

OCTAVIO RODRÍGUEZ*

LA AGENDA DEL DESARROLLO

[ELEMENTOS PARA SU DISCUSIÓN]

INTRODUCCIÓN

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 mantener los equilibrios macroeconómicos en los países de la región. Sin embargo, durante los últimos años, la cuestión del desarrollo a largo plazo reaparece en el escenario cada vez con más frecuencia. En el nuevo conjunto de preocupaciones, dos temas vienen mereciendo una atención especial: la globalización y la revolución tecnológica.

El término *globalización* concierne en parte a la diseminación a escala mundial de nuevos patrones de producción y de los modos de organizarla. Materialmente, la globalización consiste, pues, en una especialización creciente de la producción de bienes y servicios entre países y entre regiones o bloques –también entre empresas–, y en un incremento paralelo de los intercambios de mercancías. Desde el ángulo financiero, la globalización entraña el incremento de los flujos de capital de riesgo –ya se trate de la inversión extranjera directa en ac-

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

tivos nuevos, ya de la adquisición de activos físicos preexistentes– y, asimismo, la vertiginosa expansión de las transacciones financieras en sentido estricto.

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

La globalización y la revolución tecnológica en curso se perciben como las dos caras de un proceso único, sin duda favorecido por las tecnologías de la información y su particular aptitud para difundirse. Sin embargo, ha de tenerse presente que dicho proceso no deriva sólo ni principalmente de tal aptitud, sino que depende –en forma crucial– del accionar concreto de ciertos actores económicos, tanto públicos como privados. En este sentido, cabe destacar el papel protagónico que juegan las empresas transnacionales. De ellas, y de los grandes conglomerados en que participan, provienen en buena medida los cambios en la estructura de la producción y del comercio que signan la globalización. Pero también debe considerarse la incidencia de los cambios en las pautas de regulación de las relaciones económicas internacionales, impulsadas por agentes públicos. En particular resulta clave la liberalización del comercio y de los movimientos financieros.

De acuerdo con frecuentes puntos de vista muy difundidos, debe esperarse que de la globalización provengan consecuencias claramente positivas. En última instancia, en esta visión subyace una perspectiva optimista sobre la economía de mercado y su libre funcionamiento. Según se piensa, la globalización expresa un aumento gradual pero persistente de la división del trabajo entre las distintas economías, lo que a su vez conlleva una mejora de los resultados de las mismas, que a la larga ha de ponerse de manifiesto en el mayor dinamismo del comercio y la producción mundiales. Se entiende, además, que esta dinámica constituye la vía expedita por la cual la revolución tecnológica en curso se difundirá hacia la economía mundial en su conjunto.

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

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

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

En las recientes publicaciones especializadas abundan las preocupaciones sobre los efectos de la revolución tecnológica en el empleo, donde se reconoce la emergencia de problemas de naturaleza estructural. Así, los cambios en la composición de la producción implican cambios en la composición de la demanda de mano de obra –entre la industria y los servicios, por ejemplo–, ante los cuales la oferta no se ajusta con prontitud, suscitándose excesos temporarios. Y así también, los ingentes aumentos de la productividad del trabajo generan incertidumbre en cuanto a la relación entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo en el largo plazo.

Menos frecuente resulta el reconocimiento de las especificidades de las economías periféricas –también relacionadas con la disparidad de ritmos de progreso técnico–, donde subsisten grandes contingentes

de mano de obra subempleada, es decir, ocupada a muy bajos niveles de productividad. En dichas economías, los problemas de la ocupación presentan, pues, dos aspectos principales: el mantenimiento del pleno empleo en actividades de productividad normal y la absorción del subempleo en nuevas y similares condiciones de productividad.

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

Cualquier visión sobre el acontecer económico que exacerbe las virtudes del mercado tiene como contracara natural la recomendación de limitar al máximo la intervención del Estado en su funcionamiento. Intentaremos ir más lejos, al reconocer al Estado cierto papel clave en la corrección de aspectos incompletos y en la superación de alguna rigidez propia de las estructuras productivas y ocupacionales de la periferia.

LA BRECHA TECNOLÓGICA

Las teorías del crecimiento de base neoclásica y keynesiana, dominantes hasta mediados de los años ochenta, que aún hoy conservan una influencia considerable, postulan que el progreso técnico constituye un factor esencial del crecimiento, pero por lo general lo tratan como variable exógena al sistema económico. El rápido avance tecnológico verificado en los últimos tres o cuatro lustros está en el origen de un cambio de óptica significativo: nuevos enfoques han pasado a percibir el progreso técnico como endógeno a las empresas, y también a los sistemas económicos en que ellas se inscriben¹.

