

Acumulación de capital y rol del Estado

Contradicciones y compatibilidades en el estructuralismo latinoamericano y la teoría del sistema-mundo



*Arturo Trinelli**

Introducción

El presente trabajo buscará realizar un análisis comparativo entre la perspectiva del sistema-mundo (S-M) con los enfoques del estructuralismo latinoamericano a partir de la idea de Immanuel Wallerstein de negar la existencia de desarrollo nacional, presente en buena parte de su extensa bibliografía.

El planteo estará centrado en los aportes de Raúl Prebisch (1963), Celso Furtado (1966) y Fernando Fajnzylber (1990). Creemos que Furtado representa un “puente” entre el pensamiento propiamente estructuralista y la teoría de la dependencia.

A efectos prácticos y por una cuestión de espacio, el análisis se circunscribirá apenas a dos dimensiones gravitantes para el análisis del desarrollo: acumulación de capital y rol del Estado. Se descuenta que las posibilidades de indagar sobre una cuestión tan compleja como el desarrollo económico comporta muchas otras variables, como el análisis de la estructura social y las relaciones globales de poder, que serán mencionadas solo tangencialmente en virtud de las dimensiones que se buscan destacar.

El S-M y el estructuralismo son enfoques que comparten la preocupación por conceptualizar la desigualdad económica global. Más allá de las explicaciones que brindan para abordarla, hay una inquietud

* Lic. y prof. en Ciencia Política (UBA). Docente de UNPAZ, de la UBA y de FLACSO Argentina.

compartida en indagar las causas que la promueven, las alternativas para superarla y qué rol debe cumplir el Estado en ese proceso.

La afirmación de Wallerstein “*there is no such a thing as national development*” (1979) se corresponde con una de las hipótesis centrales del enfoque S-M, según la cual el desarrollo económico no puede comprenderse como un fenómeno aislado o meramente nacional, sino que tiene que ver con las dinámicas propias de un sistema capitalista global.

Este sistema-mundo divide a las economías en tres zonas interdependientes: centro, periferia y semi-periferia. Las economías del centro se benefician de la explotación de la periferia, que provee materias primas, y el desarrollo del centro se produce a costa del subdesarrollo de la periferia, por lo cual se hace imposible pensar un desarrollo autónomo o equitativo dentro de este sistema.

En tanto, el estructuralismo y la dependencia sostienen que los problemas del desarrollo no son accidentales, sino estructurales. Según estas perspectivas, los problemas económicos de los países periféricos están integrados en la estructura del sistema económico global. Con diferencias a lo largo de la producción bibliográfica desde sus autores más representativos (Ormaechea y Fernández, 2017) que se corresponderán con el contexto en el cual esas literaturas se inscriben (Sztulwark, 2005), estas teorías propondrán reformas estructurales para cambiar la condición de la periferia, como la industrialización y las políticas de protección a la economía interna, de forma de permitir a las economías en desarrollo reducir su dependencia de las exportaciones de materias primas y promover un crecimiento autosostenido.

A continuación, pues, se expondrán argumentos para señalar compatibilidades y posibles contradicciones entre estas perspectivas desde las variables mencionadas, para finalmente dejar algunas conclusiones, incluyendo algunos interrogantes abiertos.

Acumulación de capital

Sabiendo que es difícil hablar de “un” Prébisch, podemos afirmar muy sintéticamente que sus aportes, así como los de Celso Furtado, intentan observar una relación desigual entre los países del centro y la periferia, proponiendo soluciones diferentes. Para ambos autores, el problema central del subdesarrollo reside en la especialización de las economías en productos primarios, lo que las condiciona fuertemente a las oscilaciones de precios y limita la posibilidad de que se industrialicen. En este marco, el desarrollo económico en América Latina solo es posible desde una transformación estructural de la economía, lo que requiere de políticas de protección de industrias locales, para lo cual la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) ocupará un rol fundamental, con un efecto mucho más contundente durante sus primeros años y un replanteo de sus alcances en los posteriores.

