

LA AGENDA DEL DESARROLLO (elementos para su discusión)*

Octavio Rodríguez**

1. Introducción

Desde la crisis de la deuda de 1982, la discusión económico-social latino-americana se ha visto francamente dominada por el corto plazo o, con más propiedad, por las formas de superar los desequilibrios y de mantener los equilibrios macroeconómicos en los países de la región. Sin embargo, durante los últimos años la cuestión del desarrollo a largo plazo reaparece en el escenario cada vez con más frecuencia. En el nuevo conjunto de preocupaciones, dos temas vienen mereciendo una atención especial: el primero es la globalización, y el segundo la revolución tecnológica.

El término “globalización” concierne en parte a la diseminación a escala mundial de nuevos patrones de producción y de los modos de organizarla. Materialmente, la globalización consiste, pues, en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques – y también entre empresas –, y en un incremento paralelo de los intercambios de mercancías. En otras palabras, desde el ángulo de la economía real, la globalización suscita un aumento de la división internacional del trabajo, que a su vez sostiene el aumento del comercio internacional, y particularmente del comercio intraindustrial. Desde el ángulo financiero, la globalización entraña el incremento de los flujos de capital de riesgo – ya se trate de la inversión extranjera directa en activos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos preexistentes – y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.

* N.E. Documento presentado por Octavio Rodríguez para as *Jornadas sobre o desenvolvimento a longo prazo das economias do Mercosul*, organizadas pelo Capítulo Uruguai da Sociedade Internacional para o Desenvolvimento - SID.

** Ex Profesor Titular, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

En su sentido corriente, la expresión “revolución tecnológica” alude a la considerable rapidez del progreso técnico. Existen diversas áreas donde éste resulta muy intenso, como las biotecnologías, la química fina y los nuevos materiales. Pero se entiende que la clave de su rápido avance reciente radica en las llamadas “tecnologías de la información”: la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones. El papel central de estas tecnologías se asocia, en primer término, a la generación de nuevos bienes y servicios y a la transformación de las calidades de muchos otros, fenómenos a su vez relacionados con la frecuencia con que se vienen modificando los patrones de consumo. Por otra parte, las tecnologías de la información poseen una aptitud especial para difundirse a distintos tipos de actividades, ramas y sectores, transformando los métodos de producción propiamente dichos (i.e., la secuencia de procedimientos a través de los cuales se llega a la obtención de bienes y servicios) y modificando también distintos aspectos de la organización del quehacer económico de las empresas, inclusive los que atañen a las formas generales de gestión de las mismas.

La globalización y la revolución tecnológica en curso han de verse como las dos caras de un proceso único, sin duda favorecido por las tecnologías de la información y por su particular aptitud para difundirse. Sin embargo, ha de tenerse presente que dicho proceso no deriva sólo ni principalmente de dicha aptitud, sino que depende – y depende de forma crucial – del accionar concreto de ciertos actores económicos, tanto públicos como privados. En este sentido, cabe destacar el papel protagónico que vienen jugando las empresas transnacionales. De ellas, y de los grandes conglomerados en que participan, provienen en buena medida los cambios en la estructura de la producción y del comercio que signan la globalización. Pero también debe considerarse la incidencia de los cambios en las pautas regulatorias de las relaciones económicas internacionales, impulsadas por agentes públicos. En particular, la liberalización del comercio y de los movimientos financieros resultan claves para los aumentos de los intercambios de mercancías y de los flujos de la inversión extranjera, que a su vez se vinculan a una fuerte concentración económica, verificada a escala mundial.

De acuerdo con puntos de vista frecuentes y muy difundidos, debe esperarse que de la globalización provengan consecuencias claramente positivas. En última instancia, en esta visión subyace una perspectiva optimista sobre la economía de mercado y sobre su libre funcionamiento. Según se piensa, la globalización expresa un aumento gradual pero persistente de la división del

trabajo entre las distintas economías, lo que a su vez conlleva una mejora de los resultados de las mismas, que a la larga ha de ponerse de manifiesto en el mayor dinamismo del comercio y de la producción mundiales. Se entiende, además, que esta dinámica constituye la vía expedita por la cual la revolución tecnológica en curso ha de irse difundiendo hacia la economía mundial en su conjunto.

Existe otra forma de ver la globalización, a la que adhieren estas notas, que postula que ella no conduce a resultados necesariamente benéficos. En buena medida, tal perspectiva depende de consideraciones atinentes al modo cómo el proceso articulado de globalización y de avance técnico se va difundiendo, desde las grandes economías industriales a las de menor desarrollo relativo. La argumentación parte de admitir la existencia de una “brecha tecnológica” (objeto del ítem 2) entre ambos tipos de economía – entre centros y periferia – que tiende espontáneamente a reiterarse. En otros términos, se postula que el libre juego de las fuerzas del mercado trae consigo una diferenciación de los ritmos del progreso técnico entre los dos polos del sistema centro-periferia, desfavorable para la segunda.

Esta brecha tecnológica posee una serie de implicaciones relevantes. La primera consiste en que la misma da lugar a ciertas “asimetrías estructurales” entre ambos tipos de economía (ítem 3), sea induciendo reiterados rezagos en la capacidad de innovar de la periferia, sea generando desigualdades en los grados de conexión entre las actividades productivas y entre las empresas que la componen. A su vez, tales asimetrías originan tasas diferenciadas de acumulación y crecimiento, y asimismo, una divergencia de los niveles de producto per-capita, favorable a los centros.

La segunda implicación de la brecha tecnológica concierne al “escollo externo” (ítem 4). En efecto, ella genera dificultades para expandir la productividad y la competitividad de múltiples actividades productivas, lo que a su vez compromete la expansión de las exportaciones y suscita fuertes demandas de importaciones. A la consiguiente tendencia al desequilibrio comercial se suman las llamadas “asimetrías financieras”: los modos inadecuados de inscripción de las economías periféricas en el ámbito de las relaciones financieras internacionales, que son fuente adicional y decisiva de sus problemas de balanza de pagos, y a la vez de los que conciernen a su conducción macroeconómica.

En las recientes publicaciones especializadas abundan las preocupaciones sobre los efectos de la revolución tecnológica en el empleo, donde se reconoce la emergencia de problemas de naturaleza estructural. Así, los cambios

en la composición de la producción implican cambios en la composición de la demanda de mano de obra – entre la industria y los servicios, por ejemplo – ante los cuales la oferta no se ajusta con prontitud, suscitándose excesos temporarios. Y así también, los ingentes aumentos de la productividad del trabajo generan incertidumbre en cuanto a la relación entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo, en el largo plazo.

Menos frecuente resulta el reconocimiento de las especificidades de las economías periféricas (ítem 5) – también relacionadas con la disparidad de ritmos de progreso técnico –, donde subsisten grandes contingentes de mano de obra subempleada, es decir, ocupada a muy bajos niveles de productividad. En dichas economías, los problemas de la ocupación presentan, pues, dos aspectos principales: el mantenimiento del pleno empleo en actividades de productividad normal y la absorción del subempleo en nuevas y similares condiciones de productividad.

Estos objetivos atinentes a la ocupación constituyen una clave básica para perfilar los contenidos de las estrategias de desarrollo (ítem 6), en tanto de su consecución dependen las condiciones de viabilidad y eficiencia de dichas estrategias. Ambas dependen, asimismo, de la definición de políticas tecnológicas, productivas e institucionales que contemplen también la superación del escollo externo. Por otro lado, estas políticas de largo plazo, atinentes a los ámbitos ocupacional y externo, se configuran como un marco apropiado para enfocar la conducción macroeconómica, de modo de percibir las conexiones entre políticas de largo y de corto plazo, y su adecuación a los objetivos del desarrollo. Las graves dificultades que han de enfrentarse para alcanzarlos reabren el tema de la cooperación internacional, y de la necesidad de redefinir sus contenidos.

Cualquier visión sobre el acontecer económico que exacerbe las virtudes del mercado tiene como contracara natural la recomendación de limitar al máximo la intervención del Estado en su funcionamiento. Tal tipo de visión no carece de variantes y relativizaciones, en general asociadas a la existencia de imperfecciones en los mecanismos de mercado. Pero en consideraciones posteriores (ítem 7) se intentará ir más lejos, al reconocer al Estado cierto papel clave en la corrección de incompletitudes y en la superación de rigideces propias de las estructuras productivas y ocupacionales de la periferia.

Las consideraciones precedentes dicen respecto a las grandes cuestiones abordadas en los ítems que siguen. A modo de síntesis, cabe hacer especial referencia a cinco aspectos de estas cuestiones, que se configuran como parti-

cularmente relevantes en una agenda del desarrollo, cuando se la enfoca desde el ángulo de las estrategias necesarias para conducirlo. Ellos son: i) los fundamentos económicos de las estrategias de transformación estructural, y la explicitación de las políticas tecnológicas, productivas e institucionales que forman parte de las mismas; ii) la centralidad de los problemas de la ocupación de la fuerza de trabajo y sus nexos con los de la distribución del ingreso, iii) la reinserción externa de las economías periféricas y las políticas de cooperación internacional adecuadas para apoyarla o impulsarla; iv) las asimetrías financieras prevalecientes entre centros y periferia y su consideración en el diseño de políticas macroeconómicas compatibles con el desarrollo de esta última; v) la definición de los requisitos políticos y geopolíticos de los acuerdos internos y de los que demanda la reinserción internacional, implicados en el desarrollo periférico.

2. La Brecha Tecnológica

Las teorías del crecimiento de base neoclásica y keynesiana, dominantes hasta mediados de los años ochenta, que aun hoy conservan una influencia considerable, postulan que el progreso técnico constituye un factor esencial del mismo, pero por lo general lo tratan como variable exógena al sistema económico. Acordemente, sostienen que el progreso técnico es también exógeno a las empresas constitutivas de ese sistema. El rápido avance tecnológico verificado en los últimos tres o cuatro lustros está en el origen de un cambio de óptica significativo: nuevos enfoques han pasado a percibir el progreso técnico como endógeno a las empresas, y también a los sistemas económicos en que ellas se inscriben.¹

El progreso técnico se dice endógeno a las mismas en tanto resulta de un proceso que les es interno, el proceso de innovación. Es en innovaciones gestadas al interior de las empresas que el progreso técnico se hace efectivo, sea en nuevos bienes, sea en cambios en los modos de producirlos, sea en transformaciones organizacionales y/o de gestión. Los enfoques recientes entienden, además, que el progreso técnico se expresa en una sucesión de mutaciones meno-

¹ En conjunto, los enfoques aludidos conforman una perspectiva del progreso técnico que se ha dado en llamar "neoschumpeteriana" o "endogenista". Una caracterización de dicha perspectiva se encuentra en R.R. Nelson y S. Winter (1982) y en P. Aghion y P. Howitt (1992).

res, o innovaciones incrementales, y a veces en mutaciones de mayor significación, o innovaciones radicales.² Por otra parte, se reconoce que el surgimiento de una revolución tecnológica – o si se quiere, de un nuevo paradigma tecno-económico³ – da lugar a una eclosión de innovaciones radicales, las que se ponen de manifiesto en distintos sectores productivos relevantes.

El progreso técnico depende crucialmente de la acumulación de conocimientos que se van gestando o absorbiendo en las empresas a base de reiterados esfuerzos de aprendizaje. Dicho de otro modo, los conocimientos y su acumulación constituyen la clave de la capacidad de innovar, pero tanto aquellos como ésta dependen, a su vez, de esfuerzos de aprendizaje que se van realizando en el seno de las propias empresas. Por otro lado, se entiende que los conocimientos son en parte explícitos y en parte tácitos, y asimismo de difícil transmisión, de tal modo que los esfuerzos de aprendizaje requeridos para lograrlos no han de verse como meros subproductos de las actividades productivas, sino como resultados de actividades conscientes de las empresas, en particular las de investigación y desarrollo.

Si bien se admite que el progreso técnico es endógeno a las empresas y que éstas son su agente protagónico, se reconoce que el mismo también depende del entorno en que ellas se inscriben. Cabe inicialmente señalar que los procesos de innovación y aprendizaje también dependen de los nexos que se establecen entre distintas empresas, tanto a nivel productivo como en los ámbitos organizacionales y de gestión, incluidos en estos ámbitos las asociaciones que virtualmente conformen.

Como elemento clave del entorno se destaca la denominada “infraestructura tecnológica”. En sentido estricto, se la define como el conjunto de entidades que realizan investigación y desarrollo y que no se inscriben en las firmas pro-

² Éstas conllevan la introducción de productos y procesos verdaderamente nuevos. “Son sin duda, como lo subrayó Schumpeter, las innovaciones radicales la principal fuente del desarrollo dinámico y distinguen al capitalismo de los sistemas de producción anteriores” (Ch. Freeman, 1992, pág. 80).