Esta afirmación se basa en que el progreso técnico resulta de un proceso interno de las empresas, el proceso de innovación. Es en innovaciones gestadas al interior de las empresas que el progreso técnico se hace efectivo, sea en nuevos bienes, sea en cambios en los modos de producirlos, sea en transformaciones organizacionales y/o de gestión.

¹ En conjunto, los enfoques aludidos conforman una perspectiva del progreso técnico que se ha dado en llamar "neo-schumpeteriana" o "endogenista". Puede encontrarse una caracterización de dicha perspectiva en Nelson y Winter (1982) y en Aghion y Howitt (1992).

Los enfoques recientes entienden, además, que el progreso técnico se expresa en una sucesión de mutaciones menores, o innovaciones incrementales, y a veces en mutaciones de mayor significación, o innovaciones radicales². Por otra parte, se reconoce que el surgimiento de una revolución tecnológica –o si se quiere, de un nuevo paradigma tecnoc-económico– da lugar a una eclosión de innovaciones radicales, que se ponen de manifiesto en distintos sectores productivos relevantes.

El progreso técnico depende crucialmente de la acumulación de conocimientos que se van gestando o absorbiendo en las empresas sobre la base de reiterados esfuerzos de aprendizaje. Dicho de otro modo, los conocimientos y su acumulación constituyen la clave de la capacidad de innovar, pero tanto aquellos como esta dependen, a su vez, de esfuerzos de aprendizaje que se van realizando en el seno de las propias empresas.

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

Como elemento clave del entorno se destaca la denominada “infraestructura tecnológica”. En sentido estricto, se la define como el conjunto de entidades que realizan investigación y desarrollo y no se inscriben en las firmas 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 y, además, las propias experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones. El énfasis en la importancia del entorno que forman los elementos reseñados implica un modo tal de ver el progreso técnico que su generación y adaptación se entienden como insertas en un *sistema nacional de innovación* (SNI), propio de cada economía, definible de la siguiente manera:

Conjunto de agentes, instituciones y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios (CEPAL, 1996: 73)³.

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

3 Obsérvese que el adjetivo *nacional* no impide reconocer la existencia de componentes regionales o locales que favorecen el aprendizaje y la capacidad de innovar, asociados a la

Las brevísimas consideraciones precedentes, relativas al progreso técnico, facilitan el abordaje del tema clave de la brecha tecnológica desde distintos ángulos. Un primer enfoque reconoce que las empresas ubicadas en la periferia poseen una magnitud que las hace menos aptas para asumir los costos y riesgos involucrados en la investigación y el desarrollo. Asimismo, muchas veces, ellas vienen produciendo en condiciones que las sitúan lejos de la frontera tecnológica (de las mejores prácticas).

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

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, como en las magnitudes absolutas y relativas de los gastos en ciencia y tecnología.

El conjunto de desventajas al que se acaba de aludir explica la brecha tecnológica entre centros y periferia. Admitirla como tendencia general no implica negar la existencia de “ventanas de oportunidad” relacionadas con el surgimiento de un nuevo paradigma, en ciertos ámbitos en donde la tecnología no está apropiada y el acceso a la misma es, en principio, más libre (Pérez, 1996). Tampoco supone ignorar que en América Latina se presentan condiciones para el logro de avances tecnológicos potencialmente significativos, relacionados con la adopción de tecnologías disponibles en actividades productivas preexistentes, con la presencia de capacidades industriales y tecnológicas adquiridas en etapas de crecimiento previo, con la calificación de mano de obra que se fue

generación de economías externas en redes de empresas (*clusters*), de las que participan agentes productivos y tecnológicos diversos, tanto privados como públicos. Las mismas (y/o su constitución) se configuran como virtualmente relevantes desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo de las economías de tipo periférico, abordadas más adelante. Respecto de dichas redes, ver Humphrey (2001). Según Lundvall (1992), puede aceptarse, además, que en muchas circunstancias los procesos de innovación trascienden las fronteras nacionales. Sin embargo, estos fenómenos no invalidan la conceptualización del sistema innovativo a base de un entorno nacional.

logrando durante las mismas y con abundancia de recursos naturales, ahora potencialmente explotables mediante algunas tecnologías de vanguardia (CEPAL, 1996: 67). Se debe observar, sin embargo, que la realización de estas potencialidades depende en forma crucial de la puesta en marcha de conjuntos de políticas persistentes y adecuadas, en las que se tengan en cuenta los condicionamientos fuertemente negativos del actual proceso de globalización.

LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES

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

Prebisch (1953) señala que el desarrollo ha de verse como “un proceso de intensos cambios estructurales [...] como una secuencia de fenómenos dinámicos [que constituyen] vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente”.