El estructuralismo incorpora al análisis económico una puja distributiva entre países, desconocida por otras corrientes en la literatura del desarrollo hasta los años cuarenta. Si se trata de una disquisición conceptual que el neoinstitucionalismo desarrollista percibe entre elites o el marxismo lo asocia a ex-

plotaciones de clases, para el estructuralismo latinoamericano se va a dar entre dos tipos de países: los del centro y los de la periferia, sin mediar relaciones de explotación.

Para el S-M, el sistema capitalista mundial se basa en la acumulación de capital, que genera desigualdades intrínsecas entre los países. El desarrollo de los países del centro depende de la extracción de riqueza y recursos de los países periféricos y de la semiperiferia. Así, mientras los países centrales siguen acumulando capital y desarrollándose, las regiones periféricas y semiperiféricas quedan atrapadas en una posición subordinada. De ahí que el “desarrollo nacional” en la periferia o semiperiferia resulte inviable en un sistema que requiere desigualdad para funcionar.

Lo que el estructuralismo entiende como una división internacional del trabajo desde la cual se inserta la periferia, el S-M lo interpreta como procesos de producción vinculados por cadenas de mercancías, que no implican economías nacionales o regionales, sino actividades económicas estructuradas en cadenas de mercancías que traspasan las fronteras estatales: “Las actividades centrales son las que generan una gran parte del excedente total producido dentro de una cadena de mercancías y las actividades periféricas son las que generan poco o ningún excedente” (Arrigui y Drangel, 1986: 11).

Esta conceptualización que realiza el S-M sobre cómo se produce el excedente económico diluye lo nacional a lo global e invalida cualquier iniciativa estatal por encarar un proceso de desarrollo que no implique un cambio global del sistema.

Para Prébisch, en cambio, es posible lograr cierta acumulación de capital desde la periferia, aunque un proceso de desarrollo exija adicionar además factores no económicos, vinculados a lo idiosincrático y cultural.

Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aún en ese caso, que no es general, la formación de capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización (Prébisch, 1949: 10).

En este punto, pues, Prébisch parece dar lugar a que haya condiciones de posibilidad para desarrollar una industria y que la misma esté orientada hacia el mercado interno.

Furtado (1966), en tanto, argumenta que el desarrollo latinoamericano encarado desde la adopción de la ISI mostró signos de agotamiento por no provocar cambios fundamentales en la estructura social. Y que el *quid* del problema no reside en los agentes que toman decisiones económicas sin considerar el bienestar general, sino en las relaciones estructurales que delimitan el campo dentro del cual esas decisiones se adoptan:

En este sentido, se puede atribuir al problema del estancamiento latinoamericano un carácter estructural. Siendo así, cabe indagar si una política capaz de detener la tendencia a largo plazo del estancamiento no tendrá que ser una acción consciente y deliberada tendiente a crear relaciones estructurales y a condicionar formas de comportamiento capaces de engendrar un proceso social en el cual el desarrollo económico sea un componente necesario (Furtado, 1966: 224).

Como bien plantean Ormaechea y Fernández (2017), pueden destacarse tres grandes momentos en el recorrido del pensamiento “propriadamente latinoamericano” que edificó la CEPAL para entender las implicancias de las dinámicas de acumulación en la periferia. Un primer momento estructuralista, un estructuralismo tardío y el neoestructuralismo desde los años ochenta.

Como exponente de este último subenfoco, Fernando Fajnzylber (1990) considera que la acumulación de capital en América Latina, tal como se ha dado históricamente, está marcada por profundas deficiencias estructurales que perpetúan el subdesarrollo, y que la industrialización sin transformaciones estructurales significativas no logra mejorar las condiciones de empleo ni la distribución del ingreso, lo que limita sus efectos multiplicadores. Por lo tanto, propone un modelo de acumulación que articule crecimiento económico con equidad social, autonomía tecnológica y transformación productiva, rompiendo las dinámicas de la dependencia que han caracterizado a la región.

