

Aprendizaje, acumulación, pleno empleo: las tres claves del desarrollo*

Octavio Rodríguez§

RESUMEN

El autor se propone poner de manifiesto algunas peculiaridades del subdesarrollo que conviene tener en cuenta cuando se piensa en políticas de largo plazo planteadas para discutir su posible superación. La primera sección del trabajo aborda el tema de la revolución tecnológica y de la necesidad de constituir un “espacio de aprendizaje” mediante un conjunto de políticas destinadas a obviar sus desventajas y aprovechar sus beneficios. La segunda se refiere al “espacio de acumulación”, cuyo desenvolvimiento se configura, también, como requisito para aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de globalización y para evitar los riesgos que lo acompañan. En la tercera se procura mostrar que la viabilidad y eficiencia de una estrategia de desarrollo fundada en un espacio de acumulación y aprendizaje requieren mantener el pleno empleo en las actividades modernas, y lograr además la paulatina reabsorción del subempleo en dichas actividades. En la cuarta sección se procura poner de manifiesto las visiones del Estado subyacentes en las estrategias de desarrollo que se vienen discutiendo en la región. Por último, la sección final sintetiza e interrelaciona los aspectos centrales de la argumentación.

Palabras claves: aprendizaje, acumulación, empleo, desarrollo, Estado.

ABSTRACT

The author proposes to show certain peculiarities of underdevelopment that should be taken into account when thinking about long-term policies geared to addressing possibilities for surmounting them. The first section of the paper takes up the technological revolution and the need to build a space for learning through a set of policies geared to eliminating disadvantages and making the most of benefits. The second section refers to a space for accumulation whose development is also construed as a requirement for taking advantage of opportunities offered by the globalization process and avoiding the risks accompanying it. The third section seeks to show that the viability and efficiency of a development strategy based on a space for accumulation and learning require maintaining full employment in modern activities, and also achieving gradual reabsorption of the under-employed in such activities. The fourth section highlights Government viewpoints underlying the development strategies under discussion in the region. The final section synthesizes and interrelates the central aspects of the authors argument.

Key words: learning, capital accumulation, employment development, State.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el homenaje a Don Raúl Prebisch que organizaron la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario Ortega y Gasset en 1996, año del décimo aniversario de su fallecimiento. El autor reitera su homenaje.

§ Professor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas e Administración de la Universidad de Uruguay; ex-funcionario da CEPAL

Desde la crisis de la deuda de 1982, la discusión económico-social latinoamericana 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 ella, cuatro grandes temas han merecido una atención especial: la revolución tecnológica, la globalización, los problemas del empleo y el papel del Estado.

En su sentido corriente, la expresión “revolución tecnológica” alude a la considerable rapidez del progreso técnico. Este se pone de manifiesto no sólo en la gestación de nuevos productos y procesos productivos, sino también en nuevos patrones de organización y de gestión de las actividades empresariales. Existen áreas donde el progreso técnico viene resultando particularmente intenso, como las biotecnologías, la química fina y los nuevos materiales. Pero generalmente se reconoce que la clave de su aceleración radica en las llamadas tecnologías de la información: la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones.

El término “globalización” concierne en parte a la diseminación a escala mundial de esos nuevos patrones productivos y organizacionales, así como a ciertas pautas de consumo que vienen difundiéndose de forma concomitante. Materialmente, la globalización consiste en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques, 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 liderado por las empresas transnacionales, 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 productivo – ya se trate de la inversión extranjera directa en activos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos pre-existentes – y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.

En las recientes publicaciones especializadas abundan las preocupaciones sobre los efectos del nuevo paradigma tecno-económico en el ámbito del 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 los problemas de la ocupación en las economías periféricas, en las que

subsisten enormes contingentes de mano de obra subempleada, es decir, ocupada a muy bajos niveles de productividad.

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. Tradicionalmente, el intervencionismo latinoamericano fue más lejos, al reconocer al Estado cierto papel clave: la corrección de incompletitudes y/o la superación de rigideces propias de las estructuras productiva y económica de la periferia. En los días que corren, esta oposición de puntos de vista parece estar resurgiendo, condicionada por nuevos temas y problemas.

Las consideraciones precedentes apuntan a precisar el objetivo principal de estas notas. En ellas subyace una hipótesis general, común a distintas vertientes del estructuralismo latinoamericano: el carácter desigual del desarrollo de la periferia respecto al de los centros, la tendencia a la reiteración del rezago de las estructuras económicas y de los niveles de ingreso de la primera respecto a los segundos, de no mediar acciones que la contrarresten. Sobre esta base, se procura articular ciertos puntos de vista sobre los grandes temas antes reseñados, de modo de integrarlos a los lineamientos de una estrategia de desarrollo. Tales lineamientos han de verse como preliminares y embrionarios. Ellos se destinan apenas a poner de manifiesto algunas peculiaridades del subdesarrollo - o mejor, de la "condición periférica" - que conviene tener en cuenta cuando se piensa en políticas de largo plazo planteadas para discutir su posible superación.

De las secciones que siguen, la primera aborda el tema de la revolución tecnológica y de la necesidad de constituir un "espacio de aprendizaje", *i.e.*, de impulsar un conjunto de políticas destinadas a ir obviando las desventajas y aprovechando los beneficios de la misma. La segunda se refiere al "espacio de acumulación", cuyo desenvolvimiento se configura, también, como requisito para aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de globalización y para evitar los riesgos que lo acompañan. En la tercera se procura mostrar que la viabilidad y eficiencia de una estrategia de desarrollo fundada en un espacio de acumulación y aprendizaje requieren mantener el pleno empleo en las actividades modernas, y lograr además la paulatina reabsorción del subempleo en dichas actividades. La cuarta sección recurre al arbitrio de poner de manifiesto las visiones del Estado subyacentes en las estrategias de desarrollo que se vienen discutiendo en la región. Por último, la sección final sintetiza e interrelaciona los aspectos centrales de la argumentación precedente.

Avance tecnológico y “espacio de aprendizaje”

Existe un reconocimiento generalizado de que, desde los años ochenta, se verifica una fuerte aceleración del avance tecnológico. Ya se indicó que hay áreas donde éste es particularmente intenso, pero que la clave de su aceleración, que parece configurar una nueva revolución tecnológica, radica en las llamadas tecnologías de la información. El papel central de las mismas se asocia, por un lado, a la gran cantidad de bienes y servicios nuevos que se han venido generando con dichas tecnologías, y por otro, a su aptitud para difundirse a las más variadas actividades económicas y para incidir significativamente en los modos de organizarlas.

Conviene hacer explícitas ciertas posiciones de corte neoschumpeteriano sobre el progreso técnico en general, y sobre algunas características de la revolución tecnológica en curso. Se trata de un conjunto reducido de referencias, las mínimas necesarias para aclarar las razones de las desventajas que padece la periferia, en términos de su aptitud para reducir la brecha tecnológica, de modo de beneficiarse más plenamente del acelerado cambio técnico que viene registrándose.

Desde la perspectiva neoschumpeteriana,¹ se entiende que el progreso técnico es endógeno a las empresas, pues resulta de un proceso que en gran medida les es interno: el proceso de innovación. De dicho proceso derivan la creación de nuevos bienes o servicios, los cambios en los aspectos propiamente técnicos de las actividades con que se los produce y, asimismo, las transformaciones organizacionales en distintos ámbitos del quehacer empresarial, incluido el cambio en los paradigmas de gestión.

También se entiende que la innovación se expresa en una sucesión de mutaciones menores y, con menos frecuencia, en mutaciones de mayor significación. Pero en ambos casos se la percibe como decisivamente relacionada con la acumulación de conocimientos que se van gestando o absorbiendo en el seno de las propias empresas, y que terminan por germinar en nuevos productos, en nuevas formas de elaborarlos o en nuevas pautas organizacionales. Los conocimientos, que constituyen la clave de la capacidad de innovar, son en parte explícitos y en parte tácitos, y asimismo de difícil transmisión, de tal modo que el esfuerzo de aprendizaje con que se los vaya logrando no ha de verse como mero subproducto de las actividades

1 Una caracterización de dicha perspectiva se encuentra en M.Cimoli y G.Dosi, “*De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de producción e innovación*”, México: Comercio Exterior, agosto de 1994.

productivas, sino como resultado de actividades conscientes de las empresas.² Hay cambios significativos en el tercero de los aspectos antes señalados, es decir, en el impacto del progreso técnico en la organización de las empresas y en su gestión, así como en lo que atañe a las relaciones entre empresas y a los tipos de asociaciones que ellas conforman. Merecen destaque los acuerdos que se establecen para compartir gastos de investigación y desarrollo, que muchas veces son de dimensiones considerables e involucran niveles de riesgo también considerables.

Si bien se entiende que el progreso técnico es endógeno a las empresas, y que ellas son su agente protagónico, se reconoce que también depende del entorno en que se inscriben. En otras palabras, cuando se parte de admitir que la acumulación de conocimientos es condición indispensable de la innovación, resulta inevitable mirar hacia un entorno donde se gesta una gran masa de conocimientos relevantes. Diversos elementos del entorno están directamente vinculados a la capacidad de innovar de las empresas y al desarrollo de la misma. Entre ellos, frecuentemente se señalan sus relaciones con la rama a que pertenecen y con usuarios y proveedores. Cabe mencionar, además, 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 empresas propiamente 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. Otros elementos guardan relación con el sector público o con instituciones por él reguladas, como el sistema educativo y las entidades de apoyo a la innovación. Por último, se citan las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones.

El énfasis en la importancia del entorno que forman los elementos reseñados, así como en la interacción entre ellos, implica un modo de ver el progreso técnico tal que su generación y adaptación se perciben como dependientes de un *sistema nacional de innovación* (SNI).³

2 Se han identificado seis tipos principales de aprendizaje: el aprendizaje por la práctica (*learning by doing*) de Arrow, relacionado con las actividades de la producción; el aprendizaje por el uso (*learning by using*) de Rosenberg, que introduce la idea de que la empresa puede aprender a mejorar sus productos y procesos si consigue captar los problemas que se generan en la utilización del bien que produce; el aprendizaje por la búsqueda (*learning by searching*) de Nelson y Winter y Dosi, que percibe la investigación y desarrollo internos de la empresa como un esfuerzo por medio del cual las firmas generan avance técnico acumulativo en direcciones específicas; el aprendizaje por la interacción (*learning by interaction*) de Lundvall, según el cual los intercambios entre proveedores y usuarios generan nuevo conocimiento tecnológico; el aprendizaje por los avances de la ciencia y la tecnología (*learning by exploring*), relacionado con la absorción de esos avances por la empresa; y finalmente, el aprendizaje por las transferencias interindustriales (*learning from inter-industry spillovers*), ligado a la absorción de lo que los competidores o sus cooperadores y otras firmas de la industria están haciendo. Al respecto, puede consultarse a F. Malerba, “Learning by firms and incremental technical change”, *The Economic Journal*, núm. 102, julio de 1992.

3 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, *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, LC/G 1898, Santiago de Chile, 1996, p. 73.