Pero, además, se pregunta cómo percibir estos fenómenos dinámicos y cambios estructurales en un sistema económico mundial compuesto por dos polos –el centro y la periferia– claramente diferenciados, en términos de complejidad productiva y niveles medios de ingreso. La respuesta es conocida: consiste en la admisión de que, aunque no sin cambios, el desarrollo espontáneo del sistema centro-periferia reproducirá las desigualdades antedichas. A continuación se retoman estas ideas básicas, procurando extenderlas al análisis de la “condición periférica” en las dos últimas décadas, período signado por la presencia de una revolución tecnológica y por un fuerte y concomitante proceso de globalización.

Varios son los caminos para abordar y actualizar la noción de desarrollo desigual debida a Prebisch. Pero el más conducente para captar “la esencia de la dinámica estructural [propia del mismo] se centra en dos conceptos fundamentales” (Ocampo, 2001a : 33). Por un lado, los de

innovación y aprendizaje; por otro, los de complementariedad y externalidades tecnológicas. A ellos se refieren los dos puntos que siguen.

INNOVACIÓN Y APRENDIZAJE

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

Importa considerar las razones por las cuales se produce ese comportamiento dispar de innovación, inversión y acumulación, aspectos clave del carácter desigual del desarrollo. Para esos fines, conviene comenzar presentando un breve referente, en el que se contraponen ciertas dinámicas estilizadas de crecimiento y progreso técnico. De acuerdo con desarrollos analíticos debidos a Solow, en ausencia de progreso técnico, tenderá a producirse una tasa de aumento del producto equivalente a la de crecimiento poblacional (y/o de la población activa), que implica, pues, la constancia del producto per cápita (y/o por persona ocupada)⁴. En contraste con este modelo básico, puede entenderse que en el marco de un paradigma maduro, pero aún nutrido por innovaciones incrementales, las tasas de inversión real y de acumulación en que esas innovaciones se vayan plasmando se reflejarán en cierto crecimiento del producto, que resultará, en mayor o menor medida, superior al correspondiente a dicho modelo. Distinto es el caso de la eclosión y desenvolvimiento de una revolución tecnológica o nuevo paradigma tecno-económico, en tanto genera una constelación de innovaciones que, al ampliarse y difundirse, inducen tasas de crecimiento significativamente mayores que las correspondientes a un paradigma maduro, y que por ende se distancian aún más de la tasa de crecimiento poblacional.

4 Este autor muestra que el producto per cápita sólo puede crecer de forma sostenida a través del tiempo en función del progreso técnico, representado en el modelo original por una tasa exógena que permanece inexplicada. (Solow, 1956). Las teorías recientes del crecimiento analizan precisamente los factores que explican la intensidad del progreso técnico y sus diferencias entre países, que se perciben como fuentes de las asimetrías estructurales y de las divergencias del producto per cápita en la economía internacional. El artículo de Hounie et al. (1999) refiere un modelo "endogenista" de cuño neoclásico (Romer, 1990) y otros con perfiles "evolucionistas" (Verspagen, 1993; Dosi y Fabiani, 1994), y los compara con posiciones recientes de la CEPAL.

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

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

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

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

COMPLEMENTARIEDAD Y EXTERNALIDADES

En su definición habitual, la estructura productiva de una economía se considera compuesta por actividades, ramas, sectores y subsectores

en los cuales se elaboran los bienes y servicios propios de la misma. Se entiende, además, que de la ampliación de dicha estructura, y también de su diversificación, dependen la continuidad y/o la dinámica de esa producción, globalmente considerada. Cabe señalar, además, que entre diversos conjuntos de actividades, sean ellas constitutivas de una misma rama o sector, sea que se inscriban en sectores diferenciados, se establecen nexos concernientes a la producción que realizan. Pero también ha de indicarse que dicha producción es efectuada por empresas, a través de las cuales los nexos mencionados toman cuerpo, haciéndose efectivos.

El concepto de complementariedad no concierne propiamente a los nexos genéricos a los que se acaba de aludir. Dicho concepto se refiere a ciertas interacciones que se establecen entre actividades productivas inscriptas, ya sea en un mismo sector, ya sea en sectores diferentes, así como entre las empresas que las llevan a cabo. Pero se considera, asimismo, que esas interacciones poseen la aptitud relevante de suscitar economías externas tecnológicas. Los enfoques recientes sobre el progreso técnico han venido destacando la importancia de las complementariedades que se establecen entre actividades productivas y entre empresas para la gestación y continuidad del mismo.

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

Estas carencias en las complementariedades y articulaciones guardan una estrecha relación con las imperfecciones y vacíos de la institucionalidad en que se inscriben. Por un lado, son relativamente escasas las entidades no empresariales destinadas al desarrollo científico y tecnológico, en circunstancias en las que, además, el accionar de las mismas resulta incipiente. Por otro, son también incipientes e incompletos los conjuntos de normas y regulaciones capaces de facilitar o inducir conexiones entre dichas entidades y el ámbito empresarial, así como entre las propias empresas, de modo de enriquecer la cooperación para el desenvolvimiento tecnológico.