Hasta ahora el proceso de ajuste, no obstante estar gestando e incluso sobrepasando los superávits comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco eficiente, destructor e inequitativo, lo que obliga a efectuar una revisión profunda de él. Para ello, se hace necesario encontrar soluciones económicas y financieras externas que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos del ajuste, y que en lo interno conduzcan a una rápida y efectiva reactivación de la economía regional (Fajnzylber, 1990: 819).

Este autor parece combinar así una especie de microeconomicismo *schumpeteriano* con macroeconomía y economía política, lo que le da a su análisis una singularidad especial. Su preocupación reside en estar muy pendiente de las condiciones de posibilidad social y política para dar sostenibilidad intertemporal a cualquier iniciativa pública. Es en la gravitación del núcleo endógeno donde es posible compatibilizar capacidades nacionales con tecnologías apropiadas de afuera.

Estado y cambio estructural

La teoría del sistema-mundo, tal como dijimos, entiende que el desarrollo y el subdesarrollo solo pueden concebirse en el contexto del sistema global capitalista y, en ese sentido, actúan de manera interdependiente. Asegurar que no existe el desarrollo nacional implica reconocer que los países no tienen autonomía para cambiar su posición en esta estructura jerárquica. En contraste, para el estructuralismo los países periféricos pueden lograr cierto grado de desarrollo autónomo si los Estados

promueven políticas que fomenten la industrialización. Aún con las limitaciones propias de la dependencia, y con aguda crítica sobre los efectos de la ISI en la literatura estructuralista de la década del setenta en adelante, todos estos autores del estructuralismo le asignan al Estado un papel activo en la promoción del desarrollo.

La cuestión del rol del Estado se presenta, así, como muy relevante en los contrastes que presentan estas teorías en relación con la posibilidad de un desarrollo nacional.

El sistema-mundo es ciertamente escéptico respecto del papel del Estado en el desarrollo debido a las presiones económicas y políticas que ejercen las economías del centro sobre la periferia. El margen de maniobra de los Estados-nación en la periferia en ese sentido se vuelve muy limitado. Y la frase de Wallerstein negando la existencia de desarrollo nacional indica la imposibilidad de encontrar lo que se conoce como “beneficio mutuo”.

Ya hemos indicado la centralidad que ocupa el Estado para Prébisch como agente promotor de la industrialización y sostenimiento de la ISI como modelo económico necesario para encarar ese proceso, más allá de la crítica realizada años más tarde. Estamos aquí frente a la idea de un Estado no problematizado, actuando sobre todo aquello que el mercado no hace, sin mayor indagación respecto a los fundamentos de dicha acción o al “para qué” del accionar estatal (Ormaechea y Fernández, 2017).

A diferencia del enfoque del sistema-mundo, sin embargo, el neoestructuralismo que expone Fernando Fajnzylber cree que es posible construir un desarrollo relativamente autónomo a través de políticas nacionales de industrialización y diversificación de la producción, aunque esto requiere transformaciones en las estructuras económicas y sociales internas. El autor propone lo que denomina “desarrollo hacia adentro” mediante un modelo de competitividad sistémica, tendiente a combinar la industrialización con políticas de redistribución del ingreso y generación de empleo.

Fajnzylber señala la relevancia de la industria por ser el principal sector que promueve el progreso técnico, pero a la vez destaca a la necesaria vinculación que debe tener con otros sectores económicos para favorecer los *spillovers* (Bielschowsky, 2009: 179) y los encadenamientos productivos, así como la consolidación de una amplia concertación social en torno al progreso técnico. Para él, pues, el rol de las instituciones y del régimen político es clave para materializar la transformación productiva y social. A diferencia de Prébisch, el Estado para Fajnzylber parece ser más horizontal, una suerte de “actor de reparto” sin vocación por liderar la transformación productiva. En lo que podría considerarse cierto retroceso en términos de la ambición sobre el papel del Estado en la agenda del desarrollo, aquí hay una idea de compartir el poder intentando mostrar cierta compatibilización con el sector privado, como la que podemos encontrar en Evans (1996).