³ Usualmente se considera que ese nuevo paradigma es presidido e impulsado por las tecnologías de la información. El paradigma anterior, que sostuvo el rápido crecimiento de los 25 o 30 años previos a 1980, se basó en el desarrollo de la metal-mecánica y en el uso de energía barata. El concepto de paradigma tecno-económico ha sido definido por C. Pérez, que lo considera “un tipo ideal de organización productiva, definiendo el contorno de combinaciones más eficientes y de menor costo durante un período dado y sirviendo, en consecuencia, como norma implícita, orientadora de las decisiones de inversión y de innovación tecnológica, tanto incremental como radical” (1986, Pág.49). El mismo concepto ha sido precisado por Ch. Freeman y C. Pérez, 1988.

piamente dichas. En sentido lato, comprende también diversos institutos de investigación, públicos o privados, universitarios o independientes, cuyos quehaceres apunten a lograr avances en las ciencias básicas o aplicadas, y además, las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones. El énfasis en la importancia del entorno que forman los elementos reseñados implica un modo tal de ver el progreso técnico que su generación y adaptación se entienden como insertas en un *sistema nacional de innovación* (SNI), propio de cada economía, definible como el “conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios”(CEPAL, 1996, pág. 73).⁴

Las brevísimas consideraciones precedentes, relativas al progreso técnico, facilitan el abordaje del tema clave de la brecha tecnológica, desde distintos ángulos. De acuerdo con el primero, se reconoce que las empresas ubicadas en la periferia poseen una magnitud que las hace menos aptas para asumir los costos y los riesgos involucrados en la investigación y desarrollo. Asimismo, muchas veces ellas vienen produciendo en condiciones que las sitúan alejadas de la frontera tecnológica (de las mejores prácticas). Esto equivale a decir que tales empresas comienzan, en mayor o menor grado, con desventajas en lo que atañe a la acumulación previa de conocimientos, y por ende, a la capacidad de innovar. Ello es así en las áreas que definen el nuevo paradigma tecno-económico, y particularmente en las tecnologías de la información. Pero no se trata de que los conocimientos acumulados sean menores sólo en actividades de punta, propias del nuevo paradigma. Pueden también serlo en actividades desarrolladas en el marco del paradigma anterior, hacia donde las nuevas técnicas también se difunden, pero reproduciendo condiciones de rezago para las economías periféricas.

⁴ Obsérvese que el adjetivo “nacional” no obsta reconocer la existencia de componentes regionales o locales que favorecen el aprendizaje y la capacidad de innovar, asociados a la generación de economías externas en redes de empresas (clusters), de las que participan agentes productivos y tecnológicos diversos, tanto privados como públicos. Las mismas (y/o su constitución) se configuran como virtualmente relevantes, desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo de las economías de tipo periférico, abordadas más adelante. Respecto de dichas redes, véase J. Humphrey (2001). Según B. Lundvall (1992) puede aceptarse, además, que en muchas circunstancias los procesos de innovación trascienden las fronteras nacionales. Sin embargo, estos fenómenos no invalidan la conceptualización del sistema innovativo a base de un entorno nacional.

El segundo ángulo es el de las relaciones entre empresas. Como se reiterará posteriormente, el progreso técnico se ve favorecido por las complementariedades existentes entre actividades productivas y entre las empresas que las llevan a cabo, a raíz de las economías externas tecnológicas que tales complementariedades suscitan. El nuevo paradigma, en la medida que crea nuevos productos y nuevos procesos, genera o define nuevas complementariedades, las cuales benefician particularmente a los grandes centros, pues es en ellos donde dicho paradigma emerge y se pone en marcha. Pero además, la difusión de las nuevas tecnologías a un espectro amplio de actividades se ve dificultada, en las economías periféricas, debido al menor desarrollo de las complementariedades preexistentes en las mismas. En síntesis, desde ambas perspectivas, se presentan desventajas para la periferia, en términos de su capacidad relativa para el desarrollo de complementariedades entre empresas y sectores.

El tercer ángulo es el del SNI. Aquí las desventajas son directamente visibles, tanto en lo que se relaciona con la infraestructura tecnológica y la capacidad de formación de recursos humanos de alto nivel, cuanto a las magnitudes absolutas y relativas de los gastos en ciencia y tecnología. Como ya se indicó, también se verifican desventajas en lo que respecta a la capacidad innovadora de la propia base empresarial, elemento constitutivo de dicho sistema sin duda relevante; y asimismo, en lo que atañe a las instituciones y normas que lo enmarcan.

El conjunto de desventajas a que se acaba de aludir explica la brecha tecnológica entre centros periferia. Admitirla como tendencia general no implica negar la existencia de “ventanas de oportunidad” relacionadas con el surgimiento de un nuevo paradigma, en ciertos ámbitos donde la tecnología no está apropiada y el acceso a la misma es en principio más libre (C. Pérez, 1986). Tampoco implica ignorar que se presentan en América Latina condiciones para el logro de avances tecnológicos potencialmente significativos, relacionados con la adopción de tecnologías disponibles en actividades productivas preexistentes, con la presencia de capacidades industriales y tecnológicas adquiridas en etapas de crecimiento previo, con la calificación de mano de obra que se fue logrando durante las mismas y con la abundancia de recursos naturales, ahora potencialmente explotables mediante algunas tecnologías de vanguardia (CEPAL, 1996, pág. 67). Es de observar, sin embargo, que la realización de estas potencialidades depende de forma crucial de la puesta en marcha de conjuntos de políticas persistentes y adecuadas, en las cuales se

tengan en cuenta los condicionamientos fuertemente negativos del actual proceso de globalización. A este tema se vuelve más adelante.

3. Las Asimetrías Estructurales

El ítem 6 hará referencia a los conjuntos de políticas a que se acaba de aludir, o más precisamente, a las estrategias de desarrollo y a las políticas de largo plazo que las conforman, de las cuales pueden esperarse grados diversos de resultados positivos, según los casos. El objetivo de este ítem es otro. Como primer momento del análisis, el mismo procura examinar ciertas tendencias en la evolución de las economías periféricas, bajo la hipótesis de que éstas carecen de las políticas antedichas, y de que esa evolución procede en condiciones de apertura franca o irrestricta hacia el resto del mundo. Ya se indicó que estas cuestiones de política se abordan posteriormente. A continuación, se procura mostrar que la revolución tecnológica en curso, y la disparidad de los ritmos de progreso técnico entre centros y periferia que la viene acompañando, posee vínculos con ciertas asimetrías o desigualdades que se repiten entre ambos tipos de economía: entre sus estructuras productivas y ocupacionales; y asimismo, entre los niveles de productividad y de ingreso per-capita que van alcanzando.⁵

Prebisch señala que el desarrollo ha de verse como “un proceso de intensos cambios estructurales..., como una secuencia de fenómenos dinámicos... (que constituyen)... vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente” (R. Prebisch, 1953, pág. 46). Pero además, se pregunta cómo percibir estos fenómenos dinámicos y estos cambios estructurales en un sistema económico mundial compuesto por dos polos – el centro y la periferia – claramente diferenciados, en términos de complejidad productiva y de niveles medios de ingreso. La respuesta es conocida: consiste en la admisión de que,

⁵ El carácter abstracto de los razonamientos que siguen no obsta que sus resultados se configuren, *grosso modo*, como una suerte de réplica general de la experiencia latinoamericana reciente. Respecto a dicha experiencia, se ha señalado que tanto los modelos basados en exportaciones de origen primario (tipificados por varias economías del Cono Sur), como aquellos con exportaciones que dependen de industrias ensambladoras (correspondientes a los casos de México y de algunos países centroamericanos), han dado lugar a una “trampa de bajo crecimiento”. En última instancia, esta trampa puede relacionarse con la brusca apertura y desregulación económicas, que en años recientes menoscabaron las aptitudes para incentivar el avance tecnológico, tanto globalmente como a nivel sectorial, e incidieron también de forma desfavorable sobre las potencialidades del desarrollo. Al respecto, véase M. Cimoli y J. Katz, 2001.

aunque no sin cambios, el desarrollo espontáneo del sistema centro-periferia reproducirá las desigualdades antedichas. A continuación se retoman estas ideas básicas, procurando extenderlas al análisis de la “condición periférica” en las dos últimas décadas, período signado por la presencia de una revolución tecnológica y por un fuerte y concomitante proceso de globalización.

Varios son los caminos para abordar y actualizar la noción de desarrollo desigual debida a Prebisch. Pero el más conducente para captar “la esencia de la dinámica estructural... (propia del mismo)... se centra en dos conceptos fundamentales” (J. A. Ocampo, 2001b, pág. 33): por un lado, los de innovación y aprendizaje; por otro, los de complementariedad y externalidades tecnológicas. A ellos se refieren los dos puntos que siguen.

3.1. Innovación y aprendizaje

Admitir la existencia de ritmos diversos de progreso técnico, abordada en el ítem precedente, conlleva esta doble implicación: los procesos interligados de innovación y de aprendizaje, a través de los cuales el progreso técnico se concreta, resultarán más acotados en la periferia que en los centros; en conexión con ello, las tasas de inversión real y de acumulación en que dichos procesos se plasman resultarán también diferenciadas, menores en la primera que en los segundos. A su vez, tales diferenciaciones suponen un menor crecimiento del producto global, de la productividad media del trabajo y del producto per-capita periféricos.

Importa considerar las razones por las cuales se produce ese comportamiento dispar de innovación, inversión y acumulación, aspectos claves del carácter desigual del desarrollo. Para esos fines, conviene comenzar presentando un breve referente, en el que se contraponen ciertas dinámicas estilizadas de crecimiento y de progreso técnico. De acuerdo con desarrollos analíticos debidos a Solow, en ausencia de progreso técnico, tenderá a producirse una tasa de aumento del producto equivalente a la de crecimiento poblacional (y/o de la población activa), la cual implica, pues, la constancia del producto per-capita (y/o por persona ocupada).⁶ En contraste con este modelo básico, puede entenderse

⁶ Este autor muestra que el producto per-capita sólo puede crecer de forma sostenida a través del tiempo en función del progreso técnico, representado en el modelo original por una tasa exógena que permanece

que en el marco de un paradigma maduro, pero aún nutrido por innovaciones incrementales, las tasas de inversión real y de acumulación en que esas innovaciones se vayan plasmando se reflejarán en cierto crecimiento del producto que resultará, en mayor o menor medida, superior al correspondiente a dicho modelo. Diverso es el caso de la eclosión y desenvolvimiento de una re-volución tecnológica o nuevo paradigma tecno-económico, en tanto genera una constelación de innovaciones que, al ampliarse y difundirse, induce tasas de crecimiento significativamente mayores que las correspondientes a un paradigma maduro, y que por ende, se distancian aún más de la tasa de crecimiento poblacional.

A la luz de este referente, se perciben mejor las razones por las cuales tienden a producirse disparidades de innovación y aprendizaje, así como de inversión y acumulación. Ellas se relacionan con la forma también dispar de emergencia y desenvolvimiento del nuevo paradigma tecno-económico. Es en los centros donde el mismo surge y comienza a implantarse, y donde su difusión procede aceleradamente, originando un conjunto considerable de innovaciones radicales. En cambio, las innovaciones de la periferia, si bien se basan, en buena medida, en tecnologías desarrolladas en el marco del nuevo paradigma, se producen por lo general en actividades propias del paradigma previo, y son primordialmente de cuño incremental.⁷

Según se acaba de señalar, las técnicas que el nuevo paradigma va generando se traducen también en innovaciones introducidas en actividades y ramas del paradigma anterior. Sin embargo, en condiciones de amplia apertura externa, las oportunidades de innovación ofrecidas por varias de esas técnicas pueden verse acotadas en la periferia, a raíz de que se logra aprovecharlas con antelación y/o más fácilmente en los grandes centros.

inexplicada. Al respecto véase R. Solow (1956). Las teorías recientes del crecimiento analizan precisamente los factores que explican la intensidad del progreso técnico y sus diferencias entre países, que se perciben como fuentes de las asimetrías estructurales y de las divergencias del producto per-capita en la economía internacional. El artículo de A. Hounie et al. (1999) refiere un modelo "endogenista" de cuño neoclásico (P. Romer, 1990) y otros con perfiles "evolucionistas" (B. Verspagen, 1993 y G. Dosi y S. Fabiani, 1994), y los compara con posiciones recientes de la CEPAL.

⁷ Si bien algunas firmas o sectores específicos pueden mostrar niveles de productividad similares a los internacionales, la variedad y tipo de conocimientos y la índole de los bienes que se producen en un país y no en otro, han de considerarse como parte de la brecha tecnológica existente entre ellos. M. Cimoli y L. Soete (1992) llaman "bienes innovativos" a los que sólo los centros producen, y "bienes ricardianos" a aquellos que ambos saben producir, y cuya localización puede regirse por la relación entre los diferenciales de productividad y de salarios prevalecientes entre centros y periferia.