Existen fuertes indicios de que las empresas radicadas en la periferia participan escasamente de los acuerdos que atañen de forma más directa al desarrollo de las tecnologías de punta. Ello no impide que su participación sea frecuente en los diversos tipos de acuerdos entre empresas y grupos que se vienen produciendo, sea para la realización

de ciertas fases de los procesos productivos en distintos países, sea para contar con respaldos económicos y tecnológicos que aseguren la continuidad de su presencia en mercados relevantes. Sin embargo, el papel de estas presencias empresariales, cuando se las verifica en economías periféricas, parece configurarse como supeditado, en particular en lo que concierne a los esfuerzos de innovación.

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

EL ESCOLLO EXTERNO

Como se señaló con palabras de Prebisch, el desarrollo ha de concebirse como “una secuencia de fenómenos dinámicos”. Las consideraciones precedentes procuran mostrar que existe hoy una dinámica relacionada con la emergencia de un nuevo paradigma tecno-económico, que asume la configuración de una frontera tecnológica que se expande. Se indicó, asimismo, que las nuevas técnicas que dicho paradigma va generando suscitan cambios en sectores del paradigma anterior, en el sentido de que con ellas se crean nuevas oportunidades de innovación, y a la vez se renuevan diversas oportunidades de crecimiento económico.

En condiciones de apertura externa y en ausencia de políticas tecnológico-productivas⁵, la dificultad de acercarse a esta segunda frontera, y la cuasi-imposibilidad de lograrlo respecto a la primera, constituyen otra forma de designar a la denominada “brecha tecnológica”. Los fenómenos dinámicos relacionados con la misma pueden abordarse a nivel global o macroeconómico, como hiciéramos anteriormente. Vimos entonces que ese abordaje permite percibir una tendencia general del surgimiento de desigualdades en materia de innovación, acumulación y crecimiento, tendencia que parece confirmarse

⁵ Conviene reiterar que más adelante se retoma este doble supuesto y se vuelve sobre dichas políticas, así como sobre su papel clave en la viabilización del desarrollo de las economías periféricas.

en la evolución a largo plazo del sistema centro-periferia, inclusive en períodos recientes.

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

Sin embargo, el carácter claramente sectorial de tales asimetrías no impide, sino que supone, reconocer que ellas operan inscriptas en ciertos patrones de división internacional del trabajo, o con más propiedad, en ciertas pautas de inserción internacional de la periferia.

LAS RELACIONES COMERCIALES

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

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

De la dificultad para acceder a niveles adecuados de competitividad deriva la siguiente conclusión, válida para la periferia considerada en abstracto o para un amplio conjunto de economías que la conforman: se configurará en ella una tendencia reiterada al desequilibrio del balance comercial. En efecto, por un lado, a raíz de las deficiencias de su competitividad, no le resultará factible expandir con fuerza las expor-

taciones. Por otro lado, debido a esas mismas deficiencias, los requerimientos de distintos tipos de bienes que no logra producir internamente suscitarán acumulaciones aluviales de demandas de importaciones.

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

LAS ASIMETRÍAS FINANCIERAS

Más allá de la restricción estructural y de largo plazo impuesta a través de la tendencia antedicha, se entiende que las economías periféricas pasan por períodos de bonanza en los que esa tendencia se atenúa y el crecimiento se intensifica —a raíz, por ejemplo, del dinamismo de las economías centrales y/o de la mejora de los términos del intercambio⁶— y por otros períodos de signo contrario, en los que la emergencia del desequilibrio comercial pasa a operar como traba al crecimiento periférico.

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

En este sentido, cabe señalar que la revolución tecnológica en curso trae consigo ciertos cambios de gran significado en las relaciones financieras, al tiempo que se constituye como factor de impulsión de los mismos. Un aspecto clave de esos cambios consiste en el ingente crecimiento del número y valor de los activos en que dichas relaciones se plasman, y de la creciente desproporción que van adquiriendo respecto del conjunto de los activos reales.

⁶ El tema de los términos del intercambio no será tratado en estas notas. Al respecto, ver Rodríguez (1981: Cap. 4).

La mundialización de los mercados financieros, así como la acentuación de las tendencias especulativas que la acompaña, inciden en el sentido de aumentar fuertemente la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo. Más allá de la inestabilidad intrínseca de tales mercados, subyacente en la desproporción antes mencionada, la grave vulnerabilidad de las economías periféricas se asocia a la menor profundidad de su desarrollo financiero, o con más precisión, a las asimetrías existentes entre sus estructuras financieras y las que prevalecen en los grandes centros. Ocampo (2001a: 28) destaca cuatro asimetrías básicas: el tamaño reducido de los mercados financieros periféricos; las estructuras de plazos desventajosas que les proporcionan dichos mercados; los alcances limitados que presentan en ellos los mercados secundarios; y finalmente, el carácter también foráneo de la moneda en que se ve denominada su deuda externa.