La descripción centro-periferia tiene una impronta schumpeteriana muy marcada. Sin embargo, los estructuralistas latinoamericanos no tenían una mirada microeconómica que pudiera explicar la macroeconomía de la divergencia, es decir, porqué la difusión de la tecnología tendía a ser lenta e inequitativa (Porcile, 2021).

Fajnzylber, en ese sentido, desarrolla una explicación más sofisticada en relación con las dinámicas que implica el cambio tecnológico. Observa entonces el rol crucial que van a desempeñar las multinacionales en la mayoría de los sectores, impulsando el costado más creativo e innovador en los países centrales y la destrucción creativa (la eliminación de viejos sectores) se va a propagar en forma asimétrica en países y sectores. Estos impulsos nos podrían conducir a pensar que la dinámica social que privilegia el autor se encamina a la búsqueda de consensos, con un Estado actuando sinérgicamente con el sector privado.

Furtado tiene una mirada relativamente distinta de la que tiene el resto del estructuralismo en relación con el Estado y, como mencionamos, sus aportes en ese sentido pueden entenderse como un puente entre el estructuralismo y la teoría de la dependencia.

Tal lo dicho, Furtado sienta las primeras bases de lo que se conoce como el método histórico-estructuralista en los estudios sobre el Estado. Este método se basa en el análisis de la dinámica de las estructuras productivas y sociales de los países periféricos en relación con los países centrales. En ese sentido, a partir de entrar en este método histórico-estructural, critica a Rostow y la teoría de la modernización al decir que el subdesarrollo es una forma que toma el capitalismo en la periferia, como producto del proceso de desarrollo capitalista en el centro.

Desde esta mirada endógena del Estado, que supone una suerte de caja de resonancia del conflicto social, el subdesarrollo no es una mera fase, sino una relación basada en esta vinculación centro-periferia. La periferia complementa al centro, tiene un rol. Esa relación es constitutiva y va evolucionando, transformándose en dependencia.

Una de las innovaciones conceptuales que este autor introduce es el considerar el factor cultural de esa dependencia, vinculada a los patrones de consumo imitativos en los factores recursivos sectoriales. Esto se puede contraponer a la importación de tecnologías con la idea de “ventaja del atraso” de Gessherkron (1962). Para Furtado, no habría atraso ni ventaja.

En lo que puede considerarse una crítica a la teoría de la modernización, una diferenciación que realiza es que en los países centrales hay una difusión del progreso técnico de forma homogénea en la mayoría de los sectores productivos y en sintonía con la diversificación de la demanda. Es decir, la demanda se corresponde con la oferta y la innovación. En la periferia, en cambio, hay sectores de subsistencia con estructuras de consumo tradicionales y que imitan el consumo del centro. Esta cuestión “cultural” se difunde a lo económico. El problema de fondo que hay en los procesos de desarrollo tiene que ver con la cuestión imitativa. En ese punto podemos encontrar cierta correspondencia o afinidad con los planteos de Veblen en *Teoría de la clase ociosa* y los factores sociológicos del consumo que él teoriza.

Furtado se enfoca en etapas sobre cómo fue evolucionando la estructura productiva. Argumenta que se van formando estructuras duales: en una primera etapa de formación de estas estructuras duales se desarman las estructuras artesanales preexistentes y una tendencia a otras economías vinculadas al comercio internacional.

Los flujos desde el centro de mano de obra, hábitos de consumo, etc., hacia la periferia refuerzan la idea del consumo imitativo.

