

<http://dx.doi.org/10.18232/20073496.1429>

Artículos

Las contribuciones del estructuralismo crítico al debate del desarrollo latinoamericano[†]

The contributions of critical structuralism to the Latin American development debate

Emilia Ormaechea¹, *  0000-0003-3188-3654

¹ Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Universidad Nacional del Litoral/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Argentina.

* Correspondencia: emiliaormaechea@gmail.com

[†] Este artículo se basa en la tesis doctoral Ormaechea, E. (2022). Estructuralismo y neoestructuralismo latinoamericano: un análisis sobre el Estado, el poder y el conflicto en las estrategias de desarrollo de la CEPAL [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Quilmes]. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3931>

Resumen. El trabajo analiza la etapa de producción “crítica” del estructuralismo latinoamericano, situada entre mediados de los años cincuenta y fines de la década del setenta del siglo pasado. Se argumenta que estas contribuciones complementaron el enfoque propuesto por la CEPAL para el estudio del capitalismo periférico, al pasar de una perspectiva en suma optimista y normativa, a otra que destacaba los conflictos de intereses y las relaciones de poder que se configuraban en la periferia y que actuaban limitando las estrategias de desarrollo. Para dar cuenta de ello, se identifican cuatro dimensiones de análisis que revalorizan la dimensión social y política y reflexionan desde un plano *crítico* sobre las posibilidades de desarrollo de América Latina, a saber: la heterogeneidad estructural, las viejas y nuevas formas de dependencia, las formas de intervención del Estado, y el debate de los estilos de desarrollo.

Palabras clave: CEPAL; Prebisch; estructuralismo latinoamericano.

CÓMO CITAR: Ormaechea, E. (2024). Las contribuciones del estructuralismo crítico al debate del desarrollo latinoamericano. *América Latina en la Historia Económica*, 31(2), 1-21. DOI: [10.18232/20073496.1429](https://doi.org/10.18232/20073496.1429)



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

Abstract. The paper examines the “critical” contributions of Latin American structuralism from the mid-1950s to the late 1970s. It argues that these contributions complemented the approach initially proposed by ECLAC for the study of peripheral capitalism, moving from a predominantly optimistic and normative perspective to one that highlighted the conflicts of interest and power relations in the periphery. For this purpose, four dimensions of analysis are identified, which reevaluate the social and political aspects of the development discourse and critically reflect on Latin America’s developmental possibilities. These dimensions are: the structural heterogeneity, the old and new forms of dependency, the intervention of the state, and the debate on the styles of development.

Key words: ECLAC; Prebisch; Latin American Structuralism.

JEL: N16; N96; O21.

Recibido: 25 de enero de 2023.

Aceptado: 3 de enero de 2024.

Publicado: 29 de febrero de 2024.

INTRODUCCIÓN

El contexto geopolítico que caracterizó el fin de la segunda guerra mundial y la consolidación de la hegemonía estadounidense actuó como un estímulo para la discusión de las trayectorias de desarrollo. Precisamente, la problemática del desarrollo económico adquirió en este contexto una connotación particular, debido a los numerosos esfuerzos realizados por Estados Unidos para legitimar el sistema de acumulación capitalista, sobre todo en las economías que quedaron bajo su área de influencia (Bracarense, 2012). La promoción de políticas de recuperación económica se convirtió en la estrategia fundamental del Estado hegemónico durante la posguerra (Arrighi, 1999), tanto en las economías industrializadas devastadas por la guerra, como en otras regiones que presentaban menores tasas de crecimiento económico. Además, Estados Unidos desplegó un conjunto de instituciones internacionales orientadas a dar soporte a ese proceso, entre las que se encuentra, por ejemplo, el sistema de Naciones Unidas.

Para el caso de América Latina, la particularidad de este contexto estuvo asociada a la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), también dentro del sistema de Naciones Unidas. En realidad, la promoción del desarrollo económico de América Latina no se encontraba entre los objetivos inmediatos del Estado hegemónico, pero una serie de eventos particulares relacionada con la creación de la Comisión Económica para Europa y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente influyeron en la decisión de los representantes latinoamericanos ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de solicitar la formación de un espacio institucional formal para el estudio de las necesidades de las economías latinoamericanas (Santa-Cruz, 1995).

Mediante un proceso que no estuvo exento de conflictos y resistencias, la CEPAL se creó en el año 1948. Entre sus objetivos y funciones se mencionaba el “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” (NU. CEPAL, 1999, p. 7).

Sin embargo, desde su creación, la CEPAL trascendió estos objetivos formales y logró articular un conjunto de contribuciones orientadas a comprender la especificidad de la región y los desafíos para su desarrollo desde una perspectiva latinoamericana (Cardoso, 1977; Furtado, 1999). A partir de la llegada de Raúl Prebisch a la CEPAL –junto con otros reconocidos autores latinoamericanos–, esta se fue conformando en un espacio privilegiado para la discusión de los obstáculos estructurales que limitaban las posibilidades de desarrollo de las economías periféricas. Desde una perspectiva crítica a los enfoques dominantes, estas contribuciones denunciaron el esquema de intercambios productivos y comerciales que se configuraba en torno a la relación centro-periferia. Al mismo tiempo, promovieron una estrategia de desarrollo basada en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) liderada por el Estado, con el fin de transformar las estructuras productivas latinoamericanas en un sentido más inclusivo y mejorar los patrones de inserción internacional (Prebisch, 1949).

Sin embargo, la perspectiva optimista acerca de las ventajas que traería consigo la industrialización para el desarrollo de América Latina fue manifestando algunos cambios en las contribuciones de la CEPAL, en especial desde mediados de la década de 1950 (Hirschman, 1968). En efecto, los análisis elaborados a partir de entonces fueron reconociendo que las características que asumía la ISI en América Latina no conllevaban el desarrollo de los países, sino que, en muchos casos, los problemas estructurales de sus economías se profundizaban o volvían más complejos.

El análisis de estas restricciones se fue manifestando en un escenario geoeconómico y geopolítico particular, que fue dando cuenta de algunas transformaciones importantes en la relación centro-periferia en el sentido inicialmente señalado por los estructuralistas. Ello, junto con otros cambios que tuvieron lugar en América Latina y al interior de la CEPAL, generaron un nuevo contexto de producción teórica institucional que se caracterizó por una postura más cautelosa y crítica de los desafíos y las posibilidades de desarrollo de la periferia en el marco de las transformaciones que experimentaba el capitalismo por aquel entonces. En especial, las dimensiones asociadas a la dinámica conflictual y las relaciones de poder ocuparon un papel fundamental para comprender los obstáculos que se hacían presentes en el marco de las estrategias de desarrollo que se promovían desde el plano teórico.

El presente artículo tiene por fin recuperar los principales ejes de discusión de esta etapa del “estructuralismo crítico” que se sitúa entre mediados de la década de 1950 y fines de la década de 1970. Se argumenta que estas contribuciones complementaron el enfoque propuesto por la CEPAL para el estudio del capitalismo periférico, al pasar de una perspectiva pragmática, optimista y normativa, a otra que destacaba los conflictos de intereses y las relaciones de poder que se configuraban en la periferia, y que actuaban limitando las estrategias de desarrollo en el sentido propuesto por el estructuralismo cepalino. En concreto, esta etapa se orientó a reflexionar sobre los obstáculos que la misma estrategia de industrialización trajo consigo, y las dificultades que ello implicaba en términos teóricos y pragmáticos para pensar alternativas para el desarrollo latinoamericano.

Para ello, en primer lugar, se presentan las principales contribuciones del pensamiento estructuralista latinoamericano en su etapa de emergencia a fines de la década de 1940, en el momento de la creación de la CEPAL. En segundo lugar, se recuperan las contribuciones que los propios autores articulados en la CEPAL fueron elaborando desde mediados de los cincuenta, en un clima signado por las restricciones de las mismas estrategias de industrialización y en un escenario de mayor activación política y social en la región. En ese marco, se identifican cuatro dimensiones de análisis que revalorizan la dimensión social y política en la discusión del desarrollo y reflexionan desde un plano crítico sobre las posibilidades de desarrollo de América Latina en aquel contexto.