Apreciando en conjunto las tres primeras asimetrías, se percibe que los mercados financieros de los países en desarrollo son sensiblemente más incompletos que los mercados internacionales, de tal modo que, en dichos países, una parte de la intermediación financiera ha de llevarse a cabo, necesariamente, en estos mercados. Este carácter incompleto, en alianza con el hecho de que las monedas internacionales son las de los centros, guarda relación con el carácter procíclico de los flujos de capital en los países en desarrollo.

Estas tendencias se vinculan, asimismo, con el carácter residual de los flujos concernientes a los países antedichos. Distinto es el caso de los centros, en los que los flujos de capital presentan un comportamiento anticíclico: su disponibilidad y utilización se acrecientan cuando la bonanza los requiere, y se ajustan cuando la coyuntura cambia de signo.

Contrariamente, las economías en desarrollo no cuentan con los mismos márgenes para llevar a cabo una conducción macroeconómica que induzca resultados similares. Esto porque los comportamientos de los actores en mercados financieros residuales coadyuvan a la agudización del ciclo, mientras las propias autoridades se enfrentan a la necesidad de responder con medidas compensatorias que producen, también, efectos procíclicos. Otro tanto sucede con arreglos multilaterales vehiculados por el FMI, pues si bien proporcionan alivios temporarios, “están dirigidos a garantizar la adopción de paquetes de austeridad, durante las crisis”; o si se quiere, a impulsar “una macroeconomía de depresión” (Ocampo, 2001a: 29).

LOS PROBLEMAS OCUPACIONALES

Las siguientes consideraciones se refieren a los problemas ocupacionales propios de la periferia, problemas cuya característica o especificidad

más relevante consiste en la presencia de importantes volúmenes de subempleo y en la persistencia de los mismos a lo largo del tiempo.

El concepto de subempleo se apoya en el de heterogeneidad estructural. Esta puede definirse atendiendo a la estructura productiva, o bien a la estructura de la ocupación. Desde el primer ángulo, una estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella actividades, ramas o sectores donde la productividad del trabajo es elevada o “normal”, con otras en las cuales esa productividad resulta muy reducida. A ese tipo de estructura productiva corresponde cierta estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o “normal”⁷, que constituye el empleo. Pero se verifica también la presencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad muy bajos, que conforma el subempleo.

En general se reconoce que la revolución tecnológica en curso viene generando problemas en el ámbito ocupacional, a raíz del carácter ahorrador de mano de obra de las técnicas en que ella se plasma, o si se quiere, a raíz de la acentuación de dicho carácter respecto a técnicas preexistentes⁸. Asimismo, se admite que esos problemas resultan especialmente agudos en las economías periféricas, y en particular en las de América Latina. Tal diferencia se asocia con frecuencia al hecho de que, en varias de ellas, se impulsó una apertura externa considerable, comprometiendo o jaqueando la supervivencia de actividades preexistentes, cuyos niveles de productividad y competitividad resultaban comparativamente reducidos. Pero más que a hechos eventuales del tipo indicado, importa señalar que las condiciones desfavorables que prevalecen en la periferia tienden espontáneamente a reiterarse. En parte, esto se asocia a la relativa lentitud del crecimiento de la misma (que mencionáramos más arriba) que deriva de la brecha tecnológica, con obvias consecuencias limitantes sobre la expansión del empleo. Pero esas consecuencias negativas también se hacen presentes aun en casos en que se retoman y/o mantienen ritmos de aumento del producto relativamente altos. La razón radica en que esos aumentos se basan en la introducción de nuevas técnicas (incluida la de nuevos procedimientos organizacio-

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

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

nales) en actividades, ramas o sectores inscriptos principalmente en el marco del paradigma anterior, cuyas técnicas redefinen, reduciéndolos, los requerimientos de mano de obra.

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

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

El segundo aspecto atañe al volumen absoluto y relativo del subempleo en un período base arbitrario, *grosso modo* identificable como aquel en el cual, en determinadas economías periféricas, el proceso de industrialización tiene inicio o adquiere intensidad. En documentos de la CEPAL y del propio Prebisch predominan puntos de vista según los cuales el subempleo y su pertinencia dependen de la llamada “insuficiencia dinámica”, definida como un crecimiento relativamente lento, que a su vez responde a patrones de progreso técnico reiteradamente inductores de mermas en la demanda de fuerza de trabajo por unidad de producto y/o de capital. Sin duda, estos elementos no carecen de influencia en los problemas ocupacionales propios de la periferia. Sin embargo, el elemento verdaderamente esencial de dichos problemas consiste en el grado de heterogeneidad –en la dimensión relativa del subempleo– correspondiente al período base del proceso económico que se haya de considerar. El tercer aspecto a tener en cuenta se relaciona con la persistencia del subempleo, que no excluye cambios relevantes en su composición. Al contrario, la experiencia latinoamericana de posguerra revela que, en términos relativos, el subempleo se hace crecientemente urbano y decrecientemente rural.