También hay un dualismo tecnológico, en el que se exagera la tecnología producida en los países industriales. Para sustituir productos importados, se utiliza tecnología del centro que introduce el primer desequilibrio en el sistema periférico. El centro está en un estadio de desarrollo tal que produce tecnologías que sustituye mano de obra, y al importarla nunca terminamos de integrar la mano de obra que queda fuera. De esta manera, pues, todo esfuerzo por aumentar la productividad tiende a obstruir la incorporación de mano de obra. Esto es lo cultural que subyace a los desequilibrios posteriores que hay en lo económico. Y lo que termina generando insuficiencia dinámica.

De ahí derivamos esta relación de dependencia, en la que el subdesarrollo se empieza a expresar en diferentes formatos. Aquí hay una clara inspiración marxista en su análisis. En los hechos, el nivel promedio salarial de la economía es muy bajo en relación con los países centrales.

En suma, Furtado pone bien en claro cómo en algún sentido el modelo de desarrollo que nos toca y que elegimos es una cuestión fundamental incluso desde el punto de vista no solo de lo que importamos en términos materiales, sino en términos de ideas. Al no estar pensando en innovaciones tecnológicas de acuerdo a nuestra situación factorial, estamos reproduciendo nuestra condición periférica. Pero el punto de partida es todo lo que el Estado puede propiciar para encaminar el desarrollo o profundizar el estancamiento, arbitrando en su seno el conflicto social.

Así, lo que podemos observar es que, con matices entre sí y replanteos a lo largo de sus trayectorias bibliográficas, tanto Prébisch y Furtado como Fajnzylber conservan cierto optimismo en el impulso y la orientación que puede promover el Estado a la idea de un desarrollo nacional. Sea por la vía de protección a industrias emergentes y sustitución de importaciones (Prébisch), por el impulso a la redistribución de ingresos, modificación de patrones de consumo u orientación y dinámica a promover para el conflicto social (Furtado) o por contar con instituciones y régimen político para la generación de consensos que promuevan profundas transformaciones sociales para lograr un “desarrollo hacia adentro” mediante un modelo de competitividad sistémica (Fajnzylber), el rol del Estado en el desarrollo que se asume en estos autores es muy importante.

Otro elemento que marca una diferenciación entre la teoría del sistema-mundo con las perspectivas desarrollistas tiene que ver con la idea de cambio estructural. Para la primera, en tanto la jerarquía centro-periferia es una característica estructural del sistema, desarrollar la periferia supondría una transformación radical del sistema-mundo en su conjunto, algo que resulta altamente improbable. En cambio, Prébisch, Furtado y Fajnzylber aparecen como más optimistas respecto a las posibilidades de cambio dentro del capitalismo, con cierta expectativa respecto a cómo la adopción de políticas industriales por parte de las economías periféricas puede ayudar a transformar sus estructuras productivas y reducir su dependencia.

Conclusiones

El enfoque de Wallerstein y las perspectivas estructuralistas de Prébisch, Furtado y Fajnzylber comparten la idea de que las desigualdades estructurales que enfrenta la economía mundial son grandes limitantes al desarrollo de la periferia. Sin embargo, mientras que desde el sistema-mundo se sostiene que el desarrollo de la periferia es prácticamente imposible sin un cambio radical en el sistema global, los estructuralistas y dependentistas creen en la posibilidad de que los países periféricos alcancen cierto grado de desarrollo mediante políticas estatales y transformaciones estructurales nacionales.

Podríamos decir que, en última instancia, estas teorías proveen enfoques distintos, pero que resultan complementarios a la hora de analizar las complejidades del desarrollo en un mundo globalizado. Mientras Wallerstein niega la posibilidad de que cualquier Estado consiga por sí mismo impulsar un proceso de desarrollo genuino en tanto lo que habría que discutir primero sería el sistema-mundo como un todo, Prébisch, Furtado y Fajnzylber enfatizan el papel determinante que desempeñan las políticas nacionales y el Estado en la búsqueda de alternativas de desarrollo en contextos de dependencia.