Esas dimensiones refieren a la heterogeneidad estructural, las viejas y nuevas formas de dependencia, las formas de intervención del Estado, y el debate de los estilos de desarrollo. Finalmente, se presentan las conclusiones.

LAS CONTRIBUCIONES INICIALES DEL ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

La emergencia del estructuralismo latinoamericano se asocia a la creación de la CEPAL, en el año 1948, en el marco de las Naciones Unidas. A partir de entonces, la CEPAL fue un espacio que logró reunir a diversos autores con el fin de reflexionar sobre la especificidad del desarrollo latinoamericano. De acuerdo con Furtado (1999), desde su creación, y en específico, a partir del papel central que desempeñó Raúl Prebisch, la CEPAL representó mucho más que un simple 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 la problemática del desarrollo de la región. En ese marco, las contribuciones iniciales del estructuralismo latinoamericano conllevaban dos elementos centrales para la problematización del desarrollo latinoamericano.

Por un lado, el análisis diagnóstico que reflexionaba sobre los obstáculos estructurales para el desarrollo de América Latina desde una perspectiva crítica y original. En ese sentido, el estructuralismo latinoamericano representó un esfuerzo genuino por crear herramientas conceptuales que permitan entender los problemas de las economías periféricas de acuerdo con su historia y sus particularidades específicas, evitando la mera asimilación o importación acrítica de otras contribuciones generadas en el centro (Furtado, 1999; Prebisch, 1984). Si bien con ello no se desconoce la influencia de los aportes generados por otras perspectivas teóricas en el enfoque estructuralista, el mérito del estructuralismo fue poder adaptarlos para explicar la especificidad y realidad latinoamericana para luego poder actuar sobre ella; proceso denominado por Fernando H. Cardoso (1977) como la “originalidad de la copia”.

A partir de ello, la originalidad del enfoque estructuralista radica en el abordaje epistémico del funcionamiento del capitalismo en términos centro-periferia y en la metodología de análisis histórico-estructural. En ese sentido, las características y los problemas de las estructuras productivas latinoamericanas se comprenden en clave histórica, considerando la expansión y transformación histórica del capitalismo (Furtado, 1956b) y las formas en que las economías periféricas se insertaron en las redes de comercio internacional, a partir de las cuales se formaron sus estructuras productivas y de empleo (NU. CEPAL, 1951).

Por otro lado, el estructuralismo surgió con objetivos prácticos; es decir, no sólo con el fin de interpretar la realidad, sino de poder actuar sobre ella. De esa forma, además de dilucidar las características específicas de las economías latinoamericanas, se orientó a diseñar una estrategia para transformar las estructuras productivas periféricas a través de la política económica y la intervención estatal (Bértola, 2013; Bielschowsky, 1998; Sunkel, 2013). Así, el estructuralismo conservó desde sus comienzos una perspectiva pragmática y en gran medida optimista sobre las posibilidades de mejorar los patrones de reproducción económico y social, a partir de dar continuidad y profundizar las estrategias de ISI que ya se venían desplegando en varios países de la región.

El análisis diagnóstico de la condición periférica

El punto de partida del estructuralismo latinoamericano destacaba la existencia de economías centrales y periféricas en función de la capacidad de unas y otras de generar y apropiarse de los frutos del progreso técnico. La formación de economías centrales y periféricas se inscribía en un proceso histórico vinculado a la dinámica de expansión del progreso técnico en las distintas estructuras productivas (NU. CEPAL, 1951). Mientras que en las economías centrales el progreso técnico se diseminó de manera relativamente homogénea en los distintos sectores de la economía y permitió un proceso de diversificación productiva, en la periferia la técnica moderna sólo se había desarrollado y diseminado en aquellas actividades de exportación primaria orientadas a los centros industriales, estimuladas por las necesidades del desarrollo de estos países. Producto de ese proceso histórico, América Latina fue desarrollando un patrón de especialización productiva centrado en la exportación de recursos naturales e importación de bienes industriales del centro.

En ese marco, la dinámica que caracterizaba las relaciones comerciales establecidas entre ambos grupos de países tendía a relegar a la periferia a una posición de subordinación y dependencia. El deterioro de los términos de intercambio y la baja elasticidad ingreso-demanda del centro actuaban como obstáculos estructurales que limitaban el volumen de exportación de la periferia. En efecto, el centro lograba apropiarse en mayor medida de los frutos del progreso técnico y América Latina enfrentaba problemas para financiar su propio desarrollo. A su vez, a estas desigualdades en el plano del comercio internacional se sumaba, a nivel interno, la configuración de un tipo de estructura productiva, ocupacional, geográfica y social ampliamente heterogénea, excluyente y desigual (NU. CEPAL, 1951; Furtado, 1953; Prebisch, 1949).

Además de los condicionamientos externos, los obstáculos para el desarrollo de la periferia también se explicaban por las dinámicas que desplegaban los actores dominantes a nivel interno, quienes imitaban los patrones de consumo de los países desarrollados. Estos actores tendían a destinar parte de los escasos recursos disponibles a un tipo de consumo suntuoso, lo que implicaba una menor propensión al ahorro y un menor ritmo de crecimiento, y acentuaba la disparidad entre los ingresos reales de los países ricos y pobres (Prebisch, 1949).

Por ello, para resolver los problemas estructurales de las economías latinoamericanas era necesario dar continuidad y profundizar una estrategia de industrialización dirigida por el Estado. Se esperaba que, a partir de reorientar las dinámicas desplegadas por los actores privados, la ISI permitiera transformar las estructuras productivas en un sentido más inclusivo y mejorar los patrones de inserción internacional, y con ello una mayor autonomía respecto de las dinámicas productivas y comerciales que eran controladas por el centro.

La ISI como estrategia de desarrollo

La estrategia de industrialización promovida por la CEPAL tenía 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 gran parte de los gobiernos latinoamericanos promovieron la ISI como reacción a la desfavorable coyuntura económica internacional. De esta forma, más que una estrategia consciente dirigida a la promoción de la industrialización, la 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 (FitzGerald, 1998).

Sin embargo, más allá de esta situación coyuntural, el análisis y argumento de los estructuralistas procuraba otorgar un sustento teórico para dar continuidad y profundizar a las estrategias de industrialización que ya se venían desplegando en la región (Bielschowsky, 1998). De manera central, la industrialización no aparecía como un fin en sí mismo, sino como el único medio del que disponían 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).

En América Latina, el progreso técnico sólo se había 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 (NU. CEPAL, 1951). Por ello, existía una gran cantidad de la población que permanecía en actividades artesanales o precapitalistas. Era necesario lograr, entonces, que una proporción cada vez mayor de esa población se desempeñe en actividades con mayores niveles de productividad, a los fines de incrementar el producto total de la economía y mejorar los patrones de redistribución del ingreso.

En este marco, la industrialización adquiriría relevancia por diversos motivos. Por un lado, porque la actividad industrial permitiría absorber el sobrante de mano de obra que era desplazado de la actividad agropecuaria por los incrementos de productividad y el desarrollo de técnicas de producción más modernas (NU. CEPAL, 1951). Según este planteo, 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, al absorber 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 continuar con un esquema de especialización productiva basado en la exportación de productos primarios. El relevo por parte de Estados Unidos de la posición hegemónica otrora desempeñada por Gran Bretaña como centro propulsor había implicado importantes cambios en las dinámicas de comercio internacional. 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).

Entonces, si bien los gobiernos latinoamericanos pusieron en marcha la estrategia de la ISI ante las dificultades experimentadas durante las guerras mundiales y la crisis de 1930, una vez superadas dichas coyunturas ya no era posible volver a un esquema de especialización productiva 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 de la demanda y de los ciclos de las economías centrales (Gurrieri, 2001). Y por último (y principalmente), porque los volúmenes exportados (a partir de la demanda del centro) no permitían hacer frente a las exigencias del desarrollo económico de América Latina y tendían a generar problemas en la balanza de pagos (Furtado, 1956a; Prebisch, 1949). 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” (NU. CEPAL, 1954, p. 67).

Por su parte, los estructuralistas también eran conscientes de 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 de la propuesta de desarrollo fue 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 (Mallorquín, 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).