En líneas generales, en el marco del nuevo paradigma, las decisiones de invertir y de impulsar la producción en distintas actividades no dependen sólo ni principalmente de los costos relativos de los factores – y en particular, de la abundancia de mano de obra y de los menores salarios prevalecientes en la periferia – sino que son inducidas por las expectativas de ganancia derivadas del progreso técnico, así como de ulteriores desarrollos tecnológicos alcanzables con el nuevo paradigma. Sin embargo, ha de tenerse presente que en ciertos casos, y para ciertos tipos de tecnologías nuevas, la presencia de mano de obra con niveles adecuados de calificación, disponible a salarios más reducidos, aliada a la reducción de los costos de acceso a los mercados de economías de alto desarrollo, induce a empresas transnacionales a instalar actividades en economías periféricas, o a desplazarlas hacia las mismas.⁸

En párrafos anteriores se indicó que en la periferia tienden a desarrollarse actividades enmarcadas principalmente en el paradigma previo, en que el progreso técnico resulta relativamente lento, en cotejo con el que se produce en los centros. Además, la difusión del mismo resulta también comparativamente reducida, a raíz de la presencia incipiente del nuevo paradigma en las economías de tipo periférico. También ha de considerarse que en actividades y ramas desarrolladas en el marco del paradigma previo pueden producirse diferencias favorables a los centros, en cuanto a oportunidades de innovación. Cabe ahora señalar que esos rezagos y diferencias dependen de ciertos aspectos sectoriales del desarrollo tecnológico y productivo. A ellos se refieren las consideraciones que siguen.

3.2. Complementariedad y externalidades

En su definición habitual, la estructura productiva de una economía se considera compuesta por actividades, ramas, subsectores y sectores en los cuales se elaboran los bienes y servicios propios de la misma. Se entiende, además, que de la ampliación de dicha estructura, y también de su diversificación, dependen la continuidad y/o la dinámica de esa producción, globalmente

⁸ Al respecto, véase el pie de página anterior. Un ejemplo conspicuo es dado por el desenvolvimiento de “sistemas integrados de producción”, a través de los cuales ésta se segmenta por la vía de la subcontratación de plantas o empresas ubicadas en distintos países, sea para la elaboración de componentes, sea para el ensamble de distintos bienes.

considerada. Cabe señalar, además que, entre diversos conjuntos de actividades, sean ellas constitutivas de una misma rama o sector, sea que se inscriban en sectores diferenciados, se establecen nexos concernientes a la producción que realizan. Pero también ha de indicarse que dicha producción es efectuada por empresas, a través de las cuales los nexos mencionados toman cuerpo, haciéndose efectivos.

El concepto de complementariedad no concierne propiamente a los nexos genéricos a que se acaba de aludir. Dicho concepto dice respecto a ciertas interacciones que se establecen entre actividades productivas inscritas, ya sea en un mismo sector, ya sea en sectores diferentes, así como entre las empresas que las llevan a cabo. Pero se considera, asimismo, que esas interacciones poseen la aptitud relevante de suscitar economías externas tecnológicas.⁹ Los enfoques recientes sobre el progreso técnico han venido destacando la importancia de las complementariedades que se establecen entre actividades productivas y entre empresas para la gestación y continuidad del mismo. La razón radica en las economías externas tecnológicas recién mencionadas que las complementariedades suscitan, en buena medida dependientes de la acumulación mancomunada e interactiva de conocimientos, a su vez fuente de una renovada capacidad de innovar.

La cuestión que se abre en las dos décadas a las que, básicamente, se refieren estas notas, atañe a las consecuencias de la eclosión del nuevo paradigma, que se ha ido expandiendo durante ese período. Va de suyo que un cambio de paradigma trae consigo la emergencia de nuevas interacciones, tanto a nivel de las actividades productivas como entre las empresas que las realizan. En otras palabras, dicho cambio suscita una renovación de complementariedades que favorecen el progreso técnico. Por otra parte, la introducción de nuevas técnicas en actividades del paradigma anterior se configura como fuente virtual de alteración o renovación de complementariedades preexistentes.

Como ya se señaló, en los tiempos que corren, la periferia enfrenta continuas dificultades para adoptar innovaciones radicales propias del paradigma regido por las tecnologías de la información, resultando habilitada, en lo esen-

⁹ Reciente documento de la CEPAL (2000, pág. 240) asocia las complementariedades entre empresas y sectores productivos "... a la existencia de redes de oferentes de bienes y servicios, su grado de especialización, los canales de comercialización establecidos, y las instituciones que regulan su conducta y sirven como canal de información y coordinación entre los agentes".

cial, para el logro de innovaciones incrementales enmarcadas básicamente en el paradigma metal-mecánico. De estas consideraciones no deriva la imposibilidad de absorber los beneficios de complementariedades emergentes, en toda y cualquier economía de la periferia. Pero sí se infiere que en la misma se irá dando un desenvolvimiento menor de las complementariedades productivas entre sectores, configurándose así una asimetría básica respecto a los centros, que tenderá a reproducirse a lo largo del tiempo. Un segundo aspecto de esa misma asimetría básica consiste en la debilidad relativa de la periferia, en lo que concierne a las complementariedades entre empresas. Adicionalmente, se verificará un menor desarrollo de las articulaciones entre éstas y las organizaciones no empresariales de investigación científica y tecnológica, cuyas articulaciones resultan de particular relevancia para vehicular y hacer efectivas las complementariedades mencionadas.

Estas carencias en las complementariedades y articulaciones guardan una estrecha relación con las imperfecciones y vacíos de la institucionalidad en que se inscriben. Por un lado, son relativamente escasas las entidades no empresariales destinadas al desarrollo científico y tecnológico, en circunstancias que, además, el accionar de las mismas resulta incipiente. Por otro, son también incipientes e incompletos los conjuntos de normas y regulaciones capaces de facilitar o inducir conexiones entre dichas entidades y el ámbito empresarial, así como entre las propias empresas, de modo de enriquecer la cooperación para el desenvolvimiento tecnológico. Desde otra óptica, puede decirse que la conformación y/o la actualización de los SNI periféricos se ven perjudicadas por la falta de un basamento institucional adecuado.¹⁰

Existen fuertes indicios de que las empresas radicadas en la periferia participan escasamente de los acuerdos que atañen de forma más directa al desarrollo de las tecnologías de punta. Ello no obsta que su participación sea frecuente en los diversos tipos de acuerdos entre empresas y grupos que se vienen produciendo, sea para la realización de ciertas fases de los procesos productivos en distintos países, sea para contar con respaldos económicos y tecnológicos que aseguren la continuidad de su presencia en mercados relevantes. Sin embargo, el papel de estas presencias empresariales, cuando verificadas

¹⁰ En lo que respecta a América Latina, estas carencias han sido agravadas por el hecho de “que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o se debilitaron significativamente durante la fase de liberalización de... (sus)... economías”. J. A. Ocampo, 2001b, pág. 34.

en economías periféricas, parece configurarse como supeditado, en particular en lo que concierne a los esfuerzos de innovación. Un ejemplo conspicuo es dado por los patrones usuales de vinculación de las filiales o subsidiarias de las empresas transnacionales con sus matrices o con grupos de gran porte, en cuanto a las decisiones y/o actividades relacionadas con el progreso técnico.¹¹

Con frecuencia se señala que el menor desarrollo de complementariedades y articulaciones implica que se aprovechan en menor medida las economías de escala. Pero importa destacar, particularmente, que ese menor desarrollo opera en desmedro de las economías externas tecnológicas, que se logran a través de las interacciones entre sectores y empresas, y de las articulaciones entre estas últimas y las organizaciones no empresariales. Así pues, se concluye que no sólo la disparidad tecnológica en general, sino también los reflejos de la misma en ciertas asimetrías básicas que se producen a nivel sectorial – el reiterado rezago en materia de complementariedades, y también de articulaciones – están implicados en la divergencia tendencial entre los ritmos de acumulación y crecimiento, y entre los niveles medios de productividad y de ingresos de centros y periferia.

Obsérvese, finalmente, que dichas asimetrías, al afectar de modo desfavorable a las economías externas tecnológicas, comprometen los niveles de competitividad de distintos sectores de las economías periféricas, y también los que pudieran alcanzarse en sus estructuras productivas, globalmente consideradas. A este tema hace referencia el punto que sigue.

4. El Escollo Externo

Como se señaló con palabras de Prebisch, el desarrollo ha de concebirse como “una secuencia de fenómenos dinámicos”. Las consideraciones precedentes procuran mostrar que existe hoy una dinámica relacionada con la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico, cuya dinámica asume la configuración de una frontera tecnológica que se expande. Se indicó, asimis-

¹¹ Una temática similar fue tratada en la Introducción a estas notas. Se indicó entonces que los cambios en las estructuras productivas y comerciales que la globalización trae consigo han acentuado el protagonismo de las empresas transnacionales y de los grandes conglomerados que conforman, o de los cuales participan. Esta temática se retoma en el ítem 6.3., y también en el ítem 7, en el cual se considera su incidencia en las relaciones de poder económico y político, a escala mundial.

mo, que las nuevas técnicas que dicho paradigma va generando suscitan cambios en sectores del paradigma anterior, en el sentido de que con ellas se crean nuevas oportunidades de innovación, y asimismo, se renuevan diversas oportunidades de crecimiento económico. O si se quiere – como también pudiera decirse –, se produce la expansión de una frontera tecnológica “secundaria” en sectores “maduros”, en los cuales reaparecen posibilidades de innovaciones incrementales, las que se configuran, a su vez, como capaces de favorecer la acumulación de capital y el crecimiento consecuente.

En condiciones de apertura externa y en ausencia de políticas tecnológico-productivas,¹² la dificultad de acercarse a esta segunda frontera, y la cuasi imposibilidad de lograrlo respecto a la primera, constituyen otra forma de designar a la denominada “brecha tecnológica”. Los fenómenos dinámicos relacionados con la misma pueden abordarse a nivel global o macroeconómico, como se hizo anteriormente (en 3.1.). Se vio entonces que ese abordaje permite percibir una tendencia general al surgimiento de desigualdades en materia de innovación, de acumulación y de crecimiento, tendencia esta que parece confirmarse en la evolución a largo plazo del sistema centro-periferia, inclusive en períodos recientes.

El enfoque macroeconómico a que se acaba de aludir ha verse como una primera aproximación al análisis de las desigualdades antedichas. Sin embargo, debe señalarse que esas desigualdades se producen en el marco y a través de ciertas condiciones y comportamientos sectoriales. Según indica Prebisch, el desarrollo conlleva “intensos cambios estructurales”, a los que también se hizo referencia con anterioridad (en 3.2.). En las relaciones centro-periferia, ellos se expresan actualmente en las asimetrías entre actividades productivas y entre las empresas que las llevan a cabo, entonces mencionadas, las cuales explican aquellas mismas desigualdades, esta vez con fundamentos sectoriales.

Sin embargo, el carácter claramente sectorial de tales asimetrías no impide, sino que supone, reconocer que ellas operan inscritas en ciertos patrones de división internacional del trabajo, o con más propiedad, en ciertas pautas de inserción internacional de la periferia. En definitiva, es en conexión con estas pautas, y bajo su influencia, que las desigualdades en materia de innovación, acumulación y crecimiento tienden a efectivizarse.

¹² Conviene reiterar que más adelante se levanta este doble supuesto y se vuelve sobre dichas políticas, así como sobre su papel clave en la viabilización del desarrollo de las economías periféricas.

4.1. Las relaciones comerciales

Como se indicó con anterioridad, las complementariedades entre sectores y empresas son, en las economías periféricas, escasas o incipientes, en cotejo con las que se van alcanzando en los grandes centros; y en conexión con ello, la aptitud de dichas economías para generar sinergias y externalidades tecnológicas resulta comparativamente reducida. Se entiende, pues, que la reiteración de esa desventaja opera en desmedro del grado relativo de “competitividad sistémica” que la periferia logra alcanzar en distintos sectores,¹³ así como del que adquiere a nivel global.

Esa desventaja en materia de competitividad incide, en particular, sobre las actividades, ramas y sectores a base de los cuales se vienen redefiniendo los patrones de especialización productiva a nivel mundial, suscitados por la revolución tecnológica en curso y por el proceso de globalización a través del cual la misma se difunde. Por lo demás, dichas actividades no abarcan sólo los bienes y procesos productivos que se inscriben cabalmente en el nuevo paradigma, sino también a otros sectores desarrollados en el paradigma previo, en los cuales los aumentos de productividad, y con ello los requisitos de competitividad, se ven incrementados, al influjo de la adaptación e incorporación de técnicas dependientes del primero.

De la dificultad para acceder a niveles adecuados de competitividad deriva la siguiente conclusión, válida para la periferia considerada en abstracto o para un amplio conjunto de economías que la conforman: se configurará en ella una tendencia reiterada al desequilibrio del balance comercial. En efecto, por un lado, a raíz de las deficiencias de su competitividad, no le resultará factible expandir con fuerza las exportaciones. Por otro lado, debido a esas mismas deficiencias, los requerimientos de distintos tipos de bienes que no logra producir internamente suscitarán acumulaciones aluviales de demandas de importaciones.