Así y todo, y por tratarse de un concepto polisémico y prescriptivo que indica un recorrido más que un punto de llegada, quedan también algunos interrogantes por dilucidar en el análisis sobre el desarrollo que proponen estas teorías. ¿Es posible dejar de ser periferia en un sistema-mundo como el que proponen quienes promueven esta teoría? ¿No resulta extremadamente determinista la imposibilidad de pensar el desarrollo nacional dentro del sistema global? Si nos situamos en la órbita del estructuralismo y más específicamente en los aportes de Fajnzylber, ¿cómo compatibilizar las exigencias de la industrialización con un núcleo endógeno que garantice una base social de sustentación? ¿De qué manera promover un compromiso social impulsor de capacidades creativas que consolide ese bloque histórico en un mundo interconectado y con globalización en prácticamente todos los consumos?

Por otro lado, si solo cabe esperar cierta resignación en el enfoque S-M, al punto de que pensar el desarrollo para la periferia involucraría repensar el sistema capitalista en su conjunto para, probablemente, pasar a un modelo de acumulación radicalmente diferente, ¿qué alternativas ofrece el estructuralismo? En la mirada de Prébisch, una visión donde el Estado tiene claramente la llave del cambio estructural, entendiendo que desde sus políticas se puede operar sobre la realidad de la periferia. En Furtado, incorporar las bases del método histórico-estructuralista a los estudios sobre el Estado le permite interpretar al desarrollo no como un fenómeno universal, idéntico en todos los países, sino en tanto proceso históricamente condicionado, moldeado por particularidades estructurales y el lugar que una sociedad ocupa en el sistema global. Para Fajnzylber, en la idea de ir ganando márgenes de autonomía: en la medida en que las elites locales cifren su esperanza imitando el patrón de vida de los países avanzados y lo quieran extender al conjunto de la sociedad, se podría asistir a una evolución tal en donde, si hay un “casillero vacío”, es el estancamiento con desarticulación social. No hacemos la tarea que corresponde, en parte, porque las elites juegan un partido disfuncional, y en todo caso el esfuerzo pasa por tomar conciencia de que esto es así y revertirlo.

Referencias bibliográficas

- Arrighi, G. y Drangel, J. (1986). *The stratification of the world economy: an exploration of the semiperipheral zone*. Recuperado de https://arrighinetwork.org/wp-content/uploads/2022/01/1986_arrighi_the-stratification-of-the-world-economy.pdf
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la CEPAL. Estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, (97), 173-194.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562.
- Fanzjylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de “la caja negra al casilleo vacío”. En *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL, Textos seleccionados* (pp. 11-36). Santiago de Chile: FCE-CEPAL.
- Furtado, C. (1966). Desarrollo y estancamiento en América Latina (enfoque estructuralista). *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 191-225.
- Gessherkron, A. (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective. En A. Gessherkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective, A book of Essays* (pp. 6-30). Massachusetts: Praeger.
- Ormaechea, E. y Fernández, V. (2017). Consideraciones sobre el cambio de percepción de Raúl Prébisch en el entendimiento del rol del Estado para el desarrollo latinoamericano (1949-1963). *Papeles*, 118(18), 121-144. Recuperado de <https://doi.org/10.14409/p.v0i18.6882>
- Porcile, G. (2021). Latin American Structuralism and Neo-Structuralism. En N. Foster-McGregor, L. Alcorta, A. Szirmai y B. Verspagen (eds.), *New Perspectives in Structural Change* (pp. 124-168). Londres: Oxford University Press.
- Prébisch, R. (1949). El desarrollo económico latinoamericano y algunos de sus principales problemas. *Revista de la CEPAL*, 16(63), 5-63.
- Prébisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo latinoamericano: Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistema-mundo. Una introducción*. México: Siglo XXI Editores.