Existen diversos ángulos para enfocar las desventajas de la periferia en materia de progreso técnico. El primero es el de las propias empresas. Por lo general, las ubicadas en la periferia poseen una magnitud relativa 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. Sin duda, ello es así en las áreas que definen el nuevo paradigma tecno-económico, y particularmente en las tecnologías de la información.⁴ Pero no se trata de que los conocimientos acumulados sean menores sólo en las tecnologías de punta. También lo son en un sinnúmero de actividades hacia donde las mismas se diseminan, de tal modo que su difusión resulta más difícil y lenta en la periferia.

El segundo ángulo es el de las relaciones entre empresas. Todo indica 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 asociaciones entre empresas y grupos que se vienen produciendo, atinentes a la participación en mercados o al respaldo tecnológico para asegurar su continuidad. Sin embargo, el papel de las empresas radicadas en la periferia parece ser supeditado, sobre todo en materia de los esfuerzos de innovación. Un ejemplo conspicuo es dado por los patrones usuales de vinculación de las filiales de empresas con sus matrices o con grupos de gran porte, en lo que atañe a las decisiones relacionadas con el progreso técnico.

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. También se verifican desventajas en lo que respecta a la actividad innovadora de la base empresarial y en las llamadas “instituciones de interrelación”, como los “parques tecnológicos, incubadoras de empresas, relaciones universidad-sector productivo, laboratorios tecnológicos animados por asociaciones de productores”⁵ etc.

4 Como ya se indicó, usualmente se entiende que ese nuevo paradigma es presidido e impulsado por el desarrollo de dichas tecnologías. El paradigma anterior, que sostuvo el rápido crecimiento de los 25 ó 30 años previos a 1980, se basó en cambio en el desarrollo de la metal-mecánica y en el uso de energía barata. El concepto de paradigma tecno-económico ha sido precisado por Ch. Freeman y C. Pérez en “Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour”, en G. Dosi (ed.), *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter Publishers, 1988, p. 38-67.

5 J. Sutz, *Una propuesta progresista en ciencia y tecnología*, Montevideo: FESUR, 1993, p. 15. Cabe señalar que la expresión “espacio de aprendizaje” se debe a la Dra. Sutz. Dicha expresión evoca fuertemente el modo de percibir el progreso técnico introducido por F. Fajnzylber en *La industrialización trunca de América Latina*. México: Siglo XXI Editores, 1983. En este libro, Fajnzylber anticipa varias de las ideas claves del enfoque neoschumpeteriano de la tecnología.

Este conjunto de desventajas parece estar en la base de la tendencia al aumento de la brecha tecnológica entre centros y periferia. Admitir tales desventajas no implica negar la existencia de “ventanas de oportunidad” en ciertos ámbitos donde la tecnología no está apropiada y el acceso a la misma es en principio más libre.⁶ Tampoco implica ignorar los aspectos favorables del nuevo paradigma tecno-económico, parte del cual parece evolucionar “*hacia un sistema basado en la articulación de módulos pequeños pero de gran flexibilidad, [...] que se sustentan en la gran caída del costo de elaborar, transmitir y organizar informaciones*”⁷ Al contrario, se entiende que existen en América Latina “*condiciones potenciales para efectuar importantes saltos tecnológicos*” cuya realización depende, sin embargo, de la puesta en marcha de conjuntos de políticas persistentes y adecuadas.⁸ En otros términos, aquí se sostiene que la reducción de esa brecha, y virtualmente su cierre en varios ámbitos de la actividad económica, requiere constituir y desarrollar un “espacio de aprendizaje”

La expresión posee un contenido similar al del SNI. Como ya se indicó, éste es percibido como un conjunto de elementos existentes en un país o región entre los cuales se presentan o producen sinergias y externalidades que favorecen la innovación tecnológica. El espacio de aprendizaje alude también a un ámbito geográfico, nacional o regional, y a la implementación de políticas científicas y tecnológicas que apunten a ir fortaleciendo las partes del sistema. Pero con dicho concepto se procura poner énfasis en ciertas características especiales de esas políticas, relacionadas con las condiciones de rezago propias de la periferia. A saber: la necesidad de apuntar hacia sectores, ramas, actividades o aun empresas donde se concentren los esfuerzos tendientes a incrementar la capacidad de innovar; la necesidad de compatibilizar tales políticas con las que atañen a la expansión de los sectores productivos; las implicaciones del concepto en cuanto a la necesidad de desarrollo del mercado interno.⁹

6 Al respecto, puede consultarse el artículo de Carlota Pérez titulado “Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto” en C. Ominami (ed.), *La Tercera Revolución Industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

7 F. Fajnzylber, *Industrialización de América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, Santiago de Chile, 1990, p. 50.

8 CEPAL, *op. cit.*, p. 67. Entre esas condiciones se señalan la posibilidad de adoptar tecnologías disponibles en actividades productivas preexistentes, la presencia de capacidades industriales y tecnológicas adquiridas en etapas de crecimiento previo, la calificación de mano de obra que se fue logrando durante las mismas y la abundancia de recursos naturales, ahora explotables con nuevas tecnologías de vanguardia.

9 Dichas implicaciones se examinan más adelante. Respecto del papel del mercado interno, se ha señalado que “*la ampliación inicial del [mismo] ofrece una base insustituible para el aprendizaje industrial y tecnológico*” (Fajnzylber, *op. cit.*, p. 64) El presente documento amplía y refuerza ese tipo de enfoque en tanto postula que el crecimiento sostenido de dicho mercado constituye un requisito básico de la viabilidad de las estrategias que apunten a superar la “condición periférica”

Globalización y “espacio de acumulación”

En esta sección se busca mostrar que la periferia tiene desventajas en cuanto a los riesgos implicados en la globalización o, inversamente, en cuanto a las posibilidades de aprovechar sus beneficios. El argumento recae principalmente en la forma cómo se distribuyen las oportunidades para la inversión real (IR).¹⁰ La idea general es que éstas seguirán concentrándose en los centros y en algunas economías de rápido desarrollo reciente, y por ende que la periferia, en ausencia de estrategias adecuadas, tenderá a mantener su condición de tal, es decir, de área económica donde seguirá prevaleciendo el rezago productivo y tecnológico y la incapacidad de absorción de la mano de obra a niveles de productividad normal (i.e., próximos a los que permiten las técnicas disponibles).¹¹ Las razones de la desigual distribución de las oportunidades de IR están ligadas al punto de partida, o sea, a los niveles tecnológicos y de acumulación previamente alcanzados por las empresas y grupos de los centros, y por los elementos que hoy tienen en cuenta en sus decisiones de inversión, muy ligados a las características del nuevo paradigma tecno-económico. Por otra parte, se entiende que esta problemática requiere constituir un “espacio de acumulación”, entendido como lugar geográfico donde la misma es impulsada por un conjunto de políticas, entre las que se destacan las atinentes a la producción de bienes y servicios.

El actual paradigma tecno-económico, por apoyarse fuertemente en las tecnologías de la información, difiere de otros anteriores en cuanto a la capacidad de difusión de las nuevas técnicas. Aliada a la rapidez con que el progreso técnico viene dándose, esta característica hace que el mismo se haya convertido en una forma primordial de competencia. En otras palabras, a raíz de la velocidad del progreso técnico y de su aptitud para difundirse, las empresas se ven compelidas a mantener altos patrones de eficiencia y de capacidad de competir, por la vía de su generación e incorporación continuas.

10 La inversión real es la que se plasma en el aumento del capital productivo – tanto de bienes físicos como de conocimiento acumulado – y en el aumento consecuente del producto global.

11 La argumentación de estas notas se refiere a “la periferia” en general, definible en función de la heterogeneidad y especialización de su estructura productiva y económica, según la conocida caracterización de Prebisch. El concepto recoge bien las peculiaridades de ciertas economías que han sido llamadas “continentales”, como las de Brasil, China, India, Indonesia y Pakistán (F.H. Cardoso, *Conferencia en la Universidad de Porto*, mimeo., 1995), y asimismo las de países de menor desarrollo que amplían significativamente su dimensión económica conjunta por la vía de la integración. Estas definiciones no obstan reconocer que existen marcadas diferencias entre los países subdesarrollados, ni que algunos de ellos pueden haber superado la “condición periférica”, no sin conexión con activas políticas tecnológicas y de estímulo a la acumulación y al desarrollo. Tampoco impide reconocer que los modos de relacionamiento entre países son variables, según las áreas geográficas a que pertenezcan, o según los bloques económicos que lleguen a integrar o constituir, y que esos relacionamientos diferenciados también influyen en las perspectivas del desarrollo. Al respecto, puede consultarse a Ch. Oman, *Globalización y regionalización, desafíos para los países en desarrollo*, París: OCDE, 1993, cap. V.

La competencia y las nuevas formas que asume no se desarrollan sólo intrafronteras. En parte al influjo de los propios competidores – en especial de los grandes grupos económicos y de las grandes empresas oligopólicas – las regulaciones y los niveles de protección han venido reduciéndose paulatinamente en la economía internacional. Como en general se reconoce, esta liberalización de los mercados de bienes y servicios y de los movimientos de capital, al ampliar y universalizar la competencia, contribuye a exacerbarla, transformándola en factor de impulsión del progreso técnico. A su vez, en un *choc en retour*, el progreso técnico continuo se configura como fuente de ampliación y de interconexión creciente de los mercados mundiales.

Con frecuencia se afirma que la globalización es inevitable. Este punto de vista puede asociarse al nexo entre globalización y progreso técnico recién destacado, al impulso que le brindan las grandes empresas y grupos económicos cuando planean globalmente sus actividades, y al hecho que una institucionalidad de perfil liberalizador aparece como objetivo firmemente recomendado e impulsado por los grandes centros y los organismos internacionales.¹² También se la dice necesaria, pues pretender hurtarse a ella equivale a perder el tren de la historia. O sea, se postula que no abrir el mercado interno a la competencia y no alcanzar capacidad de competir en el exterior implica rezagarse continuamente en materia de nivel tecnológico. Aún más, en el caso de las economías periféricas, este aumento de la brecha tecnológica produce consecuencias negativas en cuanto a las posibilidades de mantener una tasa sostenida de crecimiento, lo que a su vez tiende a perpetuar o a agravar los problemas de exclusión social.

Conviene recordar que, hacia fines de los años setenta, las posiciones liberalizadoras buscaron sustento y justificación en lo que entonces se llamó el “redespliegue industrial”. La expresión alude a los efectos esperables de la liberalización del comercio y de la desregulación de la inversión extranjera directa sobre la división internacional del trabajo, en el ámbito de la industria. En forma acorde con conocidas versiones estáticas de la teoría de las ventajas comparativas, se entendió que los recursos productivos se asignarían según su dotación relativa: en los países de menor desarrollo se instalarían las industrias intensivas en mano de obra; en las economías de industrialización temprana, donde las actividades manufactureras se concentraban, se desarrollarían otras ramas, intensivas en capital.¹³

12 Como muchas veces se señala, existe una “discrepancia entre la recomendación de políticas neutrales, uniformes y basadas en precios reales y la práctica en los países de origen de esas recomendaciones.” Tal práctica incluye el uso de barreras no arancelarias, del poder de compra del sector público, de incentivos fiscales y de subsidios directos (Fajnzylber, *op. cit.*, p. 52).