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

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: FUNDAMENTOS ECONÓMICOS

A continuación abordaremos, en primer lugar, el tema de las estrategias de desarrollo desde una perspectiva general: la de las condiciones de viabilidad y eficiencia que pueden legítimamente asociarse a la superación de las asimetrías básicas que acompañan el crecimiento espontáneo de la periferia, y que se ponen de manifiesto en el escollo externo y en la reiterada presencia del subempleo. Más adelante se considerarán diversos aspectos de las políticas de largo plazo, concebidas de modo de cumplir con las condiciones antedichas. Luego se hará referencia a la cooperación internacional, y por último se aludirá brevemente a las políticas de corto plazo, o mejor, a los patrones de conducción macroeconómica compatibles con la implementación de estrategias y políticas de largo plazo.

LAS CONDICIONES DE VIABILIDAD Y EFICIENCIA

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

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

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras, tema al que también se volverá más adelante. El financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, su-

pone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la brecha tecnológica.

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados previamente permiten sostener que de este depende, en última instancia, la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que a su vez expresan la exclusión social propia de la periferia. También se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta –obliga a descartar– la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alta y sostenida para la periferia en su conjunto, con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de esa expansión económica. Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de la producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la que se va verificando un crecimiento rápido⁹.

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

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

Desde una perspectiva estática, ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes

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

económicos que, a su vez, se configuran como una base relevante para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Los excedentes generados coadyuvan a la viabilidad del desarrollo desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo y de las restricciones de balance de pagos impuestas, en última instancia, por la brecha tecnológica.

LAS POLÍTICAS DE LARGO PLAZO

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

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

Esa expansión de “núcleos dinámicos” se verá favorecida por la puesta en práctica de políticas tecnológicas de diversos grados de especificidad, con vistas a acelerar los ritmos de innovación y aprendizaje en las distintas actividades y ramas que los componen. Asimismo, en varias de ellas resultará conveniente el respaldo de políticas productivas que contribuyan a la continuidad o aceleración de su ulterior desenvolvimiento.

Entre las políticas institucionales, merecen destacarse aquellas que atañen al SNI, en tanto es básicamente de su desenvolvimiento que dependen las políticas tecnológicas de carácter general. Tratándose de economías de tipo periférico, para impulsar ese desenvolvimiento será menester considerar ciertos requisitos relacionados con sus propias especificidades. Por una parte, habrá de tenerse en cuenta la necesidad del desarrollo tecnológico de los “núcleos dinámicos” basados en actividades preexistentes, así como del que concierne a la virtual emergencia de otros nuevos.

El conjunto interconectado de políticas tecnológicas, productivas e institucionales constituye la base esencial de lo que se ha dado en llamar una “estrategia mixta” de desarrollo, a raíz de que contempla la sustitución de importaciones y la expansión simultánea de las exportaciones. Una y otra han de diagramarse de modo de obviar el surgimiento de desequilibrios comerciales, o de adecuar sus dimensiones según la disponibilidad, también diagramada, de financiamiento externo de

largo plazo. El fomento a las exportaciones y a la producción sustitutiva debe entenderse como temporal, hasta tanto las políticas que lo sostienen generen los efectos esperados sobre la competitividad, sea en los mercados internacionales, sea en mercados internos crecientemente abiertos. Asimismo, cabe enfatizar que, como es ampliamente reconocido, las políticas industriales han de jugar un papel clave en dichas estrategias.

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

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

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

Un desarrollo periférico viable y eficiente no depende sólo de ampliar el empleo y reabsorber el subempleo; se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas “capas técnicas”, de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento.

El excedente fue definido como la diferencia entre producto y salarios. Teniendo en cuenta esta definición, cabe asimismo esclarecer que las condiciones de viabilidad y eficiencia antes esbozadas no se destinan a caracterizar una estrategia de desarrollo única, sino la de un conjunto de alternativas correspondientes a diversos patrones de distribución funcional del ingreso, que a su vez se relacionan con la evolución de los niveles salariales y/o de los porcentajes de la masa de salarios sobre el producto global. A cada una de estas alternativas corresponderán, pues, políticas y patrones distributivos asentados en un elemento clave de la economía real, a saber, los aumentos de los niveles de productividad que se vayan alcanzando en la misma.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las dificultades implicadas en las estrategias del tipo de las que se han venido considerando, que son requisitos de actitudes realistas para la superación del subdesarrollo, hacen aconsejable la búsqueda de un reconocimiento internacional respecto de la necesidad de adoptarlas¹⁰.