Finalmente, los estructuralistas destacaron la importancia del Estado en la planificación, ejecución y dirección de la estrategia de industrialización. Se consideraba que el Estado tenía el poder y la capacidad para direccionar la dinámica de acumulación en la periferia, especialmente a partir de reorientar la dinámica de los actores privados en función de los requerimientos del programa de desarrollo. Para ello, era necesario contar con un Estado eficiente y neutral, capaz de identificar las necesidades del desarrollo latinoamericano (NU. CEPAL, 1953), lo que se lograría a partir del papel fundamental del saber técnico y la figura de los economistas al interior de las estructuras estatales.

LAS CONTRIBUCIONES DEL ESTRUCTURALISMO CRÍTICO

Ya desde mediados de la década de 1950, los estructuralistas fueron analizando las restricciones de la ISI para avanzar con la estrategia de desarrollo de América Latina (Hirschman, 1968). Si bien se reconocían sus importantes contribuciones al crecimiento económico (Pinto, 1969; Prebisch, 1963), se argumentaba de igual modo que los problemas estructurales de la región no se habían logrado resolver y, en muchos casos, se profundizaron o volvieron más complejos.

Junto con las restricciones de la ISI para el desarrollo se fueron manifestando otros procesos, que aparecen de manera simultánea, y que influyeron en un cambio en la perspectiva analítica de la CEPAL respecto al optimismo inicial depositado en la actividad industrial para el desarrollo latinoamericano.

Dichos procesos refieren, por un lado, a los cambios que desde la década de 1960 fue atravesando el capitalismo a escala global, asociados a la expansión de las empresas transnacionales del centro en la periferia, que modificaron el anterior esquema centro-periferia y volvían más complejas las relaciones de poder del primero sobre la segunda.

Por otro lado, el conflicto social y político se fue intensificando en la región producto de las mismas restricciones de la ISI y las pujas entre los distintos actores en torno a la distribución del excedente. Por entonces, América Latina atravesaba profundas transformaciones sociales que se manifestaban en la presencia de nuevas capas sociales movidas por un fuerte impulso de ascenso, como las clases medias y el proletariado organizado. Estos grupos reclamaban una plena incorporación a la vida nacional y sus demandas chocaban a menudo con los intereses de las clases dominantes ya establecidas (Faletto, 1996). A ello se sumaba, también, la revolución cubana que tuvo lugar en 1959 y su influencia directa en la región; la promoción de la Alianza para el Progreso y su posterior fracaso; el triunfo de Salvador Allende en Chile, seguido por el golpe de Estado de Augusto Pinochet tres años más tarde, y el clima de inestabilidad democrática en la región en general (Dosman, 2010).

Por su parte, la CEPAL también atravesó importantes cambios institucionales vinculados a esos procesos, entre los que se pueden mencionar la creación de la División Social y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en el año 1962, y la llegada de otros intelectuales a la institución¹ que contribuyeron a la discusión de las restricciones del desarrollo latinoamericano con aportes provenientes de la sociología, la historia y la ciencia política.

Todo ello influyó en un contexto de discusión teórica particular en el cual la CEPAL fue complementando la perspectiva económica del estudio del desarrollo, que había sido predominante durante los primeros años de su creación, y las dimensiones sociales y políticas pasaron a ocupar un papel fundamental para reflexionar sobre la realidad latinoamericana y sus posibilidades (y alternativas) de desarrollo.

En conjunto, procesos estructurales y coyunturales confluyeron en un cambio de perspectiva que dio lugar a una postura más crítica respecto de los resultados de la industrialización y las posibilidades para el desarrollo de América Latina. Ello puede observarse en, al menos, cuatro dimensiones de análisis: en el concepto de heterogeneidad estructural, en las viejas y nuevas formas de dependencia, en las formas de intervención del Estado, y en la discusión de los estilos del desarrollo.

El concepto de heterogeneidad estructural

El análisis de las restricciones de la ISI como estrategia de desarrollo dio lugar al concepto de “heterogeneidad estructural”, que surgió, como tal, a mediados de la década de 1960, en especial a partir de las contribuciones de Aníbal Pinto. Con dicho concepto se reflexionaba de manera crítica sobre los resultados de la industrialización, al mostrar que, lejos de superarse las desigualdades estructurales de las economías latinoamericanas, estas se habían vuelto más complejas luego de la implementación de la ISI.

La ISI había logrado transformar parcialmente las economías latinoamericanas al modificar el cuadro dual que las caracterizaba en términos de un sector exportador “moderno” y el “resto” de la economía. El progreso técnico se había expandido en mayor medida al sector industrial y a otras actividades complementarias y, también, al sector servicios, pero de manera limitada. Los incrementos de productividad en esos sectores permanecieron concentrados en determinadas actividades, sin lograr diseminarse al conjunto del aparato productivo (Pinto, 1969). Como resultado, la anterior estructura dual se transformó en un nuevo cuadro que reflejaba, al menos, tres grandes sectores caracterizados por una “extraordinaria heterogeneidad histórica” (Pinto, 1965, p. 43).

Uno era el sector *moderno*, el cual estaba compuesto por las actividades de exportación, industriales y de servicios que funcionaban con niveles de productividad semejantes a los promedios de las economías desarrolladas. El otro era el sector *intermedio*, que se correspondía con la productividad media del sistema nacional. Finalmente, se identificaba el sector *primitivo*, cuyos niveles de productividad e ingreso por habitante eran semejantes a los que primaban en la economía colonial. A partir de este patrón de heterogeneidad estructural, la tendencia en América Latina mostraba una “triple concentración del progreso técnico” que se manifestaba en términos sectoriales, sociales y espaciales (Pinto, 1976a, p. 109).

¹ Como Aníbal Pinto, Fernando Henrique Cardoso, José Medina Echavarría, Aníbal Quijano, Enzo Faletto, Jorge Graçiana y Maria da Conceição Tavares. En este trabajo se tienen en cuenta las publicaciones realizadas por estos autores durante el periodo en que estuvieron vinculados a las Naciones Unidas a través de la CEPAL.

Por un lado, en términos sectoriales, los niveles de productividad eran muy dispares dentro de cada actividad económica. Es decir, al interior de cada sector de la economía existían actividades que operaban con elevados niveles de productividad, pero coexistían con otras actividades que se asociaban a los estratos intermedios o primitivos (Pinto, 1976a, Prebisch, 1970). Ello tenía consecuencias directas en la estructura ocupacional y en las posibilidades de los distintos trabajadores de participar en mayor o menor medida de los beneficios del progreso técnico.

En efecto, producto de la incapacidad de la ISI para absorber progresivamente una mayor parte de la población en el sector moderno, gran parte de la fuerza laboral se ocupaba en actividades con niveles de productividad y salarios muy bajos (Prebisch, 1978). Los análisis señalaban que, durante la ISI, la mayoría de las personas no encontró empleo en las plantas modernas de alto rendimiento y eficiencia, sino en empresas industriales medianas y pequeñas –gran parte de ellas anticuadas–, en la artesanía o industria doméstica en general (NU. CEPAL, 1963a; Faletto, 1966).

A su vez, los servicios crecieron más rápido que el sector industrial, lo que dio lugar al fenómeno del sector “terciario recargado” (Cardoso y Reyna, 1966, p. 24). En general, se trataba de actividades que demandaban bajos niveles de calificación, lo que produjo un crecimiento desequilibrado del empleo en dicho sector (NU. CEPAL, 1963a). En ese marco, una alta proporción de la población encontró empleo en actividades denominadas “tradicionales” y de baja productividad, como comercio, servicio doméstico y trabajos ocasionales.

Esta cuestión se vincula con la segunda dimensión que refiere a las desigualdades sociales. Durante la ISI, los patrones de distribución del ingreso no se modificaron estructuralmente (Furtado, 1962; Pinto, 1974). Si bien algunos trabajadores lograban acceder a las fuentes de empleo más dinámicas y participaban en mayor medida en la repartición de los frutos del progreso técnico –sobre todo aquellos empleados en las “industrias dinámicas” (Cardoso y Reyna, 1966)–, gran parte de la población quedaba relegada y marginada producto de la incapacidad de aquellos sectores de absorber una mayor proporción de trabajadores (Pinto, 1976a). Así, la emergencia del sector industrial y su complejo moderno se superpuso sobre la estructura tradicional que apenas se modificó² (Pinto, 1965).