13 Una argumentación *sui generis*, que apunta a explicar sobre estas bases el desarrollo de las economías del sudeste asiático, se encuentra B. Balassa, *The new industrializing countries in the world economy*, USA: Pergamon Press, 1981.

Este optimismo reaparece con fuerza en los años ochenta y noventa, pero sustentado en fundamentos distintos. En el límite, y en su forma más simple, la argumentación recae en la aptitud del progreso técnico para difundirse a muchas ramas y actividades, y en las oportunidades de inversión real que con ello se abren, justamente en las economías donde el rezago tecnológico es amplio, y donde se hace posible dar un gran salto en los niveles de productividad del trabajo y, al mismo tiempo, producir con salarios exigüos. La confianza en las virtudes del mercado se expresa también de manera más compleja. Según se aduce, el avance técnico va ampliando las oportunidades de inversión en economías de muy diverso grado de desarrollo y la apertura externa permite ir aprovechándolas, a través de actividades en que se plasman niveles crecientes de intensidad tecnológica y de capital, y niveles decrecientes de intensidad en el uso de fuerza de trabajo de baja calificación.¹⁴

Además de la confianza en las virtudes del mercado que en él subyace, este optimismo refleja un modo de ver el progreso técnico que lo supone exógeno a las empresas donde se va generando e incorporando, y también a las economías en que ellas operan. Pues si bien se reflexiona, suponer la exogeneidad del progreso técnico se configura como un requisito para admitir que ingentes oportunidades de inversión se irán creando en empresas y economías e franca desventaja en cuanto a la capacidad de innovar. Reconocida esa desventaja, parece más adecuado admitir que la globalización, librada al juego de las fuerzas del mercado, tenderá a producirse con una distribución asimétrica de las oportunidades de inversión real concentrada en los grandes centros y en el grupo restringido de países de industrialización tardía con los cuales vienen constituyendo bloques económicos donde los lazos productivos comerciales se hacen estrechos. En otras palabras, se entiende que con la liberalización económica a ultranza, la vasta periferia no verá emerger oportunidades de inversión real apta para asegurar su crecimiento sostenido; y aun, en ciertos casos, para inducir el pleno aprovechamiento intrafronteras del esfuerzo de ahorro realizado internamente.

14 Este modo de ver traduce estilizadamente la operación de las llamadas “ventajas comparativas dinámicas”. En reciente documento del Banco Mundial, a base de un modelo de tipo Heckscher–Ohlin que incluye como factor productivo el nivel de capacitación de la población, se procura mostrar que la acumulación de conocimientos favorece el crecimiento económico, por la vía del cambio en la naturaleza de las ventajas comparativas. Del ejercicio deriva que, en términos generales, el progreso consiste en exportar productos manufacturados en una proporción cada vez mayor en relación con los productos primarios. En ese desplazamiento, muchos países tendrían la posibilidad de pasar por una fase de exportación de manufacturas intensivas en trabajo no calificado. Este habría sido el caso de los países asiáticos de industrialización reciente hace pocos años, y sería el de China e India en la actualidad. Al respecto, véase el *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington D.C.: Banco Mundial agosto de 1995, p. 66-68.

Lo anterior no implica negar la existencia de economías periféricas donde el grado de diversificación productiva e industrial abra un abanico de oportunidades de inversión de dimensiones considerables.¹⁵ Pero la pregunta sigue siendo si, en el marco de una liberalización indiscriminada, el rápido avance técnico contribuirá a mantener aquellas oportunidades, o a ampliarlas en la medida necesaria para sostener a largo plazo tasas de crecimiento elevadas. E incluso en tales casos, queda abierta la duda sobre la capacidad de absorción plena de la fuerza de trabajo subyacente en dichas tasas.

Estos puntos de vista sobre las desventajas de la periferia en lo que atañe a las oportunidades de inversión se arraigan, en última instancia, en aquellas otras desventajas básicas ya examinadas, relativas al progreso técnico y la revolución tecnológica en curso. Pero además, ellas se ligan a la consideración de los factores que presiden la toma de decisiones de inversión, particularmente en las grandes empresas y grupos económicos. En efecto, en el reciente proceso de globalización, la lógica a través de la cual la inversión real se distribuye geográficamente depende cada vez más de la calidad de los recursos humanos, de ciertos elementos de la infraestructura tales como las redes de comunicación y de transporte, de la presencia de empresas internacionales dinámicas y de la existencia de centros de investigación y universidades.¹⁶ De más en más se reconoce que tal lógica, si bien está relacionada con la lucratividad que esperan obtener las grandes empresas y conglomerados, se ve fuertemente influida por las posibilidades de re-creación continua de capacidad de competir con apoyo en el progreso técnico, lo que a su vez requiere la presencia en ciertos mercados que resultan cruciales para el desarrollo de dicha capacidad.¹⁷

Con base en los párrafos precedentes, o mejor, por contraste con lo dicho en ellos, se postula que la sustentación del desarrollo periférico dependerá de constituir un “espacio de acumulación” Esta expresión alude a un *locus*, a un lugar geográfico donde la acumulación pueda darse con dinamismo, es decir, donde se generen condiciones para mantener una alta tasa de IR. Como se puede apreciar, se está haciendo referencia a la IR, y no al ahorro con

15 Respecto a las posibilidades de superar las desventajas en materia de capacidad de innovar y de progreso técnico y, con ello, de abrir oportunidades de inversión real, véanse los párrafos finales de la sección anterior.

16 Ello ha sido recientemente corroborado por una encuesta a 1800 personalidades europeas, referida por B. Coriat y D. Taddei en *Made in France*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1995, p. 345.

17 En otros términos, en un mundo cada vez más interconectado, las grandes empresas han de hacerse presentes en los mercados principales para adquirir el *status* de “competidor global” Ello es parte de la explicación de los flujos cruzados de inversión extranjera directa entre los grandes centros de la “tríada”, durante los años ochenta (F. Chesnais, *La mondialisation du capital*, París: Syros, 1994, p. 101-102).

que se financia, tema sobre el cual se volverá más adelante. Por ende, el “espacio de acumulación” (o la recomendación de constituirlo) apunta a establecer políticas atinentes a la producción de bienes y servicios, políticas que abran expectativas favorables en cuanto a la lucratividad de dicha producción, y/o que reduzcan la incertidumbre respecto del éxito de su emprendimiento.

Un primer aspecto de las políticas de desarrollo orientadas a la producción de bienes y servicios es el de su neutralidad. Muchas de ellas podrán ser neutrales u horizontales, en el sentido de que, al afectar los mercados de factores, en principio favorecen por igual a toda la producción de bienes y servicios o a un conjunto amplio e indiferenciado de ramas y actividades. Sin embargo, se entiende y acepta que la política industrial ha de verse, si no como prioritaria, al menos como eje fundamental de las políticas de desarrollo productivo. Ello no implica negar las relaciones de complementariedad existentes entre ramas y grupos de actividades específicas de los sectores primario, secundario y de servicios, y la importancia de tenerlas en cuenta. Pero sí supone admitir que la industria es portadora de progreso técnico real y potencial; y también que es inductora de progreso técnico, tanto en la base primaria como a través de los servicios que nacen y se expanden a partir y al amparo de la demanda industrial.¹⁸ Por otra parte, se entiende que tanto en la industria como en las demás actividades productivas se requiere enfrentar tipos de imperfecciones del mercado o problemas específicos que aconsejan la adopción de políticas sectoriales o subsectoriales, e incluso microeconómicas, “*como complemento expreso de las políticas horizontales.*”¹⁹

En la sección anterior se sostuvo que el rezago tecnológico, así como la previsible continuidad del atraso en cuanto a la capacidad de innovar, fundamentan la necesidad de diseñar e impulsar políticas de ciencia y tecnología. En ésta sección se ha considerado la previsible continuidad del rezago en cuanto a oportunidades de IR, *vis-à-vis* las que se presentan en los grandes centros y en los bloques constituidos entre ellos y con algunas otras economías de industrialización tardía. En un mundo que se globaliza, esto justifica la implementación de políticas atinentes a la producción de bienes y servicios. Cabe ahora agregar que ambos conjuntos de políticas pueden ser diferenciados con fines analíticos o de claridad en la exposición, pero que en verdad no resultan disociables.

18 F. Fajnzylber, “La CEPAL y el neoliberalismo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 52, abril de 1994, p. 209.

19 CEPAL, *op. cit.*, 1996, p. 70. En cuanto a las supuestas ventajas de la horizontalidad o neutralidad de las políticas industriales y productivas, conviene tener presente que ciertas medidas percibidas como configurando políticas horizontales, “*al concretarse necesariamente tienen un alcance sectorial*” (W. Peres, “¿Dónde estamos en política industrial?” *Revista de la CEPAL*, Santiago, diciembre de 1993, p. 46).

Existen políticas de ciencia y tecnología que pueden decirse “horizontales” o “neutrales” en virtud de la amplitud misma de su cobertura, que abarca el conjunto de la actividad productiva. Tales son los casos de las políticas educacionales y de las destinadas a ciertos tipos de calificación o recalificación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, ha de tenerse presente que las economías periféricas poseen niveles de desarrollo con grados diversos de rezago, en lo que atañe a sus estructuras productiva e industrial. Es a partir de estas situaciones concretas que el proceso de globalización va exigiendo alcanzar y mantener patrones adecuados de competitividad internacional, tema sobre el que se volverá oportunamente. Así pues, habrá actividades que se configuren como inviables, otras que exijan esfuerzos de reconversión de distinta profundidad o intensidad, y otras más donde se presenten posibilidades de instalación o de sucesivas ampliaciones. Esas circunstancias concretas definen el marco sobre cuya base habrá de definirse un conjunto de políticas atinentes a la producción. A su vez, tales políticas se reflejarán en demandas en ámbitos de la ciencia y tecnología y de la investigación y desarrollo, orientadas a coadyuvar a la actualización tecnológica y a estimular la capacidad de innovar.

Aprendizaje, acumulación, absorción

Cabe comenzar señalando que la coexistencia de subempleo y empleo define lo que en la tradición estructuralista se llamó “heterogeneidad estructural”. El primero consiste en la ocupación de mano de obra a niveles de productividad muy reducidos. El segundo, en la ocupación a niveles de productividad normal, es decir, a niveles próximos a los que permiten las tecnologías disponibles (las mejores prácticas internacionales), en cada actividad productora de bienes y servicios. La heterogeneidad supone, además, que el subempleo constituye una proporción considerable del total de la población económicamente activa. Sin embargo, esta proporción no permanece incambiada. Así por ejemplo, en el caso de Brasil se redujo de algo como 62% en 1960, a cerca de 55% en 1970, y al entorno de 34% en 1980. Además, la magnitud absoluta del subempleo disminuyó entre estas dos últimas fechas, indicando que se habría producido una reversión de la tendencia a su aumento, y que la estructura ocupacional de dicha economía tendía desde entonces a la homogeneidad. Por otra parte, esta merma se verifica en el subempleo agrícola, mientras que el subempleo urbano sigue incrementándose.²⁰

²⁰ Respecto de la visión estructuralista de la heterogeneidad, puede consultarse a O. Rodríguez *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México: Siglo XXI Editores, 1970, p. 71-86 y 98-107. La misma sirvió de base a una investigación sobre el empleo y el subempleo en Brasil, llevada a cabo para el CEBRAP en 1982-84, y parcialmente resumida en O. Rodríguez, “Agricultura, subempleo y distribución del ingreso. Notas sobre el caso brasileño”, *Economía de América Latina*, México, núm. 13, Primer semestre de 1985. Es claro que sus resultados e implicaciones analíticas requieren de una cuidadosa revisión, a la luz de hechos y tendencias ulteriores.