De larga data, la tendencia al desequilibrio comercial ha sido explicada en términos de la elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes (identificables como derivados básicamente de tecnologías simples) que la periferia es capaz

¹³ Según se aduce, “... La existencia de... complementariedades determina, por la vía de las externalidades que genera la interacción entre los distintos agentes económicos, la competitividad sistémica de los sectores productivos, o su ausencia”. CEPAL, 2000, pág 140.

de exportar, y de la elasticidad elevada de los bienes (identificables, *grosso modo*, como tecnológicamente más complejos) que en la misma se requiere importar. Las implicaciones de esa disparidad se perciben claramente a través de la llamada “Ley de Thirlwall”, resumida en la expresión $y = e \cdot w/p$, donde: e , es la elasticidad-ingreso de las exportaciones; p , la de las importaciones; y , la tasa de crecimiento de la periferia; w , la tasa de crecimiento correspondiente a los centros. Dicha expresión resume las condiciones requeridas para que el equilibrio comercial se mantenga. Dada la disparidad recién mencionada ($e < p$), para que este equilibrio se cumpla, es menester que el crecimiento de la periferia resulte inferior al del centro ($y < w$), y tanto más cuanto mayor sea dicha disparidad.¹⁴

Puesto en otros términos, la tendencia al desequilibrio comercial que la disparidad de elasticidades suscita impone una limitación a la tasa de crecimiento de la periferia. Cuando esta tasa supera persistentemente ese límite, dicha tendencia se hace efectiva, y compromete la continuidad de tal expansión excesiva. Se efectiviza, asimismo, aquella tendencia a la desigualdad del crecimiento periférico respecto al del centro, mencionada en el ítem previo.¹⁵

4.2. Las asimetrías financieras

Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta a través de la tendencia antedicha, se entiende que las economías periféricas pasan por períodos de bonanza en que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se intensifica – a raíz, *v. gr.*, del dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora

¹⁴ Esta explicación, plasmada en diversos documentos de la CEPAL de comienzos de los años cincuenta, ha sido reelaborada por J. S. McCombie y P. Thirlwall (1994). También recientemente, la disparidad de elasticidades ha sido planteada por diversos autores en términos similares a los del enfoque cepalino reasumido en estas notas. Así, McCombie (1997, pág. 346) observa que la relación entre las elasticidades-ingreso de la demanda de exportaciones e importaciones refleja las características de las estructuras productivas de las economías involucradas en el intercambio. J. Fagerberg (1995) y B. Verspagen (1993, cap. 5) sugieren que esas características dependen de la dinámica desigual de la generación y difusión internacional de innovaciones en los dos polos del sistema, la que a su vez explica el distinto grado de diversificación de sus estructuras productivas y las diferencias en los patrones de especialización internacional, con los correspondientes efectos sobre la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo.

¹⁵ En reciente documento de UNCTAD (1999, cap. IV) se señala que, en las economías en desarrollo, esta influencia adversa del balance comercial sobre el crecimiento económico se ha mostrado como prácticamente universal.

de los términos del intercambio¹⁶ – y por otros períodos de signo contrario, en que la emergencia del desequilibrio comercial pasa a operar como traba al crecimiento periférico.

El nuevo paradigma ha traído consigo mutaciones muy significativas en la operatoria de estos movimientos. En general se reconoce que los choques externos relacionados con el comercio siguen siendo importantes, pero a la vez se señala la especial relevancia adquirida por los choques financieros, que han pasado a jugar un rol protagónico en el funcionamiento y evolución de las economías de menor desarrollo.¹⁷

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que dichas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto del conjunto de los activos reales. Esta desproporción, y la “financierización de la riqueza” que envuelve, trae consigo la necesidad de realizar ganancias en los propios mercados financieros, lo que a su vez conlleva incrementos considerables de las transacciones realizadas en dichos mercados, y acentúa el carácter especulativo de dichas transacciones.

La mundialización de los mercados financieros, así como la acentuación de las tendencias especulativas que la acompaña, inciden en el sentido de aumentar fuertemente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Más allá de la inestabilidad intrínseca de tales mercados, subyacente en la desproporción antes mencionada, la grave vulnerabilidad de las economías periféricas se asocia a la menor profundidad de su desarrollo financiero, o con más precisión, a las asimetrías existentes entre sus estructuras financieras y las que prevalecen en los grandes centros. Ocampo (2001b, pág. 28) destaca cuatro asimetrías básicas: i) el tamaño reducido de los mercados financieros periféri-

¹⁶ El tema de los términos del intercambio no será tratado en estas notas. Al respecto, véase O. Rodríguez, 1981, cap. 4.

¹⁷ Los argumentos que siguen, relativos a las asimetrías financieras, se basan en J. A. Ocampo, 2001a y 2001b. Conviene explicitar que, según señala este segundo documento (pág. 31) en “... materia financiera, los balances son tan importantes como los flujos. En efecto, las crisis financieras se han originado no sólo en déficits en cuenta corriente insostenibles, sino también en estructuras financieras inadecuadas en el sector público y, particularmente, en el sector privado, es decir, excesivamente cargadas hacia pasivos de corto plazo o sujetas a riesgos de aumento de las tasas de interés o de los ritmos de devaluación”.

cos, en cotejo con las presiones especulativas originadas fuera de fronteras que deben enfrentar; ii) las estructuras de plazos desventajosas que les proporcionan dichos mercados; iii) los alcances limitados que presentan en ellos los mercados secundarios; y finalmente, iv) el carácter también foráneo de la moneda en que se ve denominada su deuda externa.

Apreciando en conjunto las tres primeras asimetrías, se percibe que los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales, de tal modo que, en dichos países, una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en estos mercados. La incompletitud mencionada, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guarda relación con el carácter pro-cíclico de los flujos de capital, en los países en desarrollo. Durante los períodos de bonanza, los recursos en que esos flujos se sustentan son de fácil disponibilidad y concurren hacia ellos sin mayores obstáculos. Sin embargo, cuando sobrevienen indicios de depresión, los agentes que acceden al crédito externo (los gobiernos y las grandes empresas) se ven enfrentados con más frecuencia a descalces de monedas; y los que no poseen esa capacidad (las empresas pequeñas), padecen descalces de plazos. Ambos son síntomas de situaciones financieras desfavorables, o de aumento de los riesgos que ellas envuelven; cuyos síntomas contribuyen a un cambio de expectativas que merma y encarece la disponibilidad de recursos, o aun, induce su salida.

Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Diverso es el caso de los centros, en los cuales – según muestra la bibliografía especializada – los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo. Es así que las economías centrales cuentan con posibilidades de adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, mediante la inclusión de medidas estabilizadoras de los mercados financieros.

Contrariamente, las economías en desarrollo no cuentan con los mismos márgenes para llevar a cabo una conducción macroeconómica que induzca resultados similares. Esto por que los comportamientos de los actores en mercados financieros residuales coadyuvan a la agudización del ciclo; mientras, las propias autoridades se enfrentan a la necesidad de responder con medidas compensatorias que producen, también, efectos pro-cíclicos. Otro tanto sucede con arreglos multilaterales vehiculados por el F.M.I., pues si bien proporcionan alivios temporarios, “están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de

austeridad, durante las crisis”; o si se quiere, a impulsar “una macroeconomía de depresión” (J. A. Ocampo, 2001b, pág. 29).

5. Los Problemas Ocupacionales

Las consideraciones que siguen dicen respecto a los problemas ocupacionales propios de la periferia, problemas cuya característica o especificidad más relevante consiste en la presencia de volúmenes de subempleo considerables y en la persistencia de los mismos, a lo largo del tiempo.

El concepto de subempleo se apoya en el de heterogeneidad estructural. Esta puede definirse atendiendo a la estructura productiva, o bien a la estructura de la ocupación. Desde el primer ángulo, una estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella actividades, ramas o sectores donde la productividad del trabajo es elevada o “normal”, con otras en las cuales esa productividad resulta muy reducida. A ese tipo de estructura productiva corresponde cierta estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o “normal”,¹⁸ que constituye el empleo. Pero se verifica también la presencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad muy bajos, que conforma el subempleo.¹⁹

En general se reconoce que la revolución tecnológica en curso viene generando problemas en el ámbito ocupacional, a raíz del carácter ahorrador de mano de obra de las técnicas en que ella se plasma, o si se quiere, a raíz de la acentuación de dicho carácter, respecto a técnicas preexistentes.²⁰ Asimismo,

¹⁸ El término “normal” alude a la productividad que se alcanza utilizando las tecnologías disponibles (las mejores prácticas). De modo algo menos preciso, se alude a una productividad alta o elevada para indicar que su nivel se distancia considerablemente de los que prevalecen en el subempleo. Más adelante se altera esta diferenciación estrictamente dicotómica entre empleo y subempleo, reconociéndose la existencia de distintas “capas técnicas”, a las que corresponden niveles de productividad intermedios.

¹⁹ En conjunto, empleo, subempleo y desempleo constituyen la población económicamente activa (PEA). Conviene señalar que la definición de subempleo adoptada se basa sólo en el concepto de productividad física del trabajo. Por eso difiere de otras definiciones relativamente próximas, como las de “informalidad”, “marginalidad” y “dualismo estructural”.

²⁰ En la bibliografía relativa al impacto de las nuevas tecnologías en los grandes centros industriales se indica que las mismas resultan, en general, ahorradoras de mano de obra, pero que este efecto es particularmente intenso en lo que atañe a la fuerza de trabajo de baja calificación (L. Katz y K. Murphy, 1992).

se admite que esos problemas resultan especialmente agudos en las economías periféricas, y en particular en las de América Latina. Tal diferencia se asocia con frecuencia al hecho que, en varias de ellas, se impulsó una apertura externa considerable, comprometiendo o jaqueando la sobrevivencia de actividades preexistentes, cuyos niveles de productividad y competitividad resultaban comparativamente reducidos. Pero más que a hechos eventuales del tipo indicado, importa señalar que las condiciones desfavorables que prevalecen en la periferia tienden espontáneamente a reiterarse. En parte esto se asocia a la relativa lentitud del crecimiento de la misma (ya mencionada en el ítem 3) que deriva de la brecha tecnológica, con obvias consecuencias limitantes sobre la expansión del empleo. Pero esas consecuencias negativas también se hacen presentes aun en casos en que se retoman y/o mantienen ritmos de aumento del producto relativamente altos. La razón radica en que esos aumentos se basan en la introducción de nuevas técnicas (incluida la de nuevos procedimientos organizacionales) en actividades, ramas o sectores inscritos principalmente en el marco del paradigma anterior, cuyas técnicas redefinen, reduciéndolos, los requerimientos de mano de obra. En otros términos, tales tecnologías suscitan una merma de la elasticidad producto/empleo, dados los patrones sectoriales del crecimiento periférico, y los cambios verificados en los mismos.²¹

Las consideraciones precedentes atañen a los problemas ocupacionales generados en actividades de productividad elevada, aunque, en muchas de ellas, más baja que la de las actividades similares de los centros. Estos problemas consisten en la dificultad de generar empleos, que se expresan en el desempleo abierto. Sin embargo, como también se indicó con anterioridad, importa en estas notas poner énfasis en otros problemas ocupacionales específicos de la periferia, ligados al subempleo y a su persistencia.

Respecto al subempleo, conviene comenzar mencionando algunos de sus aspectos fundamentales. El primero concierne a otra característica propia de la heterogeneidad estructural. En cualquier economía, aun en las más desarrolladas, existe cierto grado de heterogeneidad. Lo que caracteriza a la periferia es el elevado porcentaje del subempleo en la ocupación, tanto en el total de la economía como en algunos de los sectores o ramas que la componen. Así, como se verá más adelante, en Brasil, en 1960, la mitad de la mano de obra

²¹ A la merma recién aludida se añade un proceso de tercerización y cambio de las relaciones laborales que precariza las condiciones de trabajo y que, a lo que todo indica, reduce el total de la ocupación en varias de las actividades tercerizadas.

estaba ocupada en condiciones de baja productividad, es decir, constituía el subempleo estructural. Cabe señalar, además, que 75 por ciento del mismo se encontraba albergado en la agricultura.

El segundo aspecto atañe al volumen absoluto y relativo del subempleo en un período base arbitrario, *grosso modo* identificable como aquel en que, en determinadas economías periféricas, el proceso de industrialización tiene inicio o adquiere intensidad. En documentos de la CEPAL y del propio Prebisch predominan puntos de vista según los cuales el subempleo y su pertinencia dependen de la llamada “insuficiencia dinámica”,²² definida como un crecimiento relativamente lento, que a su vez responde a patrones de progreso técnico reiteradamente inductores de mermas en la demanda de fuerza de trabajo por unidad de producto y/o de capital. Sin duda, estos elementos no carecen de influencia en los problemas ocupacionales propios de la periferia. Sin embargo, el elemento verdaderamente esencial de dichos problemas consiste en el grado de heterogeneidad – en la dimensión relativa del subempleo – correspondiente al período base del proceso económico que se haya de considerar. En efecto, puede demostrarse que cuanto mayor sea dicha dimensión, más prolongado será (*ceteris paribus*) el período requerido para que el subempleo comience a disminuir en términos absolutos, y también para que llegue a magnitudes muy reducidas, que habiliten a percibirlo como problema superado.

El tercer aspecto a tener en cuenta se relaciona con la persistencia del subempleo, la cual no excluye cambios relevantes en su composición. Al contrario, la experiencia latinoamericana de post-guerra revela que, en términos relativos, el subempleo se hace crecientemente urbano y decrecientemente rural. Este tipo de evolución se produce en economías en que se van dando procesos prolongados y paralelos de industrialización y urbanización, aunque sin duda con configuraciones diferenciadas y grados también diversos de continuidad e intensidad.

