebisch. 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 analizamos, en clave histórica, la consolidación de los grupos dominantes a nivel local a partir de un patrón de acumulación sustentado en la exportación de recursos naturales, así como la configuración de un tipo de estatidad que fue funcional tanto al despliegue de los intereses de estos actores, como a los intereses del capital extranjero que predominaban en la región bajo el liderazgo hegemónico de Gran Bretaña (Kaplan 1969). Luego, analizamos 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 (pequeño capital productivo y comercial, profesionales, burocracia, trabajadores organizados) que comenzaron a reclamar por el reconocimiento de sus intereses, y cómo el Estado, en este marco, fue desplegando nuevas áreas de intervención, las que se incrementaron notablemente luego de la crisis de 1930 (O’Donnell 2010).

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 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 fue situando, en realidad, en un escenario de creciente tensión, producto de los persistentes reclamos de 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 estos 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.

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.

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 políticas de intervención.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Arrighi, G.** 1999. *El Largo Siglo XX*. Madrid: AKAL.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E.** 1969. *Dependencia y Desarrollo En América Latina. Ensayo de Interpretación Sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CEPAL.** 1955. "Análisis y Proyecciones Del Desarrollo Económico." México: Naciones Unidas.
- Evans, P.** 1996. "El Estado Como Problema y Como Solución." *Desarrollo Económico* 35. 140.
- Guimarães, R.** 1997. "El Leviatán Acorralado: Continuidad y Cambio En El Papel Del Estado En América Latina." *Serie Ensayos. Documento 97/40*. Santiago de Chile: ILPES.
- Kaplan, M.** 1969. *Formación Del Estado Nacional En América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- . 2015. "La Crisis Del Estado Nacional Latinoamericano." *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y El Caribe* 1. 2.
- O'Donnell, G.** 2010. *Modernización y Autoritarismo*. Prometeo.
- Prebisch, R.** 1952. "Problemas Teóricos y Prácticos Del Crecimiento Económico." Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 1956. "Planes de Recuperación Económica de La Argentina." *El Trimestre Económico* 23. 86.
- . 1960. "Exposición Del Dr. Raúl Prebisch, Representante Del Secretario General de Las Naciones Unidas y Director Principal de La CEPAL." In *Tercera Conferencia Económica Interamericana*, edited by CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . 1963. "Hacia Una Dinámica Del Desarrollo Latinoamericano." *CEPAL - Décimo Período de Sesiones*.
- Quijano, A.** 1968. "Dependencia, Cambio Social y Urbanización En Latinoamérica." *Revista Mexicana de Sociología* XXX. 3.