Este patrón de comportamiento de la heterogeneidad estructural parece ser típico de las economías que crecieron y se industrializaron con intensidad, en el marco del anterior paradigma tecno-económico, y a partir de fuertes condiciones de rezago en la agricultura. Una cuestión clave que ahora se presenta es la de los efectos del nuevo paradigma en dicho comportamiento. Más allá de los problemas suscitados en el empleo en períodos de contracción económica, hay fuertes indicios de que la heterogeneidad – todavía muy significativa en la periferia – tenderá a perpetuarse o aun a agravarse,²¹ a menos que se implementen políticas de desarrollo compatibles con su reducción paulatina. Este tema de la absorción de la fuerza de trabajo y de la reabsorción del subempleo estructural es el que adiciona esta sección.

Las consideraciones de las dos secciones precedentes hacen visible que no se puede, *stricto sensu*, hablar por separado de un “espacio de aprendizaje” y de un “espacio de acumulación” a raíz de las inevitables conexiones entre las políticas de ciencia y tecnología y las políticas productivas propiamente dichas. En verdad, trazar los perfiles más gruesos de una estrategia de superación del subdesarrollo requiere referirla a un espacio único, a la vez de aprendizaje y de acumulación. Se entiende, asimismo, que la conformación y el desenvolvimiento de dicho espacio no pueden disociarse de la cabal resolución de los problemas ocupacionales. En particular, a diferencia de ciertos puntos de vista semejantes, como los que conforman la estrategia de *transformación productiva con equidad* propugnada por la CEPAL y otros que le son afines, se postula que la plena reabsorción de la mano de obra subempleada ha de constituir un objetivo estratégico explícito, es decir, definido por metas delineadas a través del tiempo, aunque aproximativas. En otras palabras, el espacio antedicho se concibe simultáneamente como un “espacio de absorción” y como tal supone la transformación del subempleo en empleo, la reabsorción del primero en nuevas condiciones de productividad normal.

Un examen detenido de la articulación de ciertas políticas productivas y tecnológicas con otras referidas al ámbito del empleo excede en mucho las posibilidades y los objetivos de estas notas. Más que a demostrar, ellas se destinan a insinuar y a sugerir que la consideración explícita del subempleo estructural se configura como requisito de la viabilidad y de la eficiencia de cualquier propuesta estratégica de superación del subdesarrollo.

21 Al respecto, puede consultarse el documento de la CEPAL *Panorama Social de América Latina*, LC/G. 1946, Santiago de Chile, 1997.

Admítase que una economía periférica está compuesta por un sector moderno y otro atrasado. Por hipótesis, el primero viene operando con pleno empleo (sin desempleo abierto) y a niveles de productividad normal, cuyas condiciones se mantienen en el tiempo. La gradual reabsorción del subempleo preexistente trae consigo un considerable aumento de la productividad. Ella implica que con cada unidad de fuerza de trabajo reabsorbida se va realizando un excedente potencial, definible como la diferencia entre el producto que la reabsorción genera y los salarios o remuneraciones pagados para generarlo.²²

La reabsorción del subempleo requiere de políticas atinentes a los problemas ocupacionales, como las de educación, capacitación o recapitación de mano de obra, apoyo a la organización productiva y a la formación de empresas medianas o pequeñas, estímulo a la interacción o asociación entre empresas, etc. Del excedente adicional que se vaya generando habrá, pues, un costo a deducir, particularmente el que se asocia a la capacitación de la mano de obra previamente subempleada. Pero la diferencia entre el excedente por trabajador reabsorbido y el costo unitario de su capacitación será positiva, debido al salto en los niveles de productividad que acarrea la reabsorción. Por lo demás, no todas las políticas que apunten a la reabsorción demandarán gastos de calificación parejos y elevados; muchas de ellas requerirán la adecuación de calificaciones específicas, destinadas a tareas laborales también específicas, en el sentido de que se van gestando en distintas ramas o grupos de actividades productivas.

Desde la perspectiva de la demanda de fuerza de trabajo, las políticas de reabsorción han de verse como imbricadas en las que atañen a la producción, y en especial al logro de un perfil sectorial de la producción, o más propiamente, de cambios en dicho perfil a través del tiempo que resulten compatibles con la caída paulatina del subempleo estructural. Sin embargo, la puesta en práctica de políticas industriales y de producción, y en ese marco, de políticas sectoriales y subsectoriales que contemplan la problemática del subempleo, no implica predefinir centralizadamente los perfiles productivos o la dirección precisa de sus cambios. Tales políticas pueden concebirse como conjuntos de estímulos temporarios que se vayan alterando de acuerdo con las reacciones suscitadas en el ámbito empresarial. En otras palabras, las políticas productivas han de verse como flexibles, de modo de contemplar las reacciones del mercado, y por esta vía, los mecanismos de prueba y error propios de su operatoria. Se abren, asimismo, posibilidades de impulsar políticas productivas, tecnológicas y

22 Se trata de una definición aproximativa, que deja de lado la pérdida de producto que la unidad de fuerza de trabajo reabsorbida obtenía en su ocupación anterior, así como la remuneración correspondiente.

ocupacionales concertadas por sectores o ramas entre los actores relevantes, que a la vez contemplen la readecuación de los mercados respectivos hacia patrones de funcionamiento de mayor eficiencia.

Reconocer la necesidad de impulsar políticas de desarrollo que consideren a la vez el avance tecnológico, la transformación productiva y la reabsorción del subempleo no implica, pues, negar el papel del mercado en la asignación de recursos. En particular, no implica proponer un camino de autarquía, ni tampoco el cierre de las economías periféricas. Al contrario, la apertura del mercado interno a las importaciones del resto del mundo y la generación de capacidad de exportar hacia el mismo constituyen medios de mantener a aquellas economías bajo el continuo acicate de la competencia, y aún más, de formas de competencia y de patrones de competitividad fuertemente dependientes de la generación e incorporación de progreso técnico.²³

Como puede verse, se está admitiendo que la apertura externa constituye un requisito para alcanzar condiciones de competitividad y eficiencia, y asimismo que coadyuva a mantenerlas. Y esto no por supuestas virtudes optimizadoras subyacentes en el sistema de precios de la economía internacional, sino por el esfuerzo que requiere y el impulso que provoca la apertura en lo que respecta al avance tecnológico y a la capacidad de innovar. Pero no se está postulando una apertura instantánea e irrestricta, sino proceder a ella gradual y selectivamente de modo de atenuar los riesgos inherentes a la globalización a partir de condiciones de rezago.²⁴ Los procesos de integración regional y subregional se configuran como instrumentos idóneos de ese procedimiento, en tanto su constitución permita ir alcanzando escalones intermedios en los niveles de productividad y competitividad.

A efectos de aislar el tema de la reabsorción, se supuso anteriormente que el sector moderno permanecía operando a pleno empleo y en condiciones de productividad normal. Cabe ahora reconsiderar aquel argumento básico, contemplando los efectos esperables de la competencia internacional. Como ya se indicó, en condiciones iniciales de rezago, ést

23 En otras palabras, se acepta que *“la exposición de las firmas locales a los mercados mundiales es la mejor forma conocida, si no la única, de inducir aumentos acelerados de la productividad”* (R. Frenkel, “Estabilização, crescimento e política industrial na América Latina”, en *Seminario de Brasília*, 2 y 3 de diciembre de 1994, editado en 1995 por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil).

24 Según sostiene Fajnzylber, *“la experiencia internacional enseña que tampoco conviene una apertura radical y cándida sino que habrá que definir sectorial y temporalmente un trayecto de aprendizaje tecnológico interno que lleve a una colocación segura en el mercado internacional”* (en *Industrialización de América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’*, op. cit., p. 19).

conducirá a eliminar ciertas actividades productivas de bienes y servicios y a reestructurar en profundidad algunas otras. Además, la competencia irá demandando una actualización continua de los niveles de productividad, en el conjunto de las actividades modernas. Existirán, pues, problemas emergentes en el ámbito del empleo propiamente dicho, que se agregan a aquellos otros relacionados con el subempleo previo de vastos contingentes de mano de obra. Implica esto que la reabsorción y el mantenimiento de altos niveles de empleo en el sector moderno no son dissociables, y que tampoco lo serán las políticas que persigan esos objetivos. Pero su consecución traerá un aumento del excedente económico, originado tanto en la reabsorción y el aumento de productividad que conlleva, como en el incremento de esta última en el propio sector moderno.

Véase a seguir por qué esta evolución general de la ocupación, y en especial la reabsorción del subempleo, constituyen condición de la *viabilidad* de una estrategia de desarrollo a largo plazo. En sí mismas, ellas suponen la incorporación de progreso técnico y el incremento sostenido de la productividad y del excedente, con efectos positivos – *ceteris paribus* – sobre la acumulación de capital. Pero aquí importa destacar que también suponen el aumento intenso y sostenido del mercado interno (nacional o regional), y que por lo tanto implican la posibilidad de aumentar intensa y sostenidamente la producción destinada a dicho mercado, dando continuidad a la realización de esa producción, así como a la acumulación de capital en que ella se sostiene. En otras palabras, la expansión del mercado interno se configura como un importante recurso a utilizar, en tanto expresa las potencialidades imbricadas en el incremento generalizado de la productividad del trabajo, en términos del dinamismo de la demanda requerido para sostener ritmos elevados de acumulación y crecimiento, ritmos que dependen crucialmente de la producción para dicho mercado.

Este modo de ver el mercado interno y su rol viabilizador contrasta con puntos de vista corrientes sobre el papel de la expansión de las exportaciones en las estrategias de desarrollo. Las que en general se denominan “estrategias con orientación de mercado” (EOM) postulan que la reducción y/o eliminación de las medidas protectivas mejorarán la asignación de recursos de manera significativa; y que, dinámicamente, permitirán crecer con intensidad sobre bases extrovertidas (*export oriented growth*), es decir, con aumento pertinaz del coeficiente de apertura externa.²⁵ Perfilando una posición límite, se aduce a veces que la producción de

25 Definible, como es de uso, por la relación entre la suma de exportaciones e importaciones y el producto interno bruto. La nota de pie de página número 14 brinda la imagen de una trayectoria posible de crecimiento extrovertido para economías de menor desarrollo. Es de observar que el documento del Banco Mundial referido en dicha nota advierte que el éxito de las EOM supone y requiere que también se profundice la apertura externa de los grandes centros industriales.

exportaciones puede constituirse en el sector de punta o de arrastre de la economía en su conjunto, es decir, en el sector que en verdad resulta capaz de imprimirle un dinamismo adecuado y sostenido.²⁶

La negación de estos puntos de vista no implica negar la importancia del dinamismo exportador. De manera similar al enfoque estructuralista originario, el mismo se percibe como condición necesaria pero no suficiente del desarrollo periférico. De la relativa incompletitud industrial, pero sobre todo del fuerte rezago tecnológico y de capacidad para innovar, habrá de resultar una elevada elasticidad-ingreso de la demanda de las importaciones periféricas, en cotejo con la elasticidad de sus exportaciones. Esta disparidad de elasticidades – atribuible, como se viene insinuando, a la disparidad de ritmos de penetración tecnológica en centros y periferia - implica que el desarrollo periférico procederá bajo tensión externa, con una reiterada tendencia al déficit de su balance comercial.²⁷ Ir obviándola, de modo de permitir la continuidad del crecimiento, exige el aumento sostenido de las exportaciones. Sin embargo, para la periferia en su conjunto (salvedad hecha de las economías pequeñas que también la componen, para las cuales una expansión de tipo extrovertido puede configurarse como camino natural), el imprescindible aumento de las exportaciones no implica que el coeficiente de apertura haya de ampliarse permanentemente.²⁸ Podrán existir períodos sucesivos en que el mismo se incremente, y otros en que disminuya, reflejando a la vez la necesidad de evitar el

26 También a veces se sostiene que este papel del sector exportador constituye la clave del éxito de los cuatro “tigres” del sudeste asiático, Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur.