En suma, las consideraciones anteriores insinúan que el subempleo no depende sólo ni principalmente de tendencias de mediano o corto plazo, como las que se asocian, *v. gr.*, a sucesivas variaciones del nivel de actividad. Tanto el subempleo global como los cambios en su composición han de verse como fenómenos de larga duración, cuyo análisis requiere considerarlos durante períodos muy prolongados. De ahí la conveniencia de ilustrar la temática

²² Una conceptualización de la misma se encuentra en R. Prebisch, 1963, págs. 27 a 36.

ocupacional a través de un caso tipo: el de la economía brasileña, que fue alcanzando niveles considerables de complejidad industrial y diversificación productiva, y para la cual se dispuso de informaciones sobre la ocupación, y en particular sobre el subempleo, a lo largo de casi cuarenta años.²³

5.1. Un caso tipo

En cuanto a la evolución del subempleo, percíbense en ese caso tres períodos claramente diferenciables. El primero corresponde a dos décadas de crecimiento elevado y sostenido, las de los años sesenta y setenta. Durante esta última llega incluso a producirse una caída del volumen absoluto del subempleo, indicadora de una tendencia a la homogeneización de la estructura ocupacional. La misma tendencia se expresa en la merma de la proporción del subempleo en el total de la ocupación: de 50 por ciento en 1960 a 25 por ciento en 1980. Esta merma implica que, en 1980, la economía brasileña había alcanzado un nuevo umbral, en el sentido que – *ceteris paribus* – el plazo requerido para reabsorber por completo el subempleo se había acortado considerablemente, respecto al que fuera veinte años antes. Es de observar, además, que entre las dos fechas señaladas, la proporción del subempleo urbano en la ocupación urbana también se había reducido: de 25 a 16 por ciento del total respectivo.

El segundo período corresponde a la década de los ochenta, de escaso dinamismo. En este período, aunque muy suavizada, el subempleo agrícola continua su trayectoria anterior, y sigue reduciéndose. Pero esta merma se compensa largamente con el aumento del subempleo urbano, de tal forma que el volumen absoluto del subempleo, globalmente considerado, vuelve a incrementarse. Sin embargo, la proporción del subempleo global no varía de forma significativa, manteniéndose en torno a 25 por ciento del total de la ocupación. Es decir, hacia 1990 se reproduce el nuevo umbral alcanzado en 1980. Por ende, el plazo de una virtual reabsorción se repite, aunque con su inicio retardado en diez años, retardo que bien puede verse como expresión de la llamada “década perdida” en el ámbito ocupacional.

²³ Las fuentes consultadas y los modos de elaborar la información se encuentran descritos en FUNDAP, 1998. Un examen más detallado del caso que se considera a continuación se encuentra en O. Rodríguez, 1998, págs. 315 a 321.

Conviene señalar que, en los años ochenta, el subempleo urbano aumenta de forma considerable. Y asimismo, que también se eleva significativamente su participación en la ocupación urbana: de 16 a 20 por ciento. Referirse a estos comportamientos permite percibir con más claridad el significado de los que se verifican en la década ulterior. Las dos alzas recién referidas parecen constituir resultados directos y negativos de la mala *performance* de la economía, es decir, de su lenta expansión, durante la década antedicha. Sin embargo, esas mismas alzas pueden enfocarse desde otra óptica: como expresión de estrategias de sobrevivencia exitosas, en tanto con ellas se van abriendo oportunidades de ocupación en los servicios, en el comercio, en el sector secundario e incluso en diversas actividades manufactureras. Se trata de ocupaciones cuyos niveles de productividad y remuneración resultan exiguos, pero que son, al mismo tiempo, alternativas al desempleo abierto.

El tercer período se inscribe en la década de los noventa. Tradicionalmente reducido, el desempleo abierto sufre en aquella década un incremento considerable. Información correspondiente a 1992 le atribuye una magnitud superior a 9 por ciento de la PEA. Pero importa destacar que esta magnitud no vuelve a reducirse con el dinamismo económico. En efecto, en los años 93/96 la economía brasileña retoma el crecimiento a tasas significativas, en tanto el desempleo sigue situándose en cifras inusualmente elevadas: 8,5 por ciento en 1995 y 9,5 por ciento en 1996.

Para la década bajo consideración, además de la información sobre el desempleo recién mencionada, los datos comparables entre sí de que se dispuso sólo dicen respecto a las áreas urbanas. Ellos indican que la proporción del subempleo urbano en la ocupación urbana alcanza en 1992 el nivel de 28 por ciento, y que la misma se reduce en los años posteriores para los cuales se contó con información: a 27 por ciento en 1995 y a 25 por ciento en 1996. Además, se constata que, entre estas dos últimas fechas, el volumen absoluto del subempleo urbano también disminuye.

5.2. Las hipótesis derivadas

Aunque exigua, la información contenida en el punto precedente sugiere ciertas hipótesis que se configuran como razonables. La primera atañe al desempleo abierto. La experiencia de los grandes centros industriales parece indicar que los efectos ocupacionales de la implantación del nuevo paradigma

tecnológico dificulta su reducción, aun en períodos de bonanza. Pero en lo que concierne a la periferia, además de los efectos limitantes de la brecha tecnológica sobre la intensidad de su crecimiento, y por ende, sobre el aumento del empleo, la introducción de nuevas técnicas en actividades del paradigma anterior tiende a redimensionar desfavorablemente los requerimientos de fuerza de trabajo, en dichas actividades. Así pues, como los datos parecen indicar, la brecha tecnológica propia de la condición periférica bien puede conducir a que (en ausencia de políticas) el desempleo abierto conserve en ella niveles considerables, significativamente más altos que en el pasado.

La segunda hipótesis dice respecto al subempleo preexistente, o con más propiedad, a las dificultades que se presentan para su reabsorción, en los días que corren. En períodos anteriores, en el marco del paradigma metal-mecánico o “fordista” y de las políticas externas con que se condujo su expansión, el rápido crecimiento fue acompañado por niveles irrisorios de desempleo abierto. Asimismo, se pusieron de manifiesto claras tendencias a la caída del subempleo estructural, es decir, a su reabsorción en actividades de productividad elevada.²⁴ Bajo los efectos del nuevo paradigma, esta posibilidad se ve reducida – y a lo que todo indica, fuertemente acotada – por la presencia y persistencia del desempleo abierto, que compite con el subempleo preexistente por las escasas oportunidades ocupacionales disponibles.

La tercera hipótesis se refiere a la incidencia del nuevo paradigma en las posibilidades de ampliación urbana del subempleo. La información correspondiente al paradigma anterior revela que, en el marco del mismo, un crecimiento lento daba lugar a la franca ampliación del subempleo urbano, tanto en términos relativos como absolutos. Como ya se indicó, tal ampliación bien puede considerarse resultante de estrategias de sobrevivencia exitosas, en que el acceso a medios materiales de vida se logra a través de ocupaciones de baja productividad, pero capaces de evitar el mal mayor del desempleo abierto y de impedir su aumento excesivo. En cambio, la experiencia reciente revela que la alta magnitud de desempleo abierto se ha visto acompañada por una merma relativa y absoluta del subempleo urbano. La información disponible induce

²⁴ Es de observar que la reabsorción del subempleo no se realiza por la sola contratación de mano de obra en actividades de alta productividad, a través de relaciones salariales. Su definición es más general: se entiende que la reabsorción consiste en el alza de la productividad del trabajo, desde aquellos niveles reducidos propios del “subempleo” a otros más altos propios del “empleo”. En este sentido, el empleo comprende distintas formas de vinculación laboral y/o de categorías ocupacionales.

pues a pensar que la implantación del nuevo paradigma no genera sólo dificultades en el ámbito del desempleo abierto. También parece crear escollos a la expansión del subempleo, inhibiendo el éxito de las estrategias de sobrevivencia subyacentes en el mismo.²⁵

Como aun más importantes se configuran los límites que el subempleo preexistente impone a su propia expansión. En efecto, el subempleo se alberga en actividades de baja productividad, que no por eso carecen de relaciones con otras actividades de productividad elevada. Así pues, el desarrollo de estas últimas condiciona el grado o medida en que se expanden las primeras, y por ende, las dimensiones correspondientes a cada tipo de subempleo estructural. Puesto en otros términos, las consideraciones que anteceden niegan que exista, en sentido estricto, una segmentación entre esos dos tipos de actividades. Por lo demás, la experiencia reciente resulta reveladora de que los despidos de mano de obra, así como las remuneraciones con que a veces se los compensa, han dado lugar a actividades realizadas por cuenta propia, de productividad baja o intermedia, las cuales resultan en parte redundantes, y carecen de posibilidades de subsistir.

En conjunto, las consideraciones precedentes procuran enfatizar las especificidades que los problemas ocupacionales presentan en la periferia. En ella, éstos no se circunscriben al desempleo abierto, o a la relativa precariedad del empleo en actividades que pueden catalogarse entre las “modernas”, es decir, de productividad relativamente elevada. Como ya se dijo, la especificidad mayor de dichos problemas consiste en la presencia masiva y en la persistencia del subempleo estructural. Hubo tiempos en que éste tendió a reducirse, de tal modo que pudo alcanzarse un nuevo umbral. O sea, una merma considerable de la proporción del subempleo sobre el total de la ocupación, indicativa de que el plazo de su virtual reabsorción en actividades de productividad elevada se había reducido sensiblemente.

En la década actual, a juzgar por el caso examinado, los problemas ocupacionales de la periferia hacen pensar en otro tipo de umbral, diverso de aquel que se había conformado hacia 1980 y repetido en 1990. Tipo de umbral en que parece expresarse una suerte de *impasse*: por un lado, la virtual reto-

²⁵ Un ejemplo ilustrativo de esta inhibición podría encontrarse en la ingente reorganización de la venta de bienes de consumo simples realizada por grandes firmas. Estas compiten con amplia ventaja con el pequeño comercio establecido, pero además bien pueden estar afectando al subempleo albergado en el comercio callejero o a su ampliación.

mada del crecimiento no conduciría por sí sola a una resolución gradual – aunque demorada – de tales problemas, ni a través del empleo en actividades de productividad elevada, ni a través del subempleo en otras de productividad reducida; por otro lado, esos mismos problemas se asocian a situaciones duraderas de tensión social, cuya perdurabilidad – y también su brusco agravamiento coyuntural – pueden transformarla en altamente crítica.²⁶

Más allá de reconocerse la necesidad de profundizar, sobre bases empíricas, el análisis de las relaciones entre la evolución reciente del empleo y subempleo y los cambios concomitantes en la distribución del ingreso, parece ser que esta última se ha visto desfavorablemente afectada por dicha evolución. En América Latina, las evidencias relativas a las dos últimas décadas revelan que la desigualdad de ingresos ha aumentado, y la pobreza no ha llegado a reducirse. En este sentido, diversos estudios (*v. gr.*, O. Altimir, 1997) ponen de manifiesto que la diferenciación de las remuneraciones en la mano de obra ocupada y el desempleo abierto se configuran como elementos de particular relevancia en el comportamiento desfavorable de la distribución del ingreso.

6. Estrategias de Desarrollo: fundamentos económicos

El presente ítem comienza (en 6.1.) con el tema de las estrategias de desarrollo desde una perspectiva general: la de las condiciones de viabilidad y eficiencia que pueden legítimamente asociarse a la superación de las asimetrías básicas que acompañan el crecimiento espontáneo de la periferia, y que se ponen de manifiesto en el escollo externo y en la reiterada presencia del subempleo. Más adelante (6.2.) se consideran diversos aspectos de las políticas de largo plazo, concebidas de modo de cumplir con las condiciones antedichas. Luego se hace referencia a la cooperación internacional (6.3.), y por último (6.4.), se alude brevemente a las políticas de corto plazo, o mejor, a los patrones de conducción macroeconómica compatibles con la implementación de estrategias y políticas de largo plazo.

²⁶ Tal afirmación resulta convergente con esta otra: “El subdesarrollo... (es)... un impasse histórico que espontáneamente no puede llevar sino a alguna forma de catástrofe social”. C. Furtado, 1992, pág. 19.

6.1. Las condiciones de viabilidad y eficiencia

De consideraciones previas deriva que, para acceder a una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto, es necesario impedir que opere la restricción externa derivada de la disparidad del avance técnico, a través de la diagramación e implementación de políticas tecnológicas y productivas deliberadas. En esencia, éstas habrán de orientarse a ir alcanzando, en sucesivas actividades, los niveles de productividad y competitividad requeridos para expandir las exportaciones y evitar importaciones prescindibles, de modo de poder realizar otras importaciones de mayor contenido tecnológico que la propia disparidad va haciendo necesarias.