Por su parte, en términos espaciales, los avances de la productividad en el ámbito interno se habían circunscrito a ciertas áreas metropolitanas o urbanas, a ciertas regiones determinadas y al conjunto de empresas privadas y públicas que componían el llamado “estrato moderno” de estas economías (Pinto, 1974). Estos sectores lograron desarrollar ciertos grados de “autonomía interna”, en el sentido de que tendían a crecer apoyados en sus propias fuerzas, estableciendo circuitos propios de ahorro, inversión y consumo, y con acceso a los diversos servicios, pero sin integrar al resto de la población que permanecía en los estratos primitivos (NU. CEPAL, 1963a; Pinto, 1976a). Así, las distintas actividades económicas se desarrollaban en compartimentos estancos, sin ninguna articulación estructural sustantiva entre ellas (Quijano, 1977).

Como resultado de esos procesos, se fue conformando una “periferia interna” de las regiones más avanzadas, sobre todo dentro de los grandes conglomerados urbanos, en la que se desempeñaban los “marginados urbanos” que no lograban insertarse en las estructuras de producción modernas o intermedias. En ese marco, se destacaba la doble naturaleza de los marginados: eran marginados o porque estaban físicamente “afuera” del área modernizada, o bien, porque estaban “adentro”

² Furtado (1966, p. 223) llega a las mismas conclusiones pero plantea las desigualdades en términos de un “agravamiento del dualismo del mercado de trabajo”, al ampliarse el abismo entre el sector moderno y la economía precapitalista, fenómeno que se expresa a nivel intrasectorial.

de esas áreas, pero sin poder integrarse en las estructuras de empleo más dinámicas (Pinto, 1976a, p. 113). Así, “la formación de una población marginal, a menudo en los límites de los niveles de subsistencia, fue el precio más notorio que las grandes ciudades latinoamericanas hubieron de pagar para conciliar las altas tasas de incremento de su población con los bajos niveles de productividad de su estructura económica” (NU. CEPAL, 1963a, p. 75).

En conjunto, el análisis de la heterogeneidad estructural se comprendía desde una perspectiva histórica que destacaba el papel que inicialmente desempeñó la lenta propagación del progreso técnico (generado en el centro) en la periferia, y luego fue dando lugar a un mayor reconocimiento del papel que desempeñaban las instituciones y los actores locales en la recreación del tipo de estructura productiva periférica. En ese marco, las características que asumía la matriz estructural en términos productivos y de empleo (y subempleo), históricamente configurada, y las instituciones de la periferia (como los sindicatos y el Estado), terminaban por generar y reproducir una trayectoria que se alejaba cada vez más de los países centrales y condicionaba negativamente la calidad de vida en la región.

Además de señalar las desigualdades que se fueron configurando en términos históricos a partir de la desigual propagación de la técnica de producción moderna, el concepto de heterogeneidad estructural también reconocía la dimensión de poder que aparecía asociada a la conformación de estas desigualdades, tanto a nivel externo como a nivel interno (Filippo y Jadue, 1976; Fernández y Ormaechea, 2021). A nivel externo, la heterogeneidad estructural era resultado del mismo proceso de expansión del centro y de las asimetrías de poder que se manifestaban en la relación centro-periferia, en la cual la periferia quedaba subordinada a las dinámicas tecnológicas y financieras comandadas por los países centrales. A nivel interno, las desigualdades aparecían asociadas a una determinada estructura de poder, también históricamente configurada, en la cual los estratos dominantes desempeñaban un papel central en la recreación de las formas periféricas de inserción internacional, que aparecían asociadas a sus intereses económicos y configuraban un escenario de grandes inequidades distributivas (Filippo, 2018).

Viejas y nuevas formas de dependencia

Los desafíos de pensar las posibilidades de desarrollo de América Latina se inscribían también en un contexto de importantes cambios a nivel sistémico, es decir, en la relación centro-periferia. En ese sentido, las contribuciones que se fueron generando a partir de la década de 1960 se focalizaron en analizar, por un lado, las relaciones de dependencia y subordinación que caracterizaban al vínculo entre centro y periferia y que limitaban la posibilidad de superar los condicionamientos impuestos por el centro en un sentido similar a los análisis presentados inicialmente por la CEPAL; al tiempo que, por otro lado, fueron vislumbrando nuevas formas de dependencia que habían ido surgiendo durante los últimos años.

En relación con las dimensiones de subordinación y dependencia ya identificadas por los estructuralistas en los primeros trabajos de la CEPAL (1951; Prebisch, 1949), se reconocía que la dinámica del comercio internacional continuaba condicionando las posibilidades de desarrollo de la periferia. Ello refería a los problemas ya mencionados, como la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, la baja elasticidad ingreso-demanda, y el conjunto de regulaciones que se implementaban en el comercio mundial, que respondían a los intereses de los países ya desarrollados (Pinto, 1972; Pinto y Knakal, 1970; Prebisch, 1964). Esto conllevaba los problemas ya

señalados en relación con la caída de los precios de los productos primarios, su menor poder de compra a nivel internacional y las limitaciones que ello implicaba en términos económicos, sociales y políticos para su desarrollo, en especial, durante el despliegue de la ISI.

A este escenario más o menos conocido, pero agudizado por las limitaciones de la ISI, se sumaron nuevas contradicciones y formas de dependencia que también encontraron su manifestación en la nueva dinámica industrial que se desplegó en la periferia. Al hacerse evidentes las dificultades para avanzar en un proceso de mayor capitalización, los crecientes problemas asociados a la restricción externa y la ausencia de inversión, los estructuralistas consideraron la importancia estratégica del capital extranjero para dar soporte al proceso de industrialización³ (Cardoso y Faletto, 1969; Pinto, 1969; Prebisch, 1970). Además del apoyo financiero, se esperaba que las empresas transnacionales actuaran como un vehículo de transferencia tecnológica, que dé sustento y estimule el desarrollo de la industria local de la periferia (NU. CEPAL, 1961; Prebisch, 1969a, 1969b). Sin embargo, a pesar de esta perspectiva optimista, la realidad fue dando cuenta de un proceso que terminó generando nuevas relaciones de dependencia.

En ese sentido, las dinámicas desplegadas por el capital extranjero en la periferia, a través de las grandes empresas transnacionales –especialmente estadounidenses (NU. CEPAL, 1964; Furtado, 1971b)–, distaron notablemente de las expectativas (Kerner, 2003). Estos grandes actores no se orientaron a incrementar las inversiones en el sector industrial a los fines de estimular el desarrollo tecnológico y mejorar la competitividad internacional (NU. CEPAL, 1961), sino que, por el contrario, tendieron a importar tecnologías obsoletas desde los centros industriales (por lo general, sus casas matrices) sin estimular el desarrollo tecnológico local (Tavares, 1972).

A su vez, el capital extranjero fue absorbiendo diversas industrias nacionales que pasaron a estar bajo su control⁴ (Prebisch, 1969c), de manera que las industrias más dinámicas de bienes duraderos y complementarios se fueron “extranjerizando” (Pinto, 1983, p. 1057). Así, bajo un mercado ampliamente protegido, estos actores fueron consolidando posiciones monopólicas sin necesidad de mejorar su competitividad u orientar su producción al mercado internacional (Prebisch, 1976). Esto tuvo efectos negativos, ya que por la mayor 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), Furtado (1971b, p. 53) y Pinto (1979) denominaron como “internacionalización del mercado interno”, o lo que Quijano (1968, p. 82) denominó una nueva modalidad de dependencia “tecnológico-industrial”.

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 (Cardoso y Faletto, 1969; Furtado, 1971a; Pinto, 1976a, 1979; Pinto y Knakal, 1970; Prebisch, 1978; Quijano, 1968). El centro cíclico ya no actuaba, como antes, controlando el sistema de importaciones y exportaciones, sino que también lo hacía a través de inversiones industriales directas en los mercados nacionales, particularmente en la industria manufacturera, mediante las grandes empresas transnacionales. Así, por un lado, en tanto el flujo de capitales y el

³ Ello se dio en un contexto en el cual los capitales industriales del centro buscaban nuevos mercados en la periferia (Cardoso y Faletto, 1969, p. 140).