27 El argumento de la disparidad de elasticidades puede plantearse a base de la llamada “ley de Thirlwall” sintetizable mediante la expresión $y = \epsilon \cdot w / \pi$, donde: ϵ es la elasticidad ingreso de las exportaciones; π , la de las importaciones; y , la tasa de crecimiento de la economía nacional (de la periferia); w , la tasa de crecimiento correspondiente a la economía internacional (a los centros). El ritmo del avance técnico tiende a ser mayor en éstos que en aquella, tendencia que subyace en la disparidad de elasticidades ($\pi > \epsilon$). Para sostener una política de crecimiento intenso ($y > w$), obviando el escollo externo, se requerirán transformaciones estructurales capaces de elevar la competitividad interna y externa de la periferia, aumentando la elasticidad de sus exportaciones (ϵ) y reduciendo la de sus importaciones (π). Es claro que tales transformaciones demandarán políticas productivas y tecnológicas que difieren sustancialmente de la simple apertura externa. Respecto a la ley antedicha, puede consultarse a J.L.S. Mc. Combie y R. Thirlwall, *Economic growth and the balance of payments constraint*, Londres: St. Martin's Press, 1994.

28 Admitir la posibilidad de un incremento pertinaz de dicho coeficiente requiere de un supuesto extremo sobre el progreso técnico: el supuesto de que éste induce un aumento ilimitado de la división técnica del trabajo, y sobre esa base, un aumento ilimitado de la división geográfica y/o internacional del trabajo. De un punto de vista factual, tal admisión implica que el crecimiento extrovertido exitoso de los tigres del sudeste asiático puede repetirse en una o varias de las economías que antes se denominaron continentales, ignorando la ingente reconversión productiva que ello requeriría, en los grandes centros.

escollo externo y la importancia de la producción para el mercado interno en el crecimiento global.²⁹

Este modo de ver el sector exportador no implica negar que existan, entre las exportaciones, algunas que resulten de gran significación, desde la perspectiva del progreso técnico y de las ganancias de productividad y competitividad que en él se sostienen. Pero el papel atribuido a dicho sector en lo que atañe al ritmo de crecimiento global, en cotejo con el que se le atribuye a la producción con destino interno y a la ampliación de este mercado, sustentan posiciones sobre el ahorro externo también similares a las del enfoque estructuralista originario.

Se entiende que el ahorro externo ha de cumplir dos funciones relevantes: complementar el aumento de la capacidad para importar que se vaya haciendo necesario; contribuir al financiamiento de la inversión real, sobre todo en etapas en que el desarrollo previo aún no ha potenciado la capacidad interna de ahorro.³⁰ Sin embargo, se entiende también que ésta resulta el sostén crucial de la acumulación, y asimismo, que el ahorro externo y, en general, el capital extranjero, habrán de brindarle una contribución supletoria o limitada. La razón es de cuño estructural, en tanto se relaciona con las proporciones que guarden la producción para el mercado interno y la producción de exportaciones y sus respectivas tasas de expansión. Como ya fue señalado, se postula que la primera ha de tener un peso muy significativo. Ello no implica que la inversión extranjera directa no pueda crecer, ni tampoco que la cuota parte ideal de la propiedad extranjera (es decir, la suma de la inversión directa acumulada y del valor real de la deuda externa) sobre el total de activos periféricos no pueda aumentar durante ciertos períodos. Pero la importancia del mercado interno y de su expansión requerirá que dicha cuota

29 Un modelo formal de crecimiento a largo plazo que tiene en cuenta la intensidad del progreso técnico y las elasticidades-ingreso de las demandas de importaciones y de exportaciones se encuentra en M. Cimoli, "Technological gaps and institutional assymetries in a North-South model with a continuum of goods" *Metroeconomica*, vol. 39, núm. 3, octubre de 1988. Con el mismo se demuestra que una aceleración del progreso técnico en la periferia (en el Sur) permite diversificar en ella las actividades eficientes, transformando su estructura productiva y obviando el escollo externo. Dicha transformación no implica concebir la producción para los mercados internos y externo a la antigua usanza, como actividades "protegidas" y "competitivas", respectivamente, sino como dos ámbitos donde se expresan las capacidades tecnológicas que la periferia va adquiriendo.

30 Por exceder los objetivos de estas notas, las consideraciones sobre el ahorro incluidas en ellas no contemplan la importancia que, para su crecimiento, puede tener el desarrollo del sistema financiero y de los mecanismos institucionales parabancarios a través de los cuales el mismo se viene canalizando. Tampoco se considera la virtual influencia perniciosa de la volatilidad de los flujos de capital que parece asociarse al reciente proceso de globalización financiera.

parte sea a la larga decreciente, de modo que las remuneraciones que origine resulte compatibles con el crecimiento de las exportaciones y de la capacidad para importar que ella sustentan.³¹

A base de las consideraciones precedentes sobre el papel del capital extranjero, puede afirmarse que la viabilidad del desarrollo periférico requiere que éste posea un carácter nacional. Sin embargo, dicho carácter no se agota en la cuestión formal del reparto de la propiedad entre residentes y no residentes. El mismo atañe también a la medida en que las relaciones de propiedad que se vayan conformando induzcan, dificulten o impidan patrones tecnológicos y de transformación productiva compatibles con la gradual reabsorción del subempleo; e involucra, además, a las posibilidades de construcción o adecuación de instituciones nacionales impulsoras de tales patrones.³²

Como el de la viabilidad, el tema de la *eficiencia* está relacionado con la absorción y reabsorción de la fuerza de trabajo. De suyo, este vínculo se hace visible en el propio concepto de reabsorción, en tanto la misma consiste en el aprovechamiento de un recurso subutilizado, la mano de obra ocupada a bajos niveles de productividad, y también, implícitamente, en el aprovechamiento de tecnologías que se encuentran disponibles, con las cuales la mano de obra podría utilizarse a niveles de productividad mucho más altos. Pero esta visión simple del tema – curiosamente soslayada cuando se admite que el mercado optimiza la asignación de recursos al tiempo que el plazo del aprovechamiento pleno de uno de ellos permanece indefinido – importa menos que los efectos plausibles de la reabsorción sobre el propio progreso técnico.

31 La argumentación estructuralista originaria sobre el papel del financiamiento externo puede ser resumida recurriendo de nuevo a la expresión $y = \varepsilon \cdot w / \pi$. A partir de condiciones de especialización primario-exportadora, la elasticidad-ingreso de las exportaciones periféricas (ε) resultará reducida. Para crecer más que el centro ($y > w$) se requerirá actuar sobre la elasticidad-ingreso de las importaciones (π), deprimiéndola a través de la industrialización sustitutiva. Este patrón de crecimiento -analíticamente el más simple- supone la reducción gradual de los coeficientes de exportaciones y de apertura externa. El documento *El mercado común latinoamericano*, CEPAL, E/CN.12/531, julio de 1959, p. 52/54 demuestra que la merma de la cuota parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de activos periféricos constituye un requisito lógico de la continuidad del crecimiento, en el patrón mencionado. Aquí se aduce que tal requisito también debe cumplirse en casos analíticamente más complejos en que ambos coeficientes se expanden, cuando tales casos son representativos de economías de tipo periférico, que han de crecer bajo fuerte restricción externa, expresada en la tendencia al déficit comercial. En última instancia, el argumento recae sobre la acentuación de dicha restricción, a raíz de los efectos que a la larga producen las remuneraciones del capital foráneo en la cuenta corriente del balance de pagos.

32 Tampoco el tema de la desnacionalización de entidades financieras, conexas al de la globalización financiera, podrá ser abordado en estas notas. Al mismo se refiere Joseph Stiglitz en "The role of the State in financial markets", *Proceedings of The World Bank annual conference on development economics*, Washington D.C.: Banco Mundial, 1993.

Conviene volver sobre dos de las consideraciones anteriores relacionadas con éste, a saber: el nuevo paradigma tecnológico tiende a difundirse a una muy variada gama de la producción de bienes y servicios; esta difusión depende de la acumulación de conocimientos en el seno de las empresas productivas, base fundamental de la reproducción de su capacidad de innovar. Tales consideraciones permiten retornar a la cuestión de la eficiencia, rescatando el significado dinámico de la reabsorción de mano de obra. Esta conlleva no sólo una difusión más amplia de las tecnologías existentes, sino también una acumulación mayor de conocimientos en las empresas y/o en la fuerza de trabajo de distintos niveles de calificación que ellas van integrando, con la consecuente dinamización general de la capacidad de innovar.

Dicho de otro modo, al ampliar el ámbito de difusión del progreso técnico, la reabsorción contribuye a acentuar su dinamismo. También debe señalarse que la merma gradual del rezago tecnológico y del estigma del subempleo característicos de la condición periférica implica que el progreso técnico se universaliza, con virtuales efectos benéficos para la economía mundial en su conjunto. El desarrollo de la periferia con plena absorción favorece a dicha economía no sólo desde el ángulo de la ampliación de los mercados, sino en términos de la tasa global de incremento del progreso técnico, y por ende en términos de los reflejos del mismo en los aumentos de la productividad y en la aptitud para generar excedentes acumulables.³³

Las consideraciones que anteceden contienen reiteradas referencias a la *potencialidad* de ir aumentando el excedente económico a través de cierto patrón de crecimiento a largo plazo, impulsado por políticas tecnológicas y productivas que contemplen la ocupación plena de la fuerza de trabajo en actividades modernas, y sobre todo la paulatina reabsorción del subempleo en ese mismo tipo de actividades.³⁴ Pero la *realización* de excedentes potenciales no depende sólo de los aumentos de la productividad que acompañan a ese comportamiento de la ocupación. También depende de la evolución de los salarios reales, y por ende de la distribución funcional del ingreso (de su reparto entre rentas del trabajo y rentas de la

33 Estos puntos de vista recuperan, incorporando la consideración del progreso técnico, la idea implícita en los primeros trabajos de Prebisch sobre las ventajas de la "industrialización mancomunada". Al proponer superar la especialización primario-exportadora por la vía de la industrialización, se entendió que ésta daría lugar a una nueva división internacional del trabajo industrial, compatible con un ritmo de crecimiento más acelerado no sólo de la periferia, sino también de los propios centros, y por ende de la economía mundial en su conjunto. Sobre el tema, véase O. Rodríguez et al., "CEPAL: velhas e novas ideias", *Economia e Sociedade*, num.5, diciembre de 1995, p.95.