Como se verá posteriormente, la orientación deliberada del comercio exterior a que se acaba de aludir no excluye, sino que supone, su liberalización gradual²⁷, requerida para mantener a las economías periféricas bajo el acicate de la competencia y para impulsar, por esa vía, la incorporación de progreso técnico. Pero si bien se mira, la orientación del comercio constituye condición de viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es, justamente, impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues ella supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza pautadamente, partiendo con aquellas en que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, a fin de ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.²⁸

²⁷ Este argumento sobre la necesidad de orientar el comercio exterior, de carácter abstracto, no implica desconocer que en diversas economías de la periferia latinoamericana se ha procedido a una fuerte apertura externa. Como es claro, en tales casos, la orientación del comercio exterior implica readecuar las conexiones internacionales, lo que a su vez conlleva la aceptación de un “trato especial y diferenciado” para las economías de menor desarrollo, tema al que se vuelve más adelante.

²⁸ Estas afirmaciones no suponen que la brecha tecnológica pueda y deba irse cerrando en sucesivas actividades, consideradas aisladamente. Al contrario, se admite que la eficiencia – que supone un acercamiento gradual y pautado a los niveles de productividad de los centros allí donde el mismo resulte más accesible y menos lento – ha de lograrse mediante políticas tecnológico-productivas dirigidas a núcleos de actividades en los cuales los avances bien pueden depender de capacidades tecnológicas preexistentes, así como de la adquisición de complementariedades productivas e interempresariales como las mencionadas con anterioridad. Desde una perspectiva formal, las cuestiones precedentes son tratadas por M. Cimoli (1988) a través de un modelo de crecimiento a largo plazo que tiene en cuenta la intensidad del progreso técnico y las elasticidades-ingreso de las demandas de exportaciones e importaciones. En él se muestra que una aceleración del progreso técnico en la periferia le permite diversificar las actividades

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras, tema al que también se vuelve más adelante. El principal es la necesidad de adecuar el flujo de recursos externos, teniendo en cuenta que aquella restricción impone límites a las magnitudes de la remuneración de estos recursos. En otras palabras, el financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, supone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la brecha tecnológica.²⁹

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados en el ítem previo permiten sostener que de este depende, en última instancia, la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que a su vez expresan la exclusión social propia de la periferia. También se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta – obliga a descartar – la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida, para la periferia en su conjunto, con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de esa expansión económica.³⁰ Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de la producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la cual se va verificando un crecimiento rápido.³¹

eficientes, transformando su estructura productiva y obviando el escollo externo. Cabe agregar que tales actividades resultan también eficientes en un sentido más pleno: ellas favorecen la dinámica del sistema mundial en su conjunto, y por ende benefician a sus dos polos. A este tema se vuelve más adelante.

²⁹ Una demostración precisa de estas afirmaciones se encuentra en CEPAL, 1959, págs. 51-54.

³⁰ La imposibilidad de un crecimiento sostenido de la periferia con base en la fuerte priorización de sus exportaciones se aprecia considerando el caso de las llamadas “economías continentales” – China, India, Pakistán, Indonesia y Brasil – que en buena medida la representan. Si se aplica a las mismas el coeficiente medio de exportaciones industriales per-capita de Corea y Taiwán, se arriba a una cifra 2,4 veces superior a la que corresponde a la economía mundial en su conjunto (datos de 1997).

³¹ Admitir que las condiciones de viabilidad y eficiencia del desarrollo de la periferia requieren de una ingente expansión del mercado interno, no implica suponer una merma continua de su(s) coeficiente(s) de apertura externa (de exportaciones sobre producto y/o de exportaciones más importaciones sobre producto). En una “estrategia mixta” que, como se verá más adelante, contempla incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, dicho(s) coeficiente(s) podrá(n) aumentar o disminuir respecto al resto del mundo, según los casos y períodos, comportamiento al que no es ajena la cooperación

Una visión estilizada y en extremo simplificada de esa expansión del mercado interno puede expresarse como un aumento del empleo que conlleve la posibilidad de ir ocupando los incrementos de la PEA originados en las actividades modernas. Y, además, como un aumento sostenido de los niveles de productividad del subempleo preexistente, y en la consecución de niveles de la productividad elevados para los incrementos de la PEA originados en el subempleo.

Tales aumentos constituyen la base del dinamismo de la demanda interna requerido para crecer con intensidad, o sea, son condiciones de viabilidad de ese crecimiento. Pero además, esos mismos aumentos, y en especial la reabsorción del subempleo, constituyen a la vez condición de eficiencia del desarrollo.

Desde una perspectiva estática ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes económicos que, a su vez, se configuran como una base relevante para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Por otra parte, como fuente que son de ahorro interno, los excedentes generados por la reabsorción coadyuvan a la viabilidad del desarrollo desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo; y también, por esta vía, desde el ángulo de las restricciones de balance de pagos impuestas, en última instancia, por la brecha tecnológica.³²

financiera de largo plazo que se logre obtener en el mismo. Por lo demás, cabe señalar que tanto los hechos recientes como la experiencia histórica muestran que los avances tecnológicos intensos renuevan las posibilidades de la división técnica del trabajo, y por ende, habilitan a ampliar la división internacional del trabajo. En una revolución tecnológica como la que se encuentra en curso, ello se viene manifestando en un ritmo de crecimiento del comercio significativamente mayor que el del producto mundial.

³² Cabe reiterar que más adelante se abandona la diferenciación dicotómica entre empleo y subempleo, de tal modo que los aumentos del excedente y la ampliación del mercado ya no se relacionan primordialmente con la reabsorción de este último, sino que se pasan a considerar los incrementos de productividad verificados en las varias capas técnicas que componen la estructura ocupacional de las economías periféricas.

6.2. Las políticas de largo plazo

En lo esencial, una estrategia de desarrollo que tenga en cuenta y procure incorporar las condiciones de viabilidad y eficiencia mencionadas en el punto anterior, requiere una definición de objetivos que *grosso modo* las contemple, y asimismo, la consideración de las políticas de largo plazo que se configuren como adecuadas para lograrlos.

Conviene comenzar indicando un objetivo de carácter general, como el de alcanzar un crecimiento alto y sostenido, a su vez clave para la superación del subdesarrollo. Tal objetivo puede asociarse a la expansión de ciertos “núcleos dinámicos”³³, concebibles como constituídos, en buena medida, a base de procesos de innovación y aprendizaje sectoriales y subsectoriales previamente desarrollados, y en conexión con ello, de la acumulación también previa de conocimientos y capacidades tecnológicas.

Esa expansión de “núcleos dinámicos” se verá favorecida por la puesta en práctica de políticas tecnológicas de diversos grados de especificidad, con vistas a acelerar los ritmos de innovación y aprendizaje en las distintas actividades y ramas que los componen. Asimismo, en varias de ellas resultará conveniente el respaldo de políticas productivas que contribuyan a la continuidad o aceleración de su ulterior desenvolvimiento. En verdad, las políticas tecnológicas y productivas no son claramente disociables, y la eficacia de ambas depende de los niveles y grados en que se interrelacionan.

Desde la óptica de tales interrelaciones, adquieren relevancia las políticas institucionales orientados a favorecerlas, en particular en lo que concierne al desarrollo de complementariedades en la producción de bienes y servicios, así como entre las empresas que la llevan a cabo.

³³ La expresión es similar a la utilizada en reciente documento de la CEPAL, donde se afirma: “... No todos los sectores tienen la misma capacidad para infundir dinamismo al conjunto o para ‘propagar el progreso técnico’, según el clásico concepto de Prebisch... El liderazgo de algunos sectores y empresas (‘núcleos dinámicos’ o ‘endógenos’) es... el motor básico del proceso de crecimiento” (CEPAL, 2000, pág. 229). A su vez, el sentido con que dicha expresión se utiliza en estas notas busca evocar la noción de “núcleos endógenos de dinamización tecnológica” introducida por Fernando Fajnzylber (1983: 343-367). En torno a esta noción y a sus implicaciones sobre el modo de considerar el progreso técnico, Fajnzylber anticipa muchas de las ideas que más tarde darían cuerpo a los nuevos enfoques “neoschumpeterianos” o “endogenistas” de la tecnología.

Entre las políticas institucionales merecen destaque aquellas que atañen al SNI, en tanto es básicamente de su desenvolvimiento que dependen las políticas tecnológicas de carácter general. Tratándose de economías de tipo periférico, para impulsar ese desenvolvimiento será menester considerar ciertos requisitos relacionados con las especificidades de las mismas. Por una parte, habrá de tenerse en cuenta la necesidad del desarrollo tecnológico de los “núcleos dinámicos” basados en actividades preexistentes, así como del que concierne a la virtual emergencia de otros nuevos.³⁴ Por otro, deberá considerarse la necesidad de contar con patrones tecnológicos aptos para ir alterando las condiciones de producción y de productividad en la variada gama de actividades donde esta última resulta inicialmente muy reducida.

El conjunto interconectado de políticas tecnológicas, productivas e institucionales constituye la base esencial de lo que se ha dado en llamar una “estrategia mixta” de desarrollo, a raíz de que contempla la sustitución de importaciones y la expansión simultánea de las exportaciones. Una y otra han de diagramarse de modo de obviar el surgimiento de desequilibrios comerciales, o de adecuar sus dimensiones acordemente a la disponibilidad, también diagramada, de financiamiento externo de largo plazo. El fomento a las exportaciones y a la producción sustitutiva ha de entenderse como temporal, hasta tanto las políticas que lo sostienen generen los efectos esperados sobre la competitividad, sea en los mercados internacionales, sea en mercados internos crecientemente abiertos. Asimismo, cabe enfatizar que, como es ampliamente reconocido, las políticas industriales han de jugar un papel clave, en dichas estrategias.

Las políticas mencionadas en el párrafo anterior no deben orientarse sólo hacia aquellos “núcleos dinámicos” actuales o potenciales capaces de alcanzar niveles de productividad próximos a los del resto del mundo (y/o temporalmente compensados por diferencias salariales). Tales políticas, y en particular los modos cómo las mismas se interconectan en el SNI, definiendo aspectos claves de su textura, han de tener en cuenta aquellas actividades muy alejadas

³⁴ El impulso a “núcleos dinámicos” que no se arraiguen en actividades pre-existentes puede vincularse con la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas relacionadas con el nuevo paradigma, y virtualmente, con el desarrollo de procesos productivos que se inscriben en el mismo. En este sentido, cabe señalar que esa posibilidad no se abre sólo en el ámbito de las tecnologías de la información, sino también en otros ámbitos – v. gr., el de las biotecnologías – que también forman parte de dicho paradigma.

de la frontera tecnológica, en las cuales la posibilidad de alcanzarla supone un horizonte temporal prolongado. Entre las mismas, merecen destaque aquellas actividades de baja productividad que definen la heterogeneidad estructural.

El objetivo mayor de reducir la heterogeneidad de manera persistente, hasta su cuasi eliminación, supone que el trípode de políticas antedicho sirva de sostén a políticas ocupacionales específicas (y por ende, no neutrales) que contemplen la reabsorción gradual del subempleo, combinando estas tres vías: el asalariamiento en actividades de productividad elevada; los cambios tecno-productivos y/o organizacionales que induzcan el alza de la productividad del trabajo en actividades preexistentes de escasa productividad; la creación de nuevas actividades bajo patrones de organización de tipo empresarial, capaces, también, de inducir ese aumento.

Es de observar que estas políticas ocupacionales dirigidas hacia la reabsorción del subempleo se configuran simultáneamente como políticas redistributivas. En efecto, los virtuales aumentos de la productividad del trabajo que de ellas deriven implican que a la vez irán aumentando los niveles de ingreso por persona ocupada. Desde esa óptica de la distribución, dichas políticas bien pueden definirse como de “*transformación del atraso*”, en tanto generan cambios distributivos que suponen cambios en las estructuras productiva y ocupacional.

La importancia de las políticas distributivas contenidas en la “*transformación del atraso*” radica, justamente, en que las mismas se basan en mutaciones de la economía real. Este basamento sugiere la conveniencia de conectarlas y complementarlas con políticas de transferencia de ingresos – de combate a la pobreza – concebidas no como puramente asistenciales, sino como medios en parte destinados a ir alcanzando aquella transformación. Las políticas de “*transformación del atraso*” pueden verse, también, complementadas y favorecidas en los ámbitos de carácter general de las políticas sociales – educación, salud, vivienda – en tanto las orientaciones y medidas que éstas contemplen estén parcialmente orientadas hacia el objetivo clave de la reducción de la heterogeneidad.³⁵

³⁵ Esta forma tripartita de clasificar y considerar las políticas sociales y distributivas ha sido sugerida por el documento de V. Faria et al. (2000), que examina con amplitud las seguidas por el gobierno brasileño, en períodos recientes.

A fin de extremar su simplicidad, las consideraciones anteriores sobre la ocupación y la distribución parten de una diferenciación dicotómica entre empleo y subempleo. Razonamientos algo más complejos permiten sostener que un desarrollo periférico que se configure a la vez como viable y eficiente no depende sólo de ampliar el primero y reabsorber el segundo. Para lograrlo se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas “capas técnicas”, de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento.³⁶ Puesto en otros términos: una generación de excedentes apta para impulsar estos ritmos, bien como la ampliación de los mercados ínsita en ellos, no depende sólo de la reabsorción del subempleo a la que se han hecho reiteradas referencias. También depende de los aumentos de la productividad del trabajo verificados en el conjunto de dichas capas técnicas.