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

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

10 Este reconocimiento impone ampliar y redefinir los contenidos de los temas que vienen siendo objeto de la negociación internacional. Una consideración amplia de los mismos se encuentra en Ocampo (2001b: 9-11).

tros, o las que atañen al aumento de las restricciones en otros rubros relevantes, como las que recientemente afectaron al del acero.

Cabe detenerse brevemente en este tema del comercio, comenzando por observar que el coeficiente de apertura de muchas economías de América Latina es relativamente bajo en la comparación internacional¹¹. Ello se configura como un fuerte indicio de que las posibilidades de expansión del comercio que brindan las nuevas técnicas, y que favorecen la incorporación de muchas de ellas, no están siendo aprovechadas cabalmente.

El virtual aumento de dicho coeficiente no puede provenir de la simple liberalización del comercio. Se requiere ampliar las oportunidades de exportación (y por lo tanto de importación) de América Latina, a través de políticas que aumenten de forma sostenida sus niveles de competitividad, en particular en bienes cuya demanda externa promete especial dinamismo; y ello en un contexto que combine políticas adoptadas por los centros que favorezcan la absorción de exportaciones de la periferia. Vale la pena consignar, asimismo, el siguiente aspecto de la restricción externa impuesta a la periferia por la brecha tecnológica: los aumentos de sus exportaciones tienden a inducir un aumento concomitante de sus importaciones, favoreciendo la dinámica externa y el propio crecimiento de las economías centrales. Existen espacios de suma positiva en el comercio internacional entre centros y periferia, pero dado el trasfondo estructural que impregna sus relaciones, esos espacios no se abren por la vía de los automatismos del libre comercio. Deben ser construidos a través de políticas deliberadas, a las cuales ha de recurrirse en ambos polos del sistema¹².

Conviene considerar, asimismo, el rol de las empresas transnacionales en la periferia, y en particular en las economías latinoamericanas. Su papel como difusoras de tecnología y como vehículo de inserción dinámica en los mercados de exportación depende críticamente del entorno creado por las políticas públicas y del poder relativo de negociación de dichas empresas y los gobiernos nacionales. En años recientes, los países centrales han buscado definir una nueva institucionalidad que consagre grados de libertad más amplios para las mismas. Esto contradice la necesidad de políticas específicas destinadas a superar las

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

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

asimetrías internacionales, a inducir un comportamiento exportador más agresivo o a promover la difusión de tecnología y/o a internalizar ciertas actividades tecnológicamente avanzadas. Más aún, en la medida en que un accionar sin restricciones de estas empresas favorece la formación de estructuras de *governance* altamente jerarquizadas, capaces de inhibir la construcción de núcleos dinámicos endógenos, se deriva que la preocupación por ampliar el espacio de las políticas de desarrollo debería extenderse también a las políticas relativas a la inversión extranjera directa (Mytelka, 2000), tratándolas con especial cuidado.

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

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

Gran relevancia podrían adquirir también, particularmente en América Latina, los procesos de integración regional y subregional. La razón radica en que la ampliación de los mercados que ellos suscitan, y la mayor división del trabajo que permiten, abren posibilidades de implementar políticas tecnológicas y productivas concertadas, en beneficio de la generación de complementariedades y externalidades tecnológicas inalcanzables separadamente en cada uno de esos mercados. Sin embargo, este es otro ámbito en el que los virtuales resultados benéficos pueden verse fuertemente limitados por la presencia de la inversión extranjera directa y por las formas concesivas de su regulación. En efecto, el auge de dicha inversión en países del MERCOSUR durante los años noventa parece haber producido una intensificación del escollo externo, dada su baja contribución a las exportaciones y los altos coeficientes de importación que ha suscitado (Bittencourt, 2001).

LAS POLÍTICAS DE CORTO PLAZO

En períodos recientes, signados por la implantación del nuevo paradigma tecno-económico y por los cambios en las relaciones financieras

que la acompañan, estas últimas no se han acercado a los patrones de financiamiento internacional a largo plazo que coadyuvarían a la buena marcha del desarrollo periférico.

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

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

Es de reconocer que la estabilidad macroeconómica, entendida en un sentido amplio como el que se acaba de delinear, constituye un objetivo complejo, difícil de definir de modo preciso, “ya que no existe una relación simple entre sus distintos componentes” (Ocampo, 2001a: 32). Sin embargo, puede admitirse que la consecución de ese objetivo requiere:

Combinar en forma pragmática tres conjuntos de políticas. El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas tanto a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas o que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos más relevantes (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y bursátiles durante los períodos de bonanza, como a facilitar la reactivación durante las crisis. El segundo es un riguroso sistema de regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, con una clara orientación anticíclica, que establezca normas más estrictas en los períodos de euforia financiera para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios durante estos períodos. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado (Ocampo, 2001a: 32).