⁴ De acuerdo con los datos presentados por NU. CEPAL (1964, p. 238) y Furtado (1971b, p. 19), para principios de la década de 1960, las empresas extranjeras controlaban entre 50 y 75 % de las industrias dinámicas de América Latina.

control de las decisiones económicas pasaban al exterior (Prebisch, 1963), los beneficios, aun cuando la producción y la comercialización de los productos se realizaran en la economía dependiente, aumentaban la masa de capital disponible para las economías centrales (Prebisch, 1979).

Por otro lado, las decisiones de inversión también dependían parcialmente de decisiones y presiones externas, de manera que las empresas podían 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 y Faletto, 1969). Todo esto tenía consecuencias considerables en el balance de pagos de las economías periféricas (Pinto, 1972; Pinto y Knakal, 1970; Prebisch, 1976, 1977), lo que fue profundizando la dependencia financiera de la región (Cardoso y Faletto, 1969; Pinto, 1982; Pinto y Knakal, 1970; Tavares, 1972).

En este marco, la noción de “dependencia” fue abordada con mayor atención (Cardoso y Faletto, 1969; Furtado 1971a; Pinto 1976a; Prebisch, 1977, 1978, 1979; Quijano, 1967, 1968, 1977). Los análisis daban cuenta de la importancia de entender la noción de “dependencia” no sólo como una mera imposición externa, sino a partir de considerar centralmente las relaciones de poder internas de la periferia y la constelación de intereses dominantes que recreaban las dinámicas de subordinación.

En ese marco, Aníbal Quijano (1968, p. 78) señalaba que, para que se establezca una relación de dependencia entre sociedades autónomas, era necesario que exista una correspondencia básica de intereses entre los grupos dominantes de ambas sociedades, dando lugar a una situación de “interdependencia”. Es decir, no se trataba de una correspondencia básica de intereses de toda una sociedad en contraposición de la otra, sino de intereses diversos al interior de cada sociedad, y del establecimiento de alianzas o reciprocidades entre un sector de la sociedad dependiente (por lo general, el dominante) con los actores dominantes de la sociedad con mayor poder (Quijano, 1967, 1968).

En el marco de las transformaciones recientes, las formas que asumía la interdependencia de América Latina con el centro eran mucho más amplias y diversas que durante el modelo primario-exportador. Ello daba cuenta, en especial, del menor control sobre los recursos productivos internos por parte de los actores dominantes a nivel local, su persistente posicionamiento subordinado en las relaciones de mercado, y la creciente dependencia tecnológica-financiera del sector urbano-industrial (Quijano, 1968).

Por su parte, las contribuciones de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto (1969) se expresaban en un sentido similar al análisis de Quijano. De acuerdo con estos autores, el análisis del carácter dependiente de América Latina y sus posibilidades de desarrollo requería estudiar en términos históricos las conexiones entre el sistema económico y la organización social y política de las sociedades subdesarrolladas, así como también la relación que establecían con los países desarrollados, ya que la especificidad histórica de la situación de subdesarrollo nacía precisamente de la relación entre sociedades “periféricas” y “centrales” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 22).

De esa forma, más allá de señalar las características estructurales de las economías latinoamericanas, era necesario analizar cómo las economías subdesarrolladas se vincularon históricamente al mercado mundial y la forma en cómo se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera, en relación con las dinámicas y los intereses de las economías centrales. Así, el concepto de “dependencia” era definido como un modo determinado de relaciones estructurales; esto es, un tipo específico de relación entre las clases y grupos, que implicaba una situación de dominio y que conllevaba estructuralmente la vinculación con el exterior. En esta

perspectiva, el análisis no debía considerar la dependencia meramente como una “variable externa”, sino como una configuración del sistema de relaciones entre las distintas clases sociales en el ámbito mismo de las naciones dependientes (Cardoso y Faletto, 1969, pp. 29-30).

En conjunto, estas reflexiones fueron reforzando la noción de capitalismo periférico que fue adquiriendo mayor importancia en este contexto. El capitalismo latinoamericano era periférico porque imitaba al centro y no lograba romper con su dependencia económica, tecnológica, financiera y cultural (Furtado, 1971a; Pinto, 1979; Prebisch, 1973, 1978), y porque el centro hacía uso de su poder para perpetuar y reproducir las contradicciones y los condicionamientos que recaían sobre la periferia limitando sus posibilidades de desarrollo (Prebisch, 1976). Precisamente, uno de los elementos distintivos de este contexto fue el reconocimiento explícito de la dimensión política que configuraba y recreaba el esquema global y espacialmente desigual conformado por la relación centro-periferia, en la que tanto el centro como los actores dominantes de la periferia jugaban un rol fundamental.

El papel del Estado

El análisis del Estado en los procesos de desarrollo también se fue modificando en el tránsito del estructuralismo inicial hacia su etapa más crítica. Uno de los puntos centrales al respecto es que el Estado pasó de ser abordado desde una perspectiva normativa a otra que se focalizó en el análisis del proceso histórico concreto, en especial en relación con las prácticas “problemáticas” de estructuración e intervención durante la ISI (Ormaechea y Fernández, 2017).

En general, se argumentaba que la industrialización se había implementado de manera improvisada, sin contar con un plan de desarrollo ni seguir criterios de economicidad (NU. CEPAL, 1977; Furtado, 1965; Prebisch, 1963). De manera general, se cuestionaron las políticas aduaneras exageradas (Pinto, 1978) y las políticas de cambio, créditos y subsidios que terminaron por distorsionar arbitrariamente el funcionamiento de la economía (NU. CEPAL, 1961; Prebisch, 1957a). Además, el proteccionismo excesivo y los aranceles desmesurados habían creado una estructura de costos que dificultaba la exportación de manufacturas al resto del mundo y orientaba la actividad industrial hacia el mercado interno (Prebisch, 1963). Todo ello tenía un impacto negativo en relación con la tendencia al estrangulamiento exterior (Prebisch, 1963).

Por otra parte, también se criticaron las dinámicas estructurales del Estado. Se argumentaba que, lejos de convertirse en un reducto de eficiencia y neutralidad, como normativamente lo presuponía el programa de desarrollo, el Estado terminó por conformar un gran aparato burocrático con empleo espurio que pervirtió el funcionamiento de la economía (Prebisch, 1957b).

El aumento de trabajadores dedicados al sector público se explicaba, por un lado, por el incremento de las actividades desempeñadas por el Estado en un contexto histórico de mayor intervención estatal. Pero, por otro lado, encontraba una de sus causas fundamentales en 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, 1957a, 1963).

De acuerdo con los análisis, el gran aumento de oficinas y dependencias estatales y de trabajadores conllevó diversos problemas, como la presencia de personal incompetente y la superabundancia de mano de obra. Ello implicó un desempeño ineficiente, una mayor dispersión de tareas y un gran aumento de los recursos que se destinaban a solventar todas aquellas actividades (NU. CEPAL, 1959a, 1959b, 1963b; Prebisch, 1956b, 1956c, 1963, 1970).

Se argumentaba que, ante la imposibilidad de resolver las contradicciones de las economías periféricas en el plano de la acumulación por la insuficiencia dinámica de la industrialización y la heterogeneidad estructural, el Estado actuaba empleando una mayor cantidad de trabajadores en sus estructuras estatales. De esta forma, el Estado procuraba dar respuesta a los reclamos de los estratos intermedios e –en menor medida– inferiores que demandaban una mayor redistribución del excedente (Prebisch, 1978). Ello era resultado de una dinámica en la que gran parte de las oportunidades económicas y de mejoras sociales estaban sujetas a la mayor intervención estatal, a partir de los servicios que el Estado prestaba a los distintos actores sociales, especialmente a los que no lograban insertarse en los circuitos dinámicos de las economías periféricas (Prebisch, 1978; Quijano, 1967).