El excedente fue definido como la diferencia entre producto y salarios.³⁷ Teniendo en cuenta esta definición, cabe asimismo esclarecer que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes esbozadas no se destinan a caracterizar una estrategia de desarrollo única, sino la de un conjunto de alternativas correspondientes a diversos patrones de distribución funcional del ingreso, los que a su vez se relacionan con la evolución de los niveles salariales y/o de los porcentajes de la masa de salarios sobre el producto global. A cada una de estas alternativas corresponderán, pues, políticas y patrones distributivos asentados en un elemento clave de la economía real, a saber, los aumentos de los niveles de productividad que se vayan alcanzando en la misma. Como en argumentos anteriores, también ahora resulta válido admitir que esos fundamentos en lo real permiten delinear medidas en otros ámbitos de las políticas distributivas – *v. gr.*, en las políticas sociales y/o en las de cuño asistencial – de modo que las mismas no descuiden los aumentos de la productividad, sino que incidan favorablemente sobre su marcha.

³⁶ La expresión “capas técnicas” y el enfoque implícito en la misma provienen de la última obra de Prebisch (1981), donde se la utiliza con sentido similar al de estas notas.

³⁷ Alternativamente, se lo puede definir como la diferencia entre el producto y el conjunto de las remuneraciones del trabajo-salariales y no salariales- sin que se requiera alterar las consideraciones que siguen.

6.3. La cooperación internacional

Las dificultades implicadas en las estrategias del tipo de las que se han venido considerando, que son requisitos de actitudes realistas para la superación del subdesarrollo, hacen aconsejable la búsqueda de un reconocimiento internacional respecto de la necesidad de adoptarlas.³⁸

En primer término, ese reconocimiento debiera incluir la admisión de un “trato especial y diferenciado” que facilite la transformación estructural y el dinamismo de las economías periféricas. Un aspecto clave de este trato atañe a la transferencia de tecnología, tema que pasa por el fomento de la misma a través de esquemas de protección de la propiedad intelectual diversos de los que se han venido conformando, que contemplen la posibilidad de impulsarla. En dirección similar operaría la virtual recomposición de las regulaciones de la inversión extranjera directa, de modo que la misma contemple esfuerzos sistemáticos en pro del aprendizaje y la innovación en empresas que le estén relacionadas, o aún, que se sitúen en su entorno geográfico. El trato especial y diferenciado involucra también la aceptación del fomento temporal del esfuerzo exportador y de la sustitución de importaciones, así como la apertura de los mercados de los países centrales a las exportaciones de la periferia.

Todo ello exige, como es claro, proceder a negociaciones internacionales a través de las cuales se vayan estableciendo normativas e instrumentos que apunten a favorecer avances tecnológicos y productivos, al tiempo que eviten o atenúen los efectos, claramente desfavorables para la periferia, de disposiciones asentadas en relaciones de poder asimétricas, que vienen comprometiendo su desarrollo. Ejemplos de esas disposiciones son las que enmarcan las políticas agrícolas de los centros, o las que atañen al aumento de las restricciones en otros rubros relevantes, como las que recientemente afectaron al del acero.

Cabe detenerse brevemente en este tema del comercio, comenzando por observar que el coeficiente de apertura de muchas economías de América Latina es relativamente bajo, en la comparación internacional.³⁹ Ello se configu-

³⁸ Este reconocimiento impone ampliar y redefinir los contenidos de los temas que vienen siendo objeto de la negociación internacional. Una consideración amplia de los mismos se encuentra en J. A. Ocampo, 2001a, págs. 9 a 11.

³⁹ En 1990, la relación comercio/PBI era de sólo 8 por ciento en Brasil y de 11 por ciento en Argentina, en contraste con el 40 por ciento que alcanzaba en Corea (Banco Mundial, 1999).

ra como un fuerte indicio de que las posibilidades de expansión del comercio que brindan las nuevas técnicas,⁴⁰ y que favorecen la incorporación de muchas de ellas, no están siendo aprovechadas a cabalidad.

El virtual aumento de dicho coeficiente no puede provenir de la simple liberalización del comercio. Se requiere ampliar las oportunidades de exportación (y por lo tanto de importación) de América Latina, a través de políticas que aumenten de forma sostenida sus niveles de competitividad, en particular en bienes cuya demanda externa promete especial dinamismo; y ello en un contexto que combine políticas adoptadas por los centros que favorezcan la absorción de exportaciones de la periferia. Claramente, los procesos de implementación de políticas recién delineados apuntan hacia las condiciones externas de viabilidad y eficiencia referidas con anterioridad, que parecen ser convalidadas por las experiencias de los países periféricos más exitosos, como los del sudeste asiático.⁴¹ Vale la pena consignar, asimismo, el siguiente aspecto de la restricción externa impuesta a la periferia por la brecha tecnológica: los aumentos de sus exportaciones tienden a inducir un aumento concomitante de sus importaciones, favoreciendo la dinámica externa y el propio crecimiento de las economías centrales. Puesto en otras palabras, existen espacios para interacciones de suma positiva en el comercio internacional entre centros y periferia, pero dado el trasfondo estructural que impregna sus relaciones, esos espacios no se abren por la vía de los automatismos del libre comercio. Antes bien, deben ser construidos a través de políticas deliberadas, a las cuales ha de recurrirse en ambos polos del sistema.⁴²

⁴⁰ Véase al respecto la nota de pie de página núm. 31.

⁴¹ En la perspectiva de estas notas, la apertura comercial exitosa se percibe como una consecuencia de políticas activas de absorción de tecnología, así como del acceso a mercados amplios y abiertos. En este sentido, cabe señalar que los países del sudeste asiático combinaron una intensa absorción internacional de tecnología (en especial japonesa) mediante políticas deliberadas, con un acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos. A modo de ejemplo, sobre la industrialización coreana puede consultarse a A. Amsden (1989). Respecto al papel crucial de las políticas públicas en el crecimiento de las exportaciones de ese país, véase D. Rodrik (1993).

⁴² La idea subyacente se asemeja a lo que Prebisch concibió como “industrialización mancomunada”: una apertura de los centros a las exportaciones de manufacturas de la periferia permitiría a esta última ampliar sus importaciones industriales desde los primeros. Se iría suscitando, así, una nueva división internacional del trabajo en el ámbito de la industria, con efectos benéficos para los ritmos de crecimiento de las exportaciones y del producto de ambos polos. Un efecto semejante puede esperarse de políticas que favorezcan la absorción de tecnología y el dinamismo exportador de la periferia, en los días que corren.

Conviene considerar, asimismo, el rol de las empresas transnacionales en la periferia, y en particular, en las economías latinoamericanas. Su papel como difusoras de tecnología y como vehículo de inserción dinámica en los mercados de exportación depende críticamente del entorno creado por las políticas públicas y del poder relativo de negociación de dichas empresas y los gobiernos nacionales.⁴³ En años recientes, los países centrales han buscado definir una nueva institucionalidad que consagre grados de libertad más amplios para las mismas. Esto contradice la necesidad de políticas específicas destinadas a superar las asimetrías internacionales, a inducir un comportamiento exportador más agresivo o a promover la difusión de tecnología y/o a internalizar ciertas actividades tecnológicamente avanzadas. Más aún, en la medida que un accionar sin restricciones de estas empresas favorece la formación de estructuras de *governance* altamente jerarquizadas, capaces de inhibir la construcción de núcleos dinámicos endógenos, se deriva que la preocupación por ampliar el espacio de las políticas de desarrollo debería extenderse también a las políticas relativas a la inversión extranjera directa (L. Mytelka, 2000), tratándolas con especial cuidado.

Un segundo elemento de la cooperación internacional, de gran relevancia, concierne al financiamiento externo de largo plazo. En esta materia, conservan validez los argumentos sobre la necesidad de recurrir a él en las economías en desarrollo, como apoyo al esfuerzo de acumulación cuando la capacidad interna de ahorro resulte aún reducida, y simultáneamente, como recurso transitorio para contrarrestar dificultades emergentes en el ámbito de la balanza de pagos.

Como ya se indicó, la revolución tecnológica y el proceso de globalización que la acompaña vienen produciendo, en las economías periféricas, la persistencia de los problemas ocupacionales, bien como de la concentración del ingreso y la exclusión social. Desde este ángulo, el financiamiento externo de largo plazo ha de verse como cumpliendo una tercera función: la de acelerar o acercar en el tiempo la resolución de esos problemas – entre ellos los de la pobreza –, atenuando las tensiones sociales que generan, sin comprometer la intensidad de los esfuerzos de acumulación que las estrategias de desarrollo suponen.

⁴³ Los trabajos de S. Haggard (1990) y O. Canutto (1994) discuten las diferencias en el papel desempeñado por las empresas transnacionales en el sudeste asiático y en América Latina. En particular, este autor muestra que en el caso de Corea hubo una dependencia mucho menor de la inversión extranjera directa que en la industria de América Latina, tanto como fuente de tecnología como de ahorro externo.

Por lo demás, el reconocimiento de la necesidad de estas últimas, y en particular del financiamiento externo requerido para imprimirles un mejor curso, encuentra apoyo en la idea de un desarrollo periférico fuertemente basado en el alza de la productividad de las amplias “capas técnicas” donde la misma es reducida. Esto porque un patrón de desarrollo como el que se ha venido considerando, en buena medida “propulsado por el empleo” – según la expresión de Kalecki – conlleva una ingente ampliación de los mercados periféricos. Los efectos directos e indirectos de esta ampliación sobre la economía mundial se configuran como relevantes para el crecimiento conjunto de la misma, y por ende, como benéficos para los propios centros que brinden aquel financiamiento.

Gran relevancia pudieran adquirir también, particularmente en América Latina, los procesos de integración regional y subregional. La razón radica en que la ampliación de los mercados que ellos suscitan, y la mayor división del trabajo que permiten, abren posibilidades de implementar políticas tecnológicas y productivas concertadas, en beneficio de la generación de complementariedades y externalidades tecnológicas inalcanzables separadamente, en cada uno de esos mercados. Dicho de otro modo, aquellos procesos imprimen niveles de eficiencia más elevados a las transformaciones tecnológicas y productivas que el desarrollo supone, y a los grados de competitividad que con ellas se alcanzan, tanto en los intercambios intra-zonales como en el comercio con el resto del mundo. Sin embargo, éste es otro ámbito en que los virtuales resultados benéficos pueden verse fuertemente limitados por la presencia de la inversión extranjera directa y por las formas concesivas de su regulación. En efecto, el auge de dicha inversión en países del MERCOSUR, durante los años noventa, parece haber producido una intensificación del escollo externo, dada su baja contribución a las exportaciones, y a los altos coeficientes de importación que ha suscitado (G. Bittencourt, 2001).

6.4. Las políticas de corto plazo

En períodos recientes, signados por la implantación del nuevo paradigma tecno-económico y por los cambios en las relaciones financieras que la acompañan, estas últimas no se han acercado a los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico. Al contrario, como se indicó anteriormente, en dichos períodos se

constata una presencia marcante de los capitales de corto plazo, cuya volatilidad acentúa el carácter pro-cíclico de sus flujos.

Asimismo, se señaló con anterioridad que las economías en desarrollo enfrentan dificultades para inducir comportamientos más favorables de dichos flujos, a través de sus políticas macroeconómicas. Pero además, en los hechos, esas políticas han estado centradas en objetivos limitados: el mantenimiento de déficits fiscales bajos y de la estabilidad de precios. Se ha carecido, pues, de una política fiscal orientada por horizontes de mediano y largo plazo, y por ende, compatible con los objetivos del desarrollo.

Las políticas macroeconómicas tampoco han estado adecuadamente diseñadas para procurar – junto con la estabilidad fiscal y de precios – la estabilidad de las cuentas externas y de los sistemas financieros nacionales; y aun menos, para alcanzar ritmos sostenidos de crecimiento económico y de expansión del empleo.

Es de reconocer que la estabilidad macroeconómica, entendida en un sentido amplio como el que se acaba de delinear, constituye un objetivo complejo, difícil de definir de modo preciso, “ya que no existe una relación simple entre sus distintos componentes”. Sin embargo, puede admitirse que la consecución de ese objetivo requiere “combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas – fiscales, monetarias y cambiarias – consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una ‘política de pasivos’ destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado” (J. A. Ocampo, 2001b, pág. 32).⁴⁴

⁴⁴ La combinación pragmática de conjuntos de políticas a que se alude, y el uso flexible de las mismas, insinúa la posibilidad de su adecuación a objetivos de largo plazo. Este modo de ver difiere de los

La conducción apropiada de las políticas antedichas, y los buenos resultados de las mismas, dependen crucialmente de la ruptura de las asimetrías que prevalecen en el sistema financiero internacional, a que antes se hizo referencia. Asimismo, cabe señalar que el elemento clave para lograr esa ruptura consiste en un cabal desenvolvimiento financiero de las economías periféricas, que contemple una presencia adecuada de los segmentos de largo plazo de los mercados financieros, y también de los mercados secundarios por los cuales transitan los títulos correspondientes.⁴⁵

En consideraciones previas se mencionó la necesidad y la importancia de contar con cooperación internacional para el financiamiento a largo plazo del desarrollo. Se agregan ahora argumentos según los cuales también se requiere de respaldo para las políticas económicas anticíclicas, y muy en particular, del respaldo que provenga de una institucionalidad internacional apropiada. Por otra parte, resulta clave que dicha institucionalidad contemple la función de compensar el efecto pro-cíclico de la operatoria de los mercados financieros internacionales, lo que supone analizar en su origen los ciclos financieros, por medio de una regulación que incida sobre los mismos – o más en general, sobre las relaciones financieras – en los propios países industrializados.