34 Al pasar, obsérvese que la reabsorción del subempleo no requiere necesariamente el establecimiento de vínculos formales de empleo, sino un alza gradual de la productividad del trabajo que puede irse dando bajo distintas modalidades de ocupación.

propiedad), ya que el excedente se define como la diferencia entre producto y salarios. La generación de excedentes a través del tiempo dependerá asimismo de la distribución personal del ingreso, que condiciona la medida en que los propios excedentes se vierten al ahorro, sosteniendo la acumulación de capital, o se los utiliza en el consumo de bienes y servicios.

Se acaba de poner de manifiesto la existencia de vínculos entre la ocupación y el incremento de la productividad (fuentes del excedente potencial), el ahorro (parte de los excedentes reales que sostienen la acumulación de capital) y la distribución funcional y personal del ingreso. Pero la distribución no depende sólo de la operación de los mecanismos de mercado. Ella se ve fuertemente influida por relaciones sociales no económicas, y en particular por relaciones de poder económico y político, y por el modo en que éstas inciden en la conformación del aparato del Estado y en su capacidad de estimular conductas que afecten al propio uso del excedente (conductas que se reflejen, por ejemplo, en el aumento de la propensión a ahorrar).

Las consideraciones anteriores implican que no se está postulando seguir un patrón de acumulación y de crecimiento predefinible, ni tampoco un patrón de óptimo, como el que con frecuencia se asocia al libre funcionamiento de los mercados. En verdad, se está admitiendo que para la salida del subdesarrollo se abre un abanico de alternativas. Alternativas que, desde el punto de vista económico, resultan todas "eficientes", en tanto implican el uso de las mejores prácticas en un marco de dinamismo tecnológico, prácticas que se extienden gradualmente a la totalidad de la fuerza de trabajo. Pero que a la vez se configuran inextricablemente como alternativas políticas, en cuanto dependen de relaciones sociales y de poder, y asimismo de la acción del Estado, temas de la próxima sección.

Propuestas estratégicas y visiones del Estado

En la estrategia de desarrollo que se ha venido delineando subyace un enfoque no reduccionista de la economía. Este implica admitir que es legítimo y conducente analizar el sistema económico haciendo abstracción de las relaciones sociales y políticas en las que se encuentra inmerso. Pero también supone que se requerirán instancias y niveles de análisis en que habrán de tenerse en cuenta, especialmente a través de la consideración del Estado y de las fuerzas de sustentación del mismo.

La presente sección esboza algunos comentarios sobre el tema, cuyo cabal abordaje excede en mucho las posibilidades de estas notas. El camino elegido consiste en indicar qué visiones del Estado subyacen en las estrategias de desarrollo objeto de la discusión latinoamericana reciente. Una simplificación adicional lleva a diferenciar apenas entre las estrategias con

orientación de mercado (subsección a) y las estrategias de transformación estructural (subsección b).

a) Estrategias de desarrollo con orientación de mercado

Conviene comenzar señalando una serie de hechos muy marcantes, en el sentido de que implican un viraje en las condiciones externas del desarrollo. Entre ellos se destaca el giro negativo que toma el crecimiento del comercio internacional en la década de 1970, la holgura de los préstamos bancarios a lo largo de la misma, el significativo aumento de las tasas de interés real a fines de esa década y la drástica reducción de los préstamos a comienzos de la siguiente.

Este es el marco en que se produce la crisis de la deuda. Originariamente, la expresión “ajuste estructural” tiene que ver con él, y con la necesidad de adaptarse a las restricciones impuestas por el ambiente internacional. Pero el ajuste no se percibe sólo como un modo de enfrentar esas restricciones externas, que resulte a la vez conducente para ir logrando la estabilidad de precios mediante políticas macroeconómicas adecuadas. También se lo propone como un patrón de transformación de las estructuras productivas cuyo sentido se explicita bien en las “estrategias de desarrollo con orientación de mercado” tipificadas por la que propone el Banco Mundial en el informe mencionado anteriormente.³⁵

Dicha estrategia se basa en ciertas posiciones atinentes al largo plazo: la liberalización financiera y del comercio exterior; el favorecimiento de la inversión extranjera directa; la desregulación de la actividad económica y, con ella, la sensible reducción del intervencionismo estatal; y finalmente, la privatización de empresas públicas, o aún, de ciertos servicios públicos. Se propone, pues, destrabar el funcionamiento de los mercados, esperando de ellos resultados que se refieren en general a la eficiencia en la asignación de recursos, pero que entrañan un cambio significativo en las estructuras productivas, en tanto la adopción de “precios correctos” implica que cambiará la relación entre la producción para el mercado interno y la producción de exportaciones.

Las posiciones antes señaladas evocan a las más directamente conectadas al largo plazo, de las diez que el profesor Williamson vincula con el llamado “Consenso de Washington”³⁶

35 Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, op. cit.

36 En J. Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México: Ed. Guernika S.A. 1991, p. 48.

Entre las restantes, otras hay atinentes al Estado, que habitualmente forman parte del *set* de las políticas de estabilización y de ajuste estructural: la reforma fiscal, la disciplina fiscal y la priorización en materia de gastos públicos. Estas son recomendaciones de política que atañen a la fiscalidad y a su racionalización. Pero aquí interesa más la percepción general de los cambios necesarios en el aparato del Estado en las estrategias del tipo comentado o, si se quiere, el sentido o dirección que esos cambios debieran tomar.

La idea de que adecuándose a los precios que rigen en el mercado internacional se logra una mutación en la estructura productiva asociable a un crecimiento extrovertido supone que la distorsión actual tiene implícita una forma perversa de acción del Estado, que induce la apropiación de rentas públicas por agentes privados (*rent-seeking*) subyacente en el patrón de crecimiento por sustitución de importaciones. Así pues, ese tipo de estrategia acopla bien con el neoutilitarismo y con su análisis de la apropiación de rentas públicas a través de medidas o mecanismos propios de ese patrón, como la fijación de aranceles, el establecimiento de restricciones cuantitativas a las importaciones, el control de cambios o la exigencia de permisos para acceder a ciertos mercados.³⁷

Como es claro, ese tipo de visión supone la necesidad de adecuar el aparato del Estado y de redefinir sus funciones. Sin embargo, en lo que respecta al papel del Estado hacia el futuro, las posiciones minimalistas – partidarias de un Estado que se limite a resguardar los derechos y propiedades individuales y el cumplimiento de los contratos privados –, no se configuran como frecuentes, al menos en la discusión académica. En este ámbito, por lo general se propone un Estado desvestido de lo superfluo, de modo de hacerse operativo para cumplir funciones que le son propias, entre ellas la de asegurar las precondiciones para la transformación estructural. Como se ha dicho, un Estado que tome “el timón en lugar de los remos.”³⁸

De nuevo, los puntos de vista sustentados recientemente por el Banco Mundial resultan ilustrativos. Según se sostiene, la elección que hoy se presenta a los países de menor desarrollo no es simplemente entre mercados libres e intervención estatal. Tienen además que decidir qué tipos de intervención pública promueven el funcionamiento eficiente de los mercados, alientan más eficazmente la inversión productiva en capital fijo, tecnologías y recursos humanos, y pueden ayudar a los trabajadores desfavorecidos. En otras palabras, se propone un Estado

37 Una síntesis de la visión neoutilitarista del Estado se encuentra en P. Evans, “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, núm. 140, enero-marzo de 1996, p. 532-533.

38 O. Osborne y T. Gaebler, *Un nuevo modelo de gobierno*. Madrid: Ed. Guernica S.A., 1994, p. 53.

no prescindente sino activo (aunque activo en ciertas direcciones como las señaladas), lo que implica admitir la necesidad de la corrección gradual de sus deficiencias institucionales.³⁹

b) Estrategias de transformación estructural

De suyo, el título de esta subsección genera dudas, en tanto las estrategias comentadas en la anterior también suponen cambios estructurales. Sin embargo, y en concreto, bajo dicho título se engloban posiciones estratégicas que suponen pautas de transformación quizá más profundas, pero que sin duda apuntan en una dirección distinta, como son la *transformación productiva con equidad* (CEPAL),⁴⁰ el *desarrollo desde dentro* (Sunkel),⁴¹ el *desarrollo autocentrado* (Ferrer)⁴² o la que se plantea muy embrionariamente en estas notas, enfatizando el carácter nacional de los proyectos de desarrollo viables.

Esta apreciación conjunta responde a que, por el momento, dichas posiciones no pueden ser claramente diferenciadas, en lo que respecta al modo de ver la cuestión del Estado. Todo indica que esos puntos de vista estratégicos resultan *grosso modo* compatibles con visiones del Estado que, como las que se mencionan más adelante, se inscriben en la tradición clásica del institucionalismo comparado, destacando “*la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, sobre todo para promover una transformación industrial.*”⁴³ De alguna manera, una visión de ese tipo subyace en la propuesta – que se dice diferenciadora del enfoque neoestructuralista o neocepalino respecto al neoliberal – de apuntar hacia una “*estrategia de concertación público-privada*”⁴⁴ Esta se plasma en algunas recomendaciones concretas respecto a las acciones del Estado: la

39 En el artículo de Peter Evans mencionado (p. 530) se cita la posición del Banco Mundial sobre los préstamos de ajuste como ejemplo de este nuevo énfasis en la reconstrucción institucional. Al respecto, puede consultarse el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1989. Los sistemas financieros y el desarrollo*, Washington D.C: Banco Mundial. El tema general del papel del Estado es el objeto específico de *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, publicado recientemente por la misma entidad.