Sin embargo, esta dinámica de redistribución, que se ponía en marcha sin alterar las bases estructurales de las economías latinoamericanas, tenía límites concretos. Así, una vez que la presión sobre el excedente se volvía insoportable, los estratos superiores acudían a los resortes autoritarios del Estado para defender sus intereses, lo que implicaba desactivar los reclamos de los estratos intermedios e inferiores, y restaurar la dinámica concentrada y excluyente del capitalismo periférico (Medina, 1976; Prebisch, 1978, 1980, 1981).

Estas reflexiones sobre la participación del Estado en la recreación de las estructuras productivas periféricas encontraron uno de sus puntos más relevantes en torno al debate de los “estilos de desarrollo”, que caracterizó gran parte de la producción institucional de la CEPAL durante la década de 1970. En ese marco, el Estado pasó a ser abordado como una pieza fundamental en la definición y recreación de los estilos dominantes, en tanto a través de su organización y funciones habilitaba la imposición de determinados intereses por sobre otros. Las reflexiones enfatizaban que, lejos de ser un actor neutral y objetivo en la discusión del desarrollo, el Estado actuaba protegiendo en última instancia los intereses de los actores dominantes, cuyos intereses no se presentaban de manera compatible con la transformación de la estructura de acumulación de la periferia. De esa forma, el Estado era una pieza fundamental en la recreación del estilo de desarrollo dominante en América Latina, al actuar garantizando y reestableciendo la dinámica del capitalismo periférico (Graciarena, 1976a).

Estilos de desarrollo

Como se mencionó, las discusiones sobre los *estilos de desarrollo* caracterizaron en gran medida la producción teórica de la CEPAL a lo largo de la década de 1970 (Bielschowsky, 1998). Aplicado al estudio de América Latina, el debate sobre los *estilos* reconocía la creciente disconformidad no sólo con los resultados de la ISI, sino también en torno al concepto de desarrollo en sí mismo, es decir, respecto a su conveniencia, su viabilidad y su significado (Wolfe, 1976). Las discusiones priorizaban la reflexión acerca de las proyecciones hacia el futuro, en el contexto de un escenario capitalista más complejo, mediado por las transformaciones tecnológicas, productivas y espaciales que se iban manifestando a nivel global. En este marco, se introdujo la discusión y reflexión acerca de las características que asumía el patrón productivo latinoamericano, las posibilidades de su inserción internacional y los actores e instituciones que eventualmente asumirían las posibilidades del desarrollo latinoamericano como un proyecto propio (Ormaechea y Fernández, 2018).

El estilo de desarrollo dominante en América Latina se caracterizaba por ser ampliamente concentrado y desigual en términos de distribución del ingreso y consumo (Graciarena, 1976b; Pinto, 1976b). En ese sentido, los núcleos más dinámicos del aparato productivo dependían de las

preferencias de la demanda de los grupos que se encontraban en la cúspide de la estructura distributiva. Para que el estilo de desarrollo dominante funcione, se requería una elevada concentración del ingreso y el gasto en esos estratos, de manera de poder sostener y acrecentar la demanda de los bienes y servicios favorecidos⁵ (Pinto, 1976b). Ello implicaba reconocer, explícita o implícitamente, las relaciones de poder que sustentaban las características estructurales de las economías latinoamericanas, dando lugar a diversos interrogantes como: “¿cuál es el papel del poder en el desarrollo? ¿Quiénes poseen poder, de qué tipo, cómo lo movilizan, hacia qué objetivos y para servir qué intereses?” (Graciarena, 1976a, pp. 179-180).

Así, el debate sobre los estilos de desarrollo latinoamericano no debía centrarse exclusivamente en una perspectiva económica, sino que debía considerar un enfoque que integre las contribuciones que se habían ido elaborando desde diversas perspectivas durante los últimos años, como las sociales, políticas y culturales (Graciarena, 1976a). Al retomar los conceptos que fueron adquiriendo notoria relevancia en este contexto de producción estructuralista crítico posterior a la década de 1960, los autores argumentaban que, en realidad, el análisis de las particularidades (y posibilidades) de los “estilos de desarrollo” no podía permanecer ajeno a la consideración de las relaciones de clase presentes en la región en un momento determinado, ni a las dinámicas conflictuales que se derivaban de aquellas, que configuraban una determinada estructura de poder y condicionaban las orientaciones de las políticas y estrategias viables. En ese sentido, reconocer los “conflictos entre grupos sociales es fundamental para una cabal comprensión de la posibilidad y potencialidad de realización de las distintas alternativas” (Faletto, 1982, p. 31).

En efecto, se reconocía que un “estilo de desarrollo concreto” es siempre una alternativa dentro de varias históricamente posibles y potencialmente viables, de manera que la selección y aplicación de una de esas alternativas es un acto político impulsado por una coalición hegemónica que cuenta con los recursos de poder necesarios para imponerla sobre otras opciones (Graciarena, 1976a; Wolfe, 1976). El análisis de los *estilos* incorporaba, así, el reconocimiento explícito de la dimensión del poder, la dominación y el carácter conflictual del capitalismo, que son resultado de las relaciones entre grupos y clases sociales, y que derivan de las formas dominantes de acumulación de capital, de las estructuras productivas y las tendencias a la distribución del ingreso, procesos que se dan en el marco de una coyuntura histórica y de dependencia externa específica (Faletto, 1982; Graciarena, 1976a; Medina, 1976).

CONCLUSIONES

Desde su creación, la CEPAL logró conformar un espacio de discusión teórica y política sobre los obstáculos estructurales que limitaban las posibilidades de desarrollo de las economías latinoamericanas. El análisis crítico destacaba las relaciones de poder y conflicto que se estructuraban en torno a las dinámicas de funcionamiento del capitalismo como un sistema, en especial en la relación centro-periferia, y al interior de las mismas economías periféricas, a partir de las dinámicas que desplegaban los estratos superiores y la tendencia a reproducir un capitalismo de tipo imitativo.

⁵ El análisis de Pinto (1976b) se combina con el concepto de heterogeneidad estructural. Así, se destacaba que los sectores intermedios habían aumentado su participación en los frutos del progreso técnico, mientras que los marginados o primitivos quedaron en gran medida relegados.

Para resolver estos problemas estructurales, se argumentó la necesidad de dar continuidad y profundizar las estrategias de ISI lideradas por el Estado que ya se venían desplegando en varios países de la región. En el plano interno, ello permitiría transformar las estructuras productivas periféricas y avanzar en un patrón de acumulación más inclusivo, al tiempo que, en el plano externo, permitiría alcanzar una mayor autonomía internacional.

Sin embargo, los estructuralistas pronto advirtieron que las características que asumía la dinámica industrial en América Latina no permitían alcanzar los objetivos esperados. En realidad, los problemas de las estructuras productivas periféricas no se resolvían y la heterogeneidad estructural se volvía más compleja. Al mismo tiempo, las transformaciones que se observaban en la relación centro-periferia y la intensificación de los conflictos al interior de la periferia mostraban nuevos desafíos para los países latinoamericanos. Todo ello dio lugar a un contexto de producción teórica que asumió una perspectiva más crítica acerca de las posibilidades de desarrollo de América Latina, en especial al revalorizar la dinámica contradictoria y conflictual del capitalismo, y las relaciones de poder a partir de las cuales se recreaba el posicionamiento periférico y dependiente de la región.

En efecto, se advertía que el desarrollo con base en la industrialización no aparecía como un proyecto compartido, ni por los actores que operaban a nivel interno, ni por las acciones que vinculaban a los actores dominantes de América Latina con los del centro. En ese sentido, tanto las dinámicas que desplegaban los actores dominantes en la periferia como el capital extranjero con intereses en la región terminaban actuando de manera funcional a la recreación del estilo de desarrollo dominante.

A este escenario complejo, en el cual las restricciones en el plano de la acumulación industrial se intensificaban por las dinámicas contradictorias y conflictuales que desplegaban los distintos actores en la periferia, se sumaban las dificultades que experimentaba el mismo Estado para actuar en ese proceso. Las contribuciones del estructuralismo latinoamericano reconocieron desde un primer momento que el desarrollo de América Latina era en esencia un proceso político, que implicaba la transformación de la estructura del poder dominante, y depositaron en el Estado las expectativas para coordinar ese proceso. Sin embargo, las acciones desplegadas por el Estado bajo la ISI terminaron por constituirlo también como un problema para el desarrollo de América Latina.