Desde otro ángulo, la regulación de los mercados financieros internacionales se configura como un elemento esencial a considerar en una agenda internacional de negociaciones conducente, y como una meta de real interés para los países en desarrollo.

puntos de vista que ponen énfasis en los mecanismos de precios. El recurso a una breve contrastación puede contribuir a aclarar el tema. Como ya se indicó, el desequilibrio comercial depende de la brecha tecnológica, así como de los patrones de especialización productiva que ella induce. De ahí que los intentos de corregir tal desequilibrio mediante procesos devaluatorios resulten inconducentes. De suyo, no es viable sostener desvalorizaciones crecientes y continuadas. Por otra parte, éstas impedirían la elevación del salario real, requisito clave de políticas de desarrollo como las referidas con anterioridad. Con orientación similar, R. Blecker (1998) recuerda que la única forma de evitar el desequilibrio antedicho sin comprometer salarios y niveles de vida consiste en lograr, simultáneamente, por la vía del progreso técnico, aumentos de la productividad del trabajo, alzas de las elasticidades-ingreso de las exportaciones y mermas de las que corresponden a las importaciones.

⁴⁵ Estos objetivos también tienen que ver con los requerimientos de las políticas de largo plazo. El desarrollo de los mercados financieros y la conducción adecuada de su operatoria constituyen requisitos para evitar, durante los períodos recesivos, la pérdida de capacidades tecnológicas acumuladas y/o la interrupción de trayectorias de aprendizaje, de muy difícil recuperación ulterior. Sobre la continuidad de impactos negativos que se extienden más allá de las fases recesivas de los ciclos, véase R. Ffrench-Davis, 1999.

7. La Cuestión del Estado

En su última obra, Prebisch (1981, pág. 257) reitera y enfatiza sus puntos de vista sobre la importancia del mercado, pero no sin destacar la falta de horizonte social (de equidad) y de horizonte temporal del mismo.

Este señalamiento puede vincularse a las consideraciones precedentes y servir de base para sintetizarlas. Por un lado, la falta de horizonte social aparece reflejada en la reiteración de la heterogeneidad, o en otros términos, en los problemas ocupacionales que el actual paradigma tecno-económico agudiza, y que pasan a configurarse como perdurables. Por otro, la falta de horizonte temporal expresa un rezago tecnológico también reiterado, que induce tendencias a limitar o trabar la expansión económica por la vía del escollo externo.

Se entiende, pues, que obviar las insuficiencias del mercado a que alude Prebisch equivale a superar la heterogeneidad y el rezago mencionados. Como se vio en el ítem previo, ello implica emprender ciertos patrones de cambio de la estructura productiva de la periferia, que conllevan cambios compatibles en su inserción internacional y, asimismo, mutaciones en la estructura de la ocupación también compatibles, que a la vez contemplan alzas sucesivas de la productividad del trabajo en las diversas “capas técnicas” componentes de dicha estructura.

Por su propia índole, el enfoque estructuralista supone que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la “CEPAL... (que lo representa)... puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado” (V. Fitzgerald, 1998, pág. 60). Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra naturaleza: no se refieren a tales imperfecciones, sino a la consecución de ciertas transformaciones estructurales que el mercado – aun cuando sus imperfecciones se corrijan – es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, “no reduccionista” (A. Vercelli, 1994), en el sentido que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientaciones que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. AtaÑe en forma directa al papel que éste ha de desempeÑar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este tema clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: uno es el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el segundo, el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.⁴⁶

La consideración de estos temas, cuya complejidad se ha visto acentuada por el reciente proceso de globalización, excede en mucho las posibilidades de estas notas. Sin embargo, con las precauciones sugeridas por la salvedad anterior, se realizan breves referencias a ciertos puntos de vista que parecen ser convergentes, en las discusiones actuales sobre la crisis del desarrollo latinoamericano.

De la mano del proceso de globalización, se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces siguen siendo esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados – incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados – incide en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio.⁴⁷

⁴⁶ Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna. De acuerdo con ese concepto, “la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La dependencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior”. F. H. Cardoso y E. Faletto, 1969, pág. 29.

⁴⁷ Sorprende la simultaneidad con que se viene procurando impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo, en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes de las propuestas,

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica (mencionada en la nota de pie de página 46), se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político resulta indisociable de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racional de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

También se reconoce que la concreción de estos cambios viene generando hondas repercusiones en los países periféricos. Por un lado, persisten para ellos “enormes asimetrías en las condiciones vigentes en el comercio internacional”, al tiempo que no se ha avanzado “en la construcción de una nueva arquitectura del sistema financiero global” (V. Faria et al., 2000, pág. 18).

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los Estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.⁴⁸

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales

parece claro que - en los hechos y en mayor o menor grado - ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en el “Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía interligada”, Banco Mundial, Washington, 1995.

⁴⁸ R. Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.

derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.⁴⁹

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

⁴⁹ Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con “orientación de mercado” cabe mencionar el del “Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación”, Banco Mundial, Washington, 1997. Por su parte, P. Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

Bibliografía

- AGHION, P; HOWITT, P. "A model of growth through creative destruction", *Econometrica*, 2 (60), 1992.
- AMSDEN, A. "Asia's next giant: South Korea and late industrialization", Oxford: Oxford University Press, 1989.
- ALTIMIR, O. "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y cambios en el estilo de desarrollo", *Desarrollo Económico*, 37 (45) abril-junio 1997.
- BANCO MUNDIAL. "Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada", Washington: Banco Mundial, 1995.
- ____. "Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación", Washington: Banco Mundial, 1997.
- ____. *World Development Statistics Databank*, 1999.
- BITTENCOURT, G. "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR", *Jornada Nacional sobre Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, 30 de agosto 2001.
- BLECKER, R. "International competitiveness, relative wages and the balance-of-payments constraint", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 4 (20), 1998.
- CANUTTO, O. "Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia", São Paulo: Nobel, 1994.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. "Dependencia y desarrollo en América Latina", México: Siglo XXI Editores, 1969.
- CEPAL. "El mercado común latinoamericano", LC/G.1601-P, Santiago de Chile: CEPAL, 1959.
- ____. "Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía", LC/G 1898, Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- ____. "Equidad, desarrollo y ciudadanía", LC/G. 2071 (SES. 28/3), Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- CIMOLI, M. "Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods", *Revista Metroeconómica*, 39(111) 1988.
- ____; DOSI, G. "De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación", *Comercio Exterior*, agosto 1994.
- ____; KATZ, J. "Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective", Mimeo, Halborg: DRUID-Nelson and Winter Conference, junio 2001.
- CIMOLI, C.; SOETE, L. "A generalized technology gap trade model", *Economie Appliquée*, 45(3)1992.
- DOSI, G. et al. "The economics of technical change and international trade", Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.

- ___; FABIANI, S. "Convergence and divergence in the long term growth of open economies", En: SILVERBERG, G.; SOETE, L. (eds.). "The economics of growth and technical change: technologies, nations, agents", Londres: Edward Elgar, 1994.
- EVANS, P. "El Estado como problema y como solución", *Desarrollo Económico*, (140) 1996.
- FAGERBERG, J. "Convergence or divergence? The impact of technology on why growth rates differ", *Journal of Evolutionary Economics*, (5)1995.
- FAJNZYLBER, F. "Industrialización de América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *Cuadernos de la CEPAL*, (60)1990.
- ___ "La industrialización trunca de América Latina", México: Nueva Imagen, 1983.
- FARIA, V. et al. "Preparando o Brasil para o século XXI", Brasília: Presidencia de la República, 2000.
- FFRENCH-DAVIS, R. "Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina", Santiago de Chile: Mc Graw Hill-Interamericana, 1999.
- FITZGERALD, V. "La CEPAL y la teoría de la industrialización", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G. 2037-P, 1998.
- FREEMAN, Ch. "The economics of hope: essays on technical change, economic growth and the environment", Londres: Pinter Publishers, 1992.
- ___; PÉREZ, C. "Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour", En: DOSI, G. (ed.). "Technical change and economic theory". Londres: Pinter Publishers, 1988.
- FUNDAP. "Economía regional e problemas do emprego". Convenio núm. 10/97, Relatorio final, San Pablo: IPEA/FUNDAP, 1998.
- FURTADO, C. "O subdesenvolvimento revisitado", *Revista Economía e Sociedade*, (1)1992.
- HAGGARD, S. "Pathways from the periphery: the politics of growth in the newly industrializing countries", Corneel University Press, 1990.
- HOUNIE, A. et al. "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, (68) agosto 1999.
- HUMPHREY, J. "Opportunities for SMEs in developing countries to upgrade in the global economy", SEED Working Paper, Sussex: Institute of Development Studies, 2001.
- KATZ, L.; MURPHY, K. "Changes in the structure of wages 1963-87: supply and demand factors", *Quarterly Journal of Economics*, (107)1992.
- LONDOÑO, J. L.; SZÉKELY, G. "Distributional surprises after a decade of reforms: Latin America in the Nineties", Ponencia presentada en el seminario Latin America after a decade of reform: what are the next steps? Barcelona: BID, 1998.
- LUNDAVAL, B. "National Systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning", Londres: Pinter Publishers, 1992.
- MCCOMBIE, J. S. "Empirics of balance-of-payments constrained growth", *Journal of Post-Keynesian Economics*, 3 (19), 1997.

- ____; THIRLWALL, P. "Economic growth and the balance of payments constraints", Londres: St. Martín Press, 1994.
- MYTELKA, L. "Local systems of innovation in a globalized world economy", *Industry and Innovation*, 7(1)2000.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. "An evolutionary theory of economic change", Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.
- OCAMPO, J. A. "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, (74)2001a.
- ____. "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI", *Revista de la CEPAL*, (75)2001b.
- PÉREZ, C. "Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto", En: OMINAMI, C. (ed.). "La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico", Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.
- PREBISCH, R. "Exposición en el V período de sesiones de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, 20(2)1953.
- ____. "Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano", México: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- ____. "Capitalismo periférico. Crisis y transformación", México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- REINERT, E. S. "Catching-up from way behind. A third world perspective on first world history", En: FABERBERG, J. et al. "The dynamics of technology, trade and growth", Londres: Edward Elgar, 1994.
- RODRÍGUEZ, O. "Heterogeneidad estructural y empleo", *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G. 2037-P, 1998.
- ____. "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL", México: Siglo XXI Editores, 1981.
- RODRIK, D. "Talking trade policy seriously: export subsidization as a case study in policy effectiveness", NBER Working paper, (4547) diciembre 1993.
- ROMER, P. "Endogenous technical change", *Journal of Political Economy*, Illinois: The University of Chicago Press, 1990.
- SCHMITZ, H. "Collective efficiency: growth path for small scale industry", *Journal of Development Studies*, 31(4).
- SOLOW, R. "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70(1) 1956.
- SOSKICE, P.; CARLIN, W. "Medium-run Keynesianism: hysteresis and capital scrapping", En: DAVIDSON, P.; KREGEL, J. (ed.). "Macroeconomic problems and policies of income distribution", Aldershot: Edwar Elgan, 1989.
- UNCTAD. "Informe sobre el comercio y el desarrollo", Ginebra: UNCTAD, 1999.
- VERCELLI, A. "Por uma economia nao reducionista", *Revista Economía e Sociedade*, (1) 1994.
- VERSPAGEN, B. "Uneven growth between interdependent economies. An evolutionary view on technology gaps, trade and growth", Aldershot: Avebury, 1993.

Resúmen: Este documento se concentra en torno de la problemática del subdesarrollo de América Latina, con particular énfasis en las economías del MERCOSUR. De esta manera, se aborda en primer lugar el tema del desarrollo desigual desde una perspectiva que actualiza la tesis de Raúl Prebisch sobre el carácter bipolar del desarrollo del sistema centro-periferia. El documento continúa luego con el análisis de las relaciones entre tecnología y empleo, as relaciones internacionales en el sistema centro-periferia y la cuestión del Estado como impulsor de las estrategias de desarrollo sustentables, entre otros temas relevantes de su agenda.

Palabras clave: desarrollo y subdesarrollo, centro-periferia, tecnología y empleo, Estado.

Códigos JEL: O14, O30, O38.

Abstract: *This document concentrates on the problem of the underdevelopment of Latin America, with particular emphasis in the economies of the MERCOSUR. First of all, it approaches the unequal development from a perspective that upgrades the thesis of Raúl Prebisch about the bipolar character of the center-periphery development. Thus, the document analyzes the relationships between technology and employment, the international relationships at center-periphery and the question of the State as instigator of the sustainable development strategies, among other outstanding topics of the agenda.*

Keywords: *develop and underdevelopment, center-periphery, technology and employment, State.*

JEL Codes: O14, O30, O38.