40 CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, LC/G 1534, Santiago de Chile, 1990

41 O. Sunkel (comp.), *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1991.

42 La expresión “desarrollo autocentrado” es insinuada por Aldo Ferrer en su artículo “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, en *Desarrollo Económico, op. cit.*, p. 563-583. En él se habla de “*una visión autocentrada del desarrollo*” (p. 570), así como del logro de un “*desarrollo humano sustentable a través de la consolidación de la identidad de nuestros países y de su crecimiento autocentrado en un mundo global.*” (p. 582)

43 P. Evans, *op. cit.*, p. 534.

44 Fajnzylber, “La CEPAL y el neoliberalismo”, *op. cit.*, p. 208.

selectividad de las mismas, apoyada en la simplificación y autolimitación de sus tareas; cuidado de la eficiencia con que se las realice; la descentralización de las responsabilidades; el realismo con que se las emprenda, que implica continuidad y a la vez adaptación a los cambios de contexto.⁴⁵

Como puede apreciarse, la concertación estratégica alude más a ciertas normas básicas de funcionamiento del aparato del Estado que a la institucionalidad que lo preside o a sus bases sociales de sustentación. Los problemas que suscita el abordaje de estos temas no son menores. Entre tales problemas destaca el de la relación entre la capacidad o eficacia del Estado y el grado de autonomía requerido para lograrla. Como se ha señalado, *“para que un Estado aislado (autónomo) sea eficaz, deben resultar evidentes la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios de instrumentarlo. En un plan de transformación gerschenkroniana o hirschmaniana, la forma de dicho proyecto de acumulación debe descubrirse, casi inventarse, y su puesta en práctica exige establecer estrechas conexiones con el capital privado. [... Pero además...] el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman exigen algo más que un aparato administrativo aislado[...]: exigen mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante.”*⁴⁶

Con frecuencia se reconoce que, desde perspectivas como las recién señaladas, se explica bien ciertos casos de desarrollo tardío o muy tardío – como los de Japón, Corea y Taiwan donde los “estados desarrollistas” tuvieron éxito en lograr las transformaciones estructurales que la industrialización supone; y aun más, *“desempeñaron un papel estratégico en el dominio de las fuerzas del mercado interno o internacional y en su sujeción al interés económico nacional.”*⁴⁷ Pero desde esa misma perspectiva se aprecian amplias zonas oscuras, cuando se piensa en una estrategia de concertación público–privada, o mejor, en la delicada urdimbre entre intereses privados y públicos requerida para que la acción del Estado pueda impulsar cambios estructurales que compatibilicen esos intereses, a lo largo del tiempo.

Ver claro los trazados de esa urdimbre se hace particularmente difícil en condiciones cor

45 CEPAL, *op. cit.* p. 154-157.

46 P. Evans, *op. cit.*, p. 536.

47 G. White y R. Wade, Development state and market in East Asia: an introduction, en G. White (ed.), *Development State in East Asia*, Londres: Macmillan, 1988, p. 1

las actuales, en que se convive con una revolución tecnológica dándose en el seno de un proceso de globalización. La primera conlleva una transformación del riesgo en incertidumbre, cuyos márgenes son además fluctuantes según ramas y sectores. Y esto no sólo por los caminos impredecibles del progreso técnico, sino también, y tal vez principalmente, por las mutaciones que concomitantemente se van dando en las estructuras de mercado, y por la posibilidad de que éstas entrañen pérdidas de posición y de poder económico. Por su parte, la globalización, y en particular la globalización financiera, conforma un mundo de expectativas volátiles, en que la información se mueve libre y rápidamente, suscitando la posibilidad de cambios en la opinión pública internacional. “*Cualquier medida juzgada como paso en falso por esa entidad inmaterial puede imponer penalidades. Contrariamente, las decisiones o eventos que se interpreten como positivos son recompensados.*”⁴⁸

En conexión con la globalización y el acelerado cambio técnico, la cuestión del Estado se hace mucho más compleja cuando se la mira desde el ángulo de sus bases de sustentación social. Y esto en el sentido de que se pierde perspectiva en cuanto al rumbo de las transformaciones en las estructuras de clases y grupos, así como al de las pautas de comportamiento en que se van expresando sus nuevas relaciones. En cuanto a las primeras, cabe mencionar el cambio en el subempleo, que tiende a hacerse crecientemente urbano, y también su virtual aumento, nutrido no sólo por la agricultura atrasada, sino también por el desempleo de los propios sectores modernos, cobijado en servicios de baja productividad. Por otra parte, la presión del desempleo ligado al progreso técnico, así como la posibilidad que éste brinda de tercerizar actividades que venían realizándose en el seno de la industria, son fuente de una alteración de las relaciones de trabajo que conlleva el debilitamiento de la posición de los asalariados.

Se juntan a lo anterior los cambios de las relaciones entre las clases propietarias que parecen hacerse visibles en la variedad de las asociaciones entre empresas y de la frecuencia con que se establecen. Muchas de ellas se configuran como formas beneficiosas de cooperación, en tanto aumentan la competitividad y eficiencia o se destinan a diluir los riesgos, dilución que se amplía indirectamente a un vasto número de propietarios del capital. Pero dichas asociaciones envuelven también formas supeditadas de conexión, en las cuales la reducción del riesgo se realiza al costo de la capacidad de innovar o, con más propiedad, de

48 F. H. Cardoso, “*Consecuencias sociales de la globalización*”, Conferencia en el Indian International Center, Nueva Dehli, enero de 1996.

la posibilidad de impulsarla nacional o territorialmente, con consecuencias negativas para la dinámica de la acumulación y del desarrollo.

También parecen haber cambiado las relaciones internacionales, y ello en el sentido de agravar la dependencia o, si se quiere, de reducir los márgenes para la toma de decisiones autónomas. Un aspecto de esta cuestión, mencionado precedentemente, atañe a la operatoria de los mercados cada vez más interconectados, así como al peso de la opinión pública internacional a su volatilidad. Tanto ésta como los mercados “*tienden a ser conservadores, a seguir cierta ortodoxia en su funcionamiento. Establecen un patrón de conducta que prácticamente no admite desvíos, en un mundo en que hay una inmensa variedad de realidades nacionales.*” Otro aspecto a considerar atañe a la regulación internacional, o más propiamente, a la creciente adecuación de los cuadros regulatorios que rigen en los países a aquellos que se van construyendo en la órbita internacional. Un ejemplo lo brinda la introducción de normas genéricas para la propiedad intelectual y para el tratamiento de las inversiones en la Organización Mundial de Comercio, en cual revela que ciertos temas considerados en el pasado “*de competencia interna de cada país, están ahora sujetos a regímenes multilaterales de reglas.*”⁵⁰ Sin embargo, de ese estrechamiento de los márgenes de maniobra no deriva la imposibilidad de defender intereses cruciales y legítimos. Así, al tiempo que se van percibiendo las potencialidades de crecimiento y desarrollo abiertas por el Mercosur, la implementación del mismo induce cambios relevantes en los objetivos y en las orientaciones de la política internacional de sus actores más directos.⁵¹

Consideraciones finales

En los días que corren, la “condición periférica” puede caracterizarse por la existencia de dos brechas de productividad, una externa y otra interna. La primera se encuentra relacionada con la revolución tecnológica en curso. Ella implica el rezago de los niveles de la productividad del trabajo en las actividades modernas de la periferia, respecto a los que prevalecen en actividades similares de los centros. La brecha interna concierne al acentuado desnivel de la productividad

49 F. H. Cardoso, *ibid.* En lo que atañe al corto plazo, el debilitamiento de los márgenes de maniobra de las políticas macroeconómicas aparece claramente reflejado en R. Frenkel *et alii.* “De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa”, donde se comparan los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México (en *Revista de Economía Política*, S. Paulo, Vol. 16, núm. 4, octubre-diciembre de 1996). Respecto al largo plazo, una reciente reseña sobre las políticas productivas y de competitividad de ocho países de la región se encuentra en W. Peres (ed.), *Política de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México: Siglo XXI Editores, 1997.

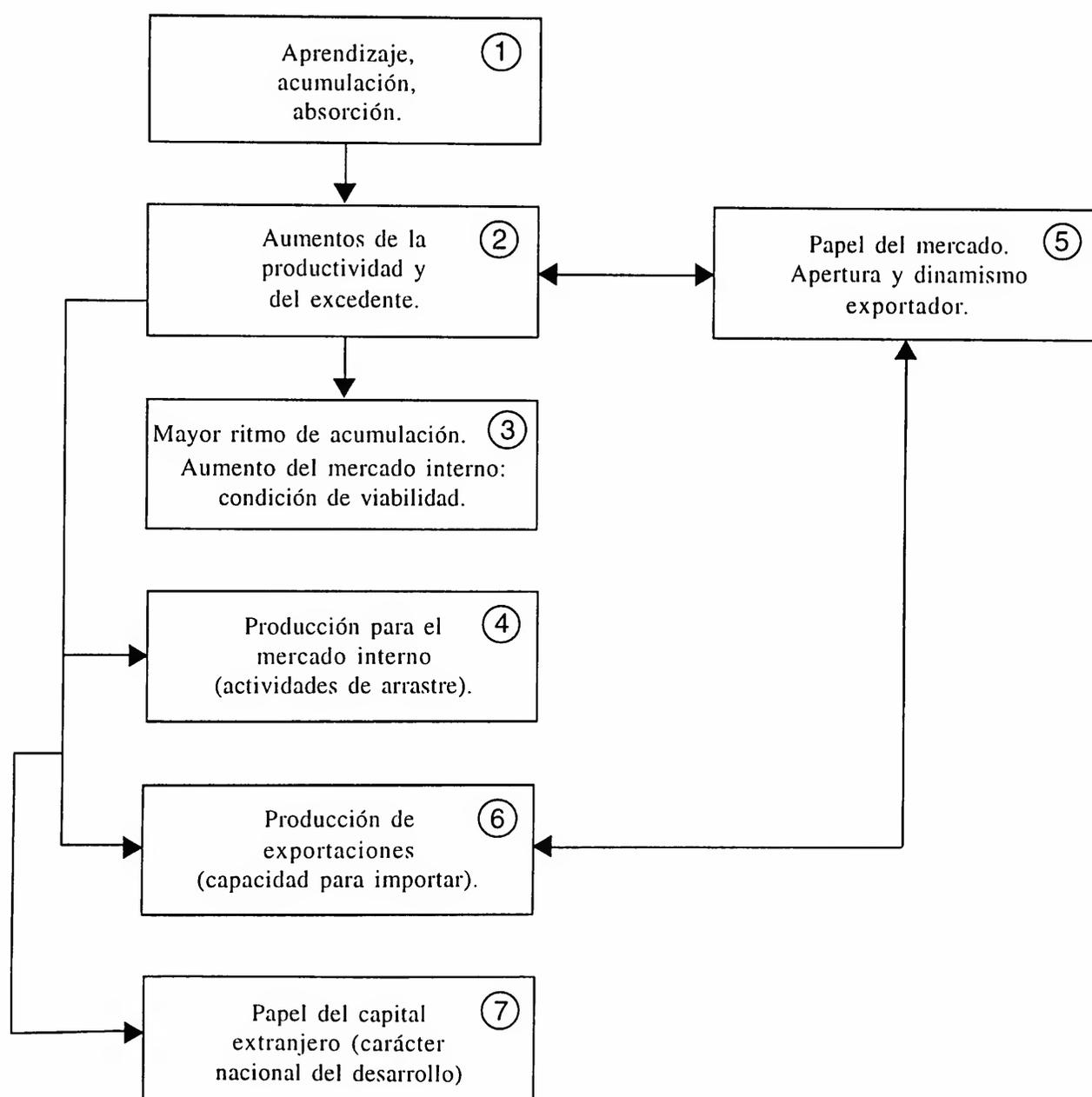
50 F. H. Cardoso, *ibid.*

51 Respecto de estos cambios y de su significado económico y político, puede consultarse a A. Ferrer, *op. cit.*

entre las actividades modernas y atrasadas de la propia periferia. O sea, entre las que se llevan a cabo en la frontera tecnológica o relativamente próximas a la misma, y aquellas otras llamadas “informales”, que albergan grandes contingentes de mano de obra subempleada.