Los análisis argumentaban que el Estado no sólo no podía direccionar la estrategia de desarrollo, sino que las propias acciones que desplegaba para aminorar los efectos negativos de la heterogeneidad estructural y la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico agravaban los problemas de capitalización e intensificaban la dinámica conflictual, sobre todo al atender los distintos reclamos de los actores de manera fragmentada. Como resultado de ello, los Estados latinoamericanos terminaron permeados y condicionados por las mismas dinámicas conflictuales a las que, se suponía, debían redireccionar.

El punto cardinal de esta etapa de análisis crítico del estructuralismo latinoamericano fue la discusión de los “estilos de desarrollo”, en la cual no sólo se reconocía la creciente disconformidad respecto de los resultados obtenidos con la ISI, sino que se cuestionaba directamente la idea misma de desarrollo, es decir, su conveniencia, su viabilidad y su significado. Las discusiones priorizaban la reflexión acerca de las proyecciones hacia el futuro, en relación con las transformaciones tecnológicas, productivas y espaciales que el capitalismo iba experimentando a nivel global. En este marco, los debates de los estilos de desarrollo reflexionaban sobre las características que asumía el patrón productivo latinoamericano y las posibilidades de su inserción internacional, así como de los actores e instituciones que eventualmente asumirían las posibilidades del desarrollo latinoamericano como un proyecto propio.

Todos estos interrogantes se planteaban en un escenario caracterizado por las crecientes restricciones de la ISI al proyecto de desarrollo latinoamericano, por las importantes transformaciones que atravesó el capitalismo luego de la crisis de 1970, y por la ofensiva neoliberal que iba tomando cada vez más impulso a nivel internacional y regional. América Latina se enfrentaba, por entonces, al desafío de repensar cómo avanzar en una estrategia de desarrollo en el marco de las relaciones de poder dominantes, que implicaban restricciones a su desarrollo tanto a nivel interno como externo. Sin embargo, estas reflexiones quedaron inconclusas, por cuanto esta perspectiva de análisis crítica fue perdiendo relevancia al interior de la CEPAL en los años posteriores, en especial luego de su conversión hacia el neoestructuralismo, cuya matriz analítica se distanció notablemente de la tradición estructuralista original (Leiva, 2008; Sztulwark, 2005).

En ese sentido, el enfoque neoestructuralista que emergió en la CEPAL a partir de la década de 1990 se presentó como un esfuerzo por revisar las contribuciones estructuralistas originales y adaptarlas a la nueva realidad, caracterizada por la globalización neoliberal. Con base en las contribuciones de nuevos autores e influenciado por las principales teorías económicas que se volvieron dominantes en aquel contexto, el neoestructuralismo propuso una nueva lectura que relativizó la dinámica contradictoria y conflictual y las relaciones de poder que estructuran al capitalismo a la hora de problematizar el desarrollo latinoamericano.

En consecuencia, los problemas para el desarrollo de las economías latinoamericanas pasaron a ser abordados como un rezago de la región respecto de las dinámicas tecnológicas y productivas internacionales. La nueva estrategia se basó en la promoción de políticas de desarrollo tecnológico y productivo sobre la base de la cooperación y colaboración entre los distintos actores para el desarrollo de América Latina. En esa lectura, el desafío predominante de la región pasó a centrarse en su capacidad para adaptarse exitosamente al nuevo escenario global, sin considerar los obstáculos estructurales que, de acuerdo con la tradición estructuralista, actuaban restringiendo sus posibilidades de desarrollo. Como se analizó, ello se expresaba tanto en términos sistémicos, es decir, en la relación centro-periferia, como al interior de esta última, en relación con los conflictos de intereses entre los estratos y actores dominantes.

Este cambio implicó un desplazamiento de la dimensión política del desarrollo, por cuanto, si bien la perspectiva emergente no desconocía completamente las relaciones de poder y conflicto propias del capitalismo, se centró en destacar el potencial de América Latina para insertarse en la economía global, independientemente de las dinámicas de poder y conflicto que limitaban las posibilidades de desarrollo de la periferia, y que habían sido objeto central de la reflexión cepalina. De esa forma, al dejar de lado el carácter político del desarrollo y las relaciones de poder que configuran al capitalismo, el neoestructuralismo finalmente se alejó en gran parte de la matriz analítica que fue emergiendo durante la progresión del estructuralismo hacia su etapa más crítica.

LISTA DE REFERENCIAS

- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX: dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Akal.
- Bértola, L. (2013, octubre). *El método histórico estructural* [2:59]. Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=637193&p=4459501>
- Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. *Revista de la CEPAL*, 21-46. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37962-revista-la-cepal-numero-extraordinario-cepal-cincuenta-anos>

- Bracarense, N. (2012). Development theory and the Cold War: The influence of politics on Latin American Structuralism. *Review of Political Economy*, 24(3), 375-398. <https://doi.org/10.1080/09538259.2012.701916>
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI.
- Cardoso, F. (1977). La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 7-40. <https://hdl.handle.net/11362/12433>
- Cardoso, F. y Reyna, J. (1966). *Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América Latina*. NU. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/35217>
- Dosman, E. J. (2010). *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*. Marcial Pons.
- Faletto, E. (1966). Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo. *Revista Mexicana de Sociología*, 28(3), 693-741. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1966.3.58648>
- Faletto, E. (1982). *Notas sobre estilos alternativos de desarrollo, políticas y movimientos sociales*. Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), Programa Flasco.
- Faletto, E. (1996). La CEPAL y la sociología del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 58, 191-204. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12021-la-cepal-la-sociologia-desarrollo>
- Fernández, V. y Ormaechea, E. (2021). Desde el estructuralismo al neoestructuralismo latinoamericano: retomando la ruta prebischiana del poder. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(57), 1-27. <https://doi.org/10.18504/pl2957-001-2021>
- Filippo, A. Di (2018). La noción de poder en el estructuralismo latinoamericano. *Ejes de Economía y Sociedad*, 2(2), 15-39. <https://ojs-act.uner.edu.ar/index.php/ejes/article/view/465>
- Filippo, A. Di y Jadue, S. (1976). La heterogeneidad estructural: concepto y dimensiones. *El Trimestre Económico*, 43(169(1)), 167-214. <https://www.jstor.org/stable/20856541>
- FitzGerald, V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización. *Revista de la CEPAL, Extraordinario*, 47-61. <https://hdl.handle.net/11362/12123>
- Furtado, C. (1953). La formación de capital y el desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 20(1), 88-121. <https://www.jstor.org/stable/20855330>
- Furtado, C. (1956a). El Análisis Marginal Y La Teoría Del Subdesarrollo. *El Trimestre Económico*, 23(4), 438-447. <https://www.jstor.org/stable/23393660>
- Furtado, C. (1956b). Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 23(2), 151-176. <https://www.jstor.org/stable/23395183>
- Furtado, C. (1962). Reflexiones sobre la prerrevolución brasileña. *El Trimestre Económico*, 29(3), 373-384. <https://www.jstor.org/stable/20855568>
- Furtado, C. (1965). Obstáculos políticos para el desarrollo económico del Brasil. *Desarrollo Económico*, 4(16), 373-389. <https://doi.org/10.2307/3465878>
- Furtado, C. (1966). Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista). *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 191. <https://doi.org/10.2307/3465725>
- Furtado, C. (1971a). Dependencia externa y teoría económica. *El Trimestre Económico*, 38(2), 335-349. <https://www.jstor.org/stable/20856203>
- Furtado, C. (1971b). *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Centro Editor de América Latina.
- Furtado, C. (1999). *El capitalismo global*. Fondo de Cultura Económica.
- Graciarena, J. (1976a). Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. *Revista de la CEPAL*, 173-193. <https://hdl.handle.net/11362/12289>