La conducción apropiada de las políticas antedichas, y los buenos resultados de las mismas, dependen crucialmente de la ruptura de las asimetrías que prevalecen en el sistema financiero internacional al que antes se hizo referencia.

En consideraciones previas se mencionó la necesidad y la importancia de contar con cooperación internacional para el financiamiento

a largo plazo del desarrollo. Se agregan ahora argumentos según los cuales también se requiere respaldo para las políticas económicas anti-cíclicas, y muy en particular, respaldo que provenga de una institucionalidad internacional apropiada.

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

LA CUESTIÓN DEL ESTADO

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

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

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

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

El enfoque mencionado resulta, así, “no reduccionista” (Vercelli, 1994), en el sentido de que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientacio-

nes que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

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

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

De la mano del proceso de globalización se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de estos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces siguen siendo esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados –incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados– inciden en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio¹³.

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder polí-

13 Sorprende la simultaneidad con que se procura impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes en las propuestas, parece claro que –en los hechos y en mayor o menor grado– ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Banco Mundial: 1995).

tico resulta indisociable de las relaciones geopolíticas en las que este se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racional de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

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

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo¹⁴.

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las que se derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social¹⁵.

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves obstáculos. En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar

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

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

por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefinición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghion, P. y Howitt, P. 1992 "A model of growth through creative destruction" en *Econometrica*, Vol. 2, N° 60.
- Banco Mundial 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC: Banco Mundial).
- Banco Mundial 1999 *World Development Statistics Databank* (Washington DC: Banco Mundial).
- Bittencourt, G. 2001 "Inversión extranjera y restricción externa al desarrollo en el MERCOSUR", Jornada Nacional sobre Desenvolvimento, Río de Janeiro, 30 de agosto.
- CEPAL 1996 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía* (Santiago de Chile: CEPAL) LC/G 1898.
- Dosi, G. y Fabiani, S. 1994 "Convergence and divergence in the long term growth of open economies" en Silverberg, G. y Soete, L. (eds.) *The economics of growth and technical change: technologies, nations, agents* (Londres: Edward Elgar).
- Evans, P. 1996 "El Estado como problema y como solución" en *Desarrollo económico*, N° 140.
- Faria, V. et al. 2000 "Preparando o Brasil para o século XXI", Presidencia de la República, Brasilia.
- Ffrench-Davis, R. 1999 *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina* (Santiago de Chile: Mc Graw Hill/ Interamericana).
- Fitzgerald, V. 1998 "La CEPAL y la teoría de la industrialización" en *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, LC/G. 2037-P.

- Freeman, Ch. 1992 *The economics of hope: essays on technical change, economic growth and the environment* (Londres: Pinter Publishers).
- Hounie, A. et al. 1999 “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento” en *Revista de la CEPAL*, N° 68, agosto.
- Humphrey, J. 2001 “Opportunities for SMEs in developing countries to upgrade in the global economy”, Institute of Development Studies, Sussex, SEED Working Paper.
- Katz, L. y Murphy, K. 1992 “Changes in the structure of wages 1963-87: supply and demand factors” en *Quarterly Journal of Economics*, N° 107.
- Lundvall, B. 1992 *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning* (Londres: Pinter Publishers).
- Mytelka, L. 2000 “Local systems of innovation in a globalized world economy” en *Industry and Innovation*, Vol. 7, N° 1.
- Nelson, R. R. y Winter, S. 1982 *An evolutionary theory of economic change* (Cambridge: The Belknap Press-Harvard University Press).
- Ocampo, J. A. 2001a “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI” en *Revista de la CEPAL*, N° 75.
- Ocampo, J. A. 2001b “Retomar la agenda del desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, N° 74.
- Pérez, C. 1996 “Las nuevas tecnologías. Una visión de conjunto” en Ominami, C. (ed.) *La tercera revolución industrial: impactos internacionales del actual viraje tecnológico* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).
- Prebisch, R. 1953 “Exposición en el V período de sesiones de la CEPAL” en *El Trimestre Económico*, Vol. 20, N° 2.
- Prebisch, R. 1981 *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Rodríguez, O. 1981 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL* (México DF: Siglo XXI).
- Romer, P. 1990 “Endogenous technical change” en *Journal of Political Economy* (Illinois: The University of Chicago Press).
- Solow, R. 1956 “A contribution to the theory of economic growth” en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, N° 1.
- Vercelli, A. 1994 “Por uma macroeconomia nao reducionista: uma perspectiva de longo prazo” en *Revista Economia e Sociedade* (Campinas: Instituto de Economia-UNICAMP) N° 3.
- Verspagen, B. 1993 *Uneven growth between interdependent economies. An evolutionary view on technology gaps, trade and growth* (Aldershot: Avebury).