Superar la condición periférica equivale a ir reduciendo esas dos brechas, aproximándose de su eliminación. La prescindencia del Estado y la liberalización del sistema económico no constituyen caminos que conduzcan a lograrlo. Las palabras “aprendizaje, acumulación, absorción” (Diagrama 1, recuadro 1) evocan los tres ámbitos de una estrategia de desarrollo que sí se considera conducente. A ellos se vuelve más adelante.

DIAGRAMA 1



Para que la brecha externa de productividad vaya reduciéndose se requiere constituir un “espacio de aprendizaje” *i.e.*, impulsar un conjunto de políticas de *ciencia y tecnología* y de *innovación*, contemplando sectores, ramas y actividades adecuadamente seleccionados. La brecha mencionada tiene otra implicación destacable: la periferia presenta desventajas en cuanto a oportunidades de inversión real, a raíz de que éstas se ven fuertemente condicionadas por la aceleración del progreso técnico. Por otra parte, el proceso de globalización que la acompaña va delineando un escenario donde las grandes empresas y conglomerados desempeñan un papel protagónico, y donde sus inversiones fluyen hacia los mercados que consideran claves para consolidar sus posiciones de competidores globales. La competencia, pues, se exacerba y universaliza, pero por sí sola no asegura oportunidades de inversión real a toda la periferia, ni que éstas perduren allí donde hayan surgido o puedan surgir temporalmente. De ahí la recomendación de constituir un “espacio de acumulación”, a través de un conjunto de políticas sectoriales y subsectoriales, compatibles y complementarias con las que se impulsen en el ámbito tecnológico.

La absorción plena implica: mantener el empleo en las actividades modernas a los niveles de productividad próximos a las mejores prácticas; ocupar los aumentos de la población activa en ese tipo de actividades y a esos niveles de productividad; e ir reabsorbiendo la mano de obra subempleada en similares condiciones de productividad del trabajo. Más que la definición de un objetivo preciso, la absorción plena constituye un referente analítico que refleja la gradual superación de la “condición periférica”, vista desde el ámbito ocupacional. Como es claro, ir la superando demandará políticas directamente ocupacionales, dirigidas al aumento del empleo en las actividades modernas, y asimismo a facilitar la reconversión de las que inicialmente se configuran como atrasadas. Pero tales políticas no son dissociables de las que se llevan a cabo en los ámbitos tecnológico y productivo, pues el crecimiento del empleo depende crucialmente de la *performance* de la producción o, con más propiedad, del ritmo y del perfil (tanto sectorial como tecnológico) con que se vaya realizando la acumulación de capital.

Las consideraciones anteriores reiteran que la estrategia de desarrollo de la periferia puede referirse a un espacio único, a la vez de aprendizaje, acumulación y absorción (véase de nuevo el recuadro 1). Constituir e impulsar ese espacio conlleva el aumento continuo de la productividad del trabajo en las actividades modernas, a raíz de la incorporación de progreso técnico, también continua. Además, a medida que se la reabsorbe, se produce un salto en los niveles de productividad de la mano de obra subempleada, salto cuya significación se acrecienta con el tamaño del sector atrasado y con la celeridad de la reabsorción. Ambos tipos de aumento de la productividad son fuentes potenciales de crecimiento del excedente económico (recuadro 2), definido con base en la diferencia entre el producto por hombre ocupado y el salario correspondiente.

Ceteris paribus, la realización de esa potencialidad o, si se quiere, el aumento efectivo del excedente, trae consigo el incremento del ritmo de acumulación. Como aquel aumento se basa en el de la productividad y el empleo, y asimismo en la reabsorción del subempleo, el mayor ritmo de acumulación va acompañado por la expansión persistente del mercado interno. En las economías de gran porte y amplia heterogeneidad estructural que tipifican la “condición periférica”, la expansión de dicho mercado constituye una condición de viabilidad del desarrollo, en el sentido de que ella resulta crucial para realizar la producción incrementada (recuadro 3). Además, la producción para el mercado interno proviene de un amplio conjunto de actividades cuyas dimensiones lo transforman en sector de arrastre de la economía como un todo (recuadro 4). El desenvolvimiento de la periferia se percibe, pues, como dependiente de un esfuerzo de acumulación propio, basado en aumentos propios de la productividad y del excedente, que a su vez se ligan a la expansión del mercado interno y de la producción para dicho mercado (recuadros 2 a 4).

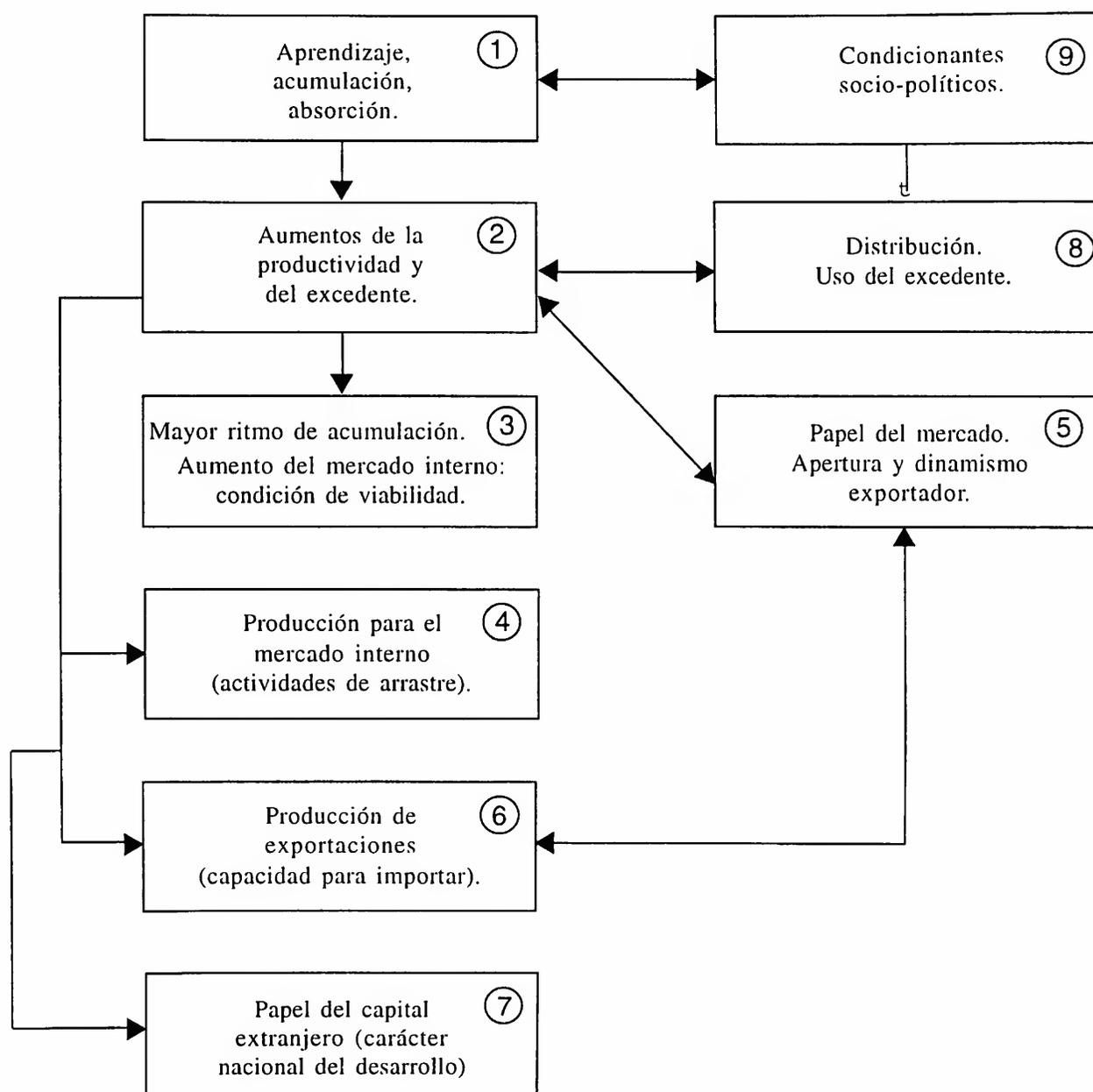
Desde el punto de vista económico, éstos son los elementos que conducen a hablar de una *estrategia de desarrollo nacional*. Dicha estrategia no supone preestablecer centralizadamente los ritmos y perfiles de aumento de la producción y/o de la acumulación de capital. Supone apenas establecer estímulos flexibles y temporarios, y redefinirlos de acuerdo con las reacciones empresariales y del mercado, incorporando así los mecanismos de prueba y error peculiares de este último. Tampoco se postula el cierre de las economías periféricas y su desenvolvimiento autárquico. Al contrario, se reconoce la necesidad de someterlas al acicate de la competencia internacional mediante su apertura creciente, que a la vez se constituye precondition de su dinamismo exportador (recuadro 5). Cuando se expanden con intensidad, el rezago productivo y tecnológico de dichas economías se expresa en considerables incrementos de la demanda de importaciones. A largo plazo, los aumentos de la capacidad para importar requeridos para satisfacer esa demanda deberán sostenerse en un crecimiento compatible de la producción de exportaciones (recuadro 6).

La producción para el mercado interno tendrá un fuerte peso en el crecimiento global de las economías periféricas, a la larga mayor que el correspondiente a la producción de exportaciones. La disparidad dinámica entre esos dos tipos de producción posee implicaciones que atañen al papel del capital extranjero. La principal consiste en que, a largo plazo, la cuota parte del mismo en el total de activos radicados en la periferia habrá de ser decreciente. Este papel supletorio o limitado del capital extranjero constituye una expresión sintética del carácter nacional que habrá de tener el desarrollo periférico (recuadro 7), cuyo carácter se configura como condición económica (además de socio-política) de su viabilidad.

Estas notas, de carácter muy preliminar, se destinan más a levantar interrogantes que a darles respuesta. Más precisamente, procuran delimitar algunos ámbitos en los cuales plantear

preguntas de forma ordenada en torno a algunos hechos estilizados que se consideran particularmente relevantes. En la síntesis que antecede subyacen los de cuño económico: el rápido avance técnico, el intenso proceso de globalización, la agudización de los problemas del empleo. A continuación se retoma, brevísimamente, la cuestión de las relaciones sociales y del Estado, recurriendo para ello al Diagrama 2.

DIAGRAMA 2



El mismo es en todo similar al Diagrama 1, con la salvedad de incluir dos recuadros adicionales. El primero (8) atañe a la distribución funcional y personal del ingreso. Ambas inciden en el uso del excedente, dimensionando el esfuerzo de acumulación y su ritmo efectivo. Pero la distribución no es sólo un aspecto del acontecer económico. A la vez, refleja e imbrica condicionantes socio-políticos (recuadro 9) o, con más propiedad, relaciones sociales y de

poder entre clases y grupos, y el modo en que ellas se expresan en el accionar del Estado. Es en el marco de esas relaciones y con base en ese accionar que puede darse viabilidad socio-política a estrategias de desarrollo fundadas en procesos de aprendizaje, acumulación y absorción (recuadro 1).

También en este sentido las estrategias del tipo propuesto pueden decirse de *desarrollo nacional*: ellas requieren redefinir políticamente los modos de relacionamiento internacional implicados en la “condición periférica”, aliviando las desventajas y encauzando las ventajas abiertas por la revolución tecnológica y la globalización.