- Graciarena, J. (1976b). Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 203-237. <https://hdl.handle.net/11362/12355>
- Gurrieri, A. (2001). Las ideas del joven Prebisch. *Revista de la CEPAL*, 75, 69-82. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/10774-ideas-joven-prebisch>
- Hirschman, A. O. (1968). La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, 35(4), 625-658. <https://www.jstor.org/stable/20856030>
- Kerner, D. (2003). La CEPAL, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, 79, 85-99. <https://hdl.handle.net/11362/10877>
- Leiva, F. I. (2008). *Latin American neostructuralism: the contradictions of post-neoliberal development*. University of Minnesota Press.
- Mallorquín, C. (2008). La Cepal y el estructuralismo esquivo de Raúl Prebisch. *Teoría & Pesquisa Revista de Ciência Política*, 17(2), 1-32. <https://doi.org/10.4322/tp.v17i2.146>
- Medina, J. (1976). *América Latina en los escenarios posibles de la distensión*. NU. CEPAL. División de Desarrollo Social. <https://hdl.handle.net/11362/34987>
- NU. CEPAL. (1953). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico* (E/CN.12/292). Autor. <https://hdl.handle.net/11362/14770>
- NU. CEPAL. (1954). *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (E/CN.12/359; p. 158). Naciones Unidas. <https://hdl.handle.net/11362/3013>
- NU. CEPAL. (1959a). *El desarrollo económico de la Argentina. Análisis y proyecciones del desarrollo económico*. (E/CN.12/429/ADD.4). <https://hdl.handle.net/11362/9007>
- NU. CEPAL. (1959b). *Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica*. Autor. <https://hdl.handle.net/11362/21646>
- NU. CEPAL. (1961). *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/REV.1). Autor. <https://hdl.handle.net/11362/14667>
- NU. CEPAL. (1963a). *El desarrollo social de América Latina en la postguerra* (E/CN.12/660). Autor. <https://hdl.handle.net/11362/14734>
- NU. CEPAL. (1963b). *Progresos en materia de planificación en América Latina* (E/CN.12/677). <https://hdl.handle.net/11362/14909>
- NU. CEPAL. (1964). *El financiamiento externo de América Latina* (E/CN.12/649/REV.1). Autor. <https://hdl.handle.net/11362/29257>
- NU. CEPAL. (1977). *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*. Autor. <https://hdl.handle.net/11362/27818>
- Ormaechea, E. y Fernández, V. (2017). Consideraciones sobre el cambio de percepción de Raúl Prebisch en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo latinoamericano (1949-1963). *Papeles del Centro de Investigación*, 18, 121-144. <https://doi.org/10.14409/p.v0i18.6882>
- Ormaechea, E. y Fernández, V. (2018). La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano. *Cuadernos del Cendes*, 35(99), 1-25. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/89098>
- Pinto, A. (1965). Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo Latinoamericano. *El Trimestre Económico*, 32(125(1)), 3-69. <https://www.jstor.org/stable/20855775>
- Pinto, A. (1969). El pensamiento de la CEPAL y su evolución. En NU. CEPAL (Ed.), *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria.
- Pinto, A. (1972). *Las relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos; algunas implicaciones y perspectivas políticas*. NU. CEPAL-ILPES. <https://hdl.handle.net/11362/34996>

- Pinto, A. (1974). *El progreso técnico y el desarrollo de América Latina*. NU. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/32876>
- Pinto, A. (1976a). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. En *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104-140). Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1976b). Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 97-128. <https://hdl.handle.net/11362/12267>
- Pinto, A. (1978). Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual. *Revista de la CEPAL*, 27-45. <https://hdl.handle.net/11362/10420>
- Pinto, A. (1979). La internacionalización de la economía mundial y la periferia: significado y consecuencias. *Revista de la CEPAL*, 9, 47-70. <https://hdl.handle.net/11362/11712>
- Pinto, A. (1983). Centro-periferia e industrialización. vigencia y cambios en el pensamiento de la Cepal. *El Trimestre Económico*, 50(2), 1043-1076. <https://www.jstor.org/stable/23395713>
- Pinto, A. y Knakal, J. (1970). *Notas alrededor del sistema centro-periferia* (ECLA/IDE/DRAFT/5). NU. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/13393>
- Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), 479-502.
- Prebisch, R. (1956a). Informe preliminar acerca de la situación económica de Argentina. *El Trimestre Económico*, 23(1), 1-41. <https://www.jstor.org/stable/23395488>
- Prebisch, R. (1956b). *Papel de la industria en el crecimiento argentino: conferencia del Dr. Prebisch, pronunciada en la sede social de la Unión Industrial Argentina el 11 de octubre de 1956*. Unión Industrial Argentina. <https://hdl.handle.net/11362/32860>
- Prebisch, R. (1956c). Planes de recuperación económica de la Argentina: con fecha 7 de enero el doctor Raúl Prebisch entregó al gobierno provisional de Argentina, dos documentos complementarios de su informe inicial: I. Moneda sana o inflación incontenible y II. Plan de restablecimiento económico. *El Trimestre Económico*, 23(89(1)), 113-140. <https://www.jstor.org/stable/23395493>
- Prebisch, R. (1957a). *Exposición del Sr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva De la Comisión Económica para América Latina en la Primera Sesión Plenaria del séptimo período de sesiones, el 16 de mayo de 1957*. Naciones Unidas, NU. <https://hdl.handle.net/11362/13387>
- 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. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. Fondo de Cultura Económica. <https://hdl.handle.net/11362/14230>
- Prebisch, R. (1964). *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo. Informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo*. Naciones Unidas.
- Prebisch, R. (1969a). *Exposición del Sr. Raúl Prebisch, Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social*. NU. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/13616>
- Prebisch, R. (1969b). *Inversión privada extranjera en el desarrollo latinoamericano*. Organización de los Estados Americanos [OEA]. <https://hdl.handle.net/11362/28871>
- Prebisch, R. (1969c). *Marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social [ILPES]. <https://hdl.handle.net/11362/32875>
- Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo. La gran tarea de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica.

- Prebisch, R. (1973). *Exposición del Dr. Raúl Prebisch en la sesión plenaria del 24 de marzo de 1973*. <https://hdl.handle.net/11362/13639>
- Prebisch, R. (1976). Crítica al capitalismo periférico. *Revista de la CEPAL*, 7-74. <https://hdl.handle.net/11362/11967>
- Prebisch, R. (1977). Exposición del Dr. Raúl Prebisch en el decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 3, 288-293. <https://hdl.handle.net/11362/12104>
- Prebisch, R. (1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la CEPAL*, 167-264. <https://hdl.handle.net/11362/11907>
- Prebisch, R. (1979). Planificación, desarrollo y democracia. *Crítica y Utopía*, 1, 71-87.
- Prebisch, R. (1980). Hacia una teoría de la transformación. *Revista de la CEPAL*, 96, 165-216. <https://hdl.handle.net/11362/11878>
- Prebisch, R. (1981). Diálogo acerca de Friedman y Hayek: desde el punto de vista de la periferia. *Revista de la CEPAL*, 15, 161-182. <https://hdl.handle.net/11362/10265>
- Prebisch, R. (1983). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *El Trimestre Económico*, 1(198), 771-792.
- Prebisch, R. (1984). La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico. *Revista de la CEPAL*, 163-182. <https://hdl.handle.net/11362/11913>
- Quijano, A. (1967). *La urbanización de la sociedad en Latinoamérica*. NU. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/33872>
- Quijano, A. (1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica. *Revista Mexicana de Sociología*, 30(3), 525-570. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.1968.3.58372>
- Quijano, A. (1977). "Polo marginal" y "mano de obra marginal". En *Imperialismo y marginalidad en América Latina* (pp. 239-287). Mosca Azul.
- Santa-Cruz, H. (1995). La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 57, 17-32. <https://hdl.handle.net/11362/11998>
- Sunkel, O. (2013, marzo). *El método histórico estructural* [1:59]. Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI. <https://biblioguias.cepal.org/portalprebisch/PrebischCEPAL>
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros.
- Tavares, M. da. (1972). *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Zahar.
- Wolfe, M. (1976). Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué? *Revista de la CEPAL*. <https://hdl.handle.net/11362/12278>