

*Ensayos presentados como un
homenaje a Raúl Prebisch*

**Aprendizaje, acumulación, absorción:
las tres claves del desarrollo**

*Octavio Rodríguez**

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. Éste 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 está resultando particularmente intenso, como las biotecnologías, la química fina y la encargada de la elaboración de los nuevos materiales. Pero generalmente se reconoce

* Este artículo fue concebido como un homenaje a don Raúl Prebisch. El autor acompañó de cerca la elaboración de su última obra teórica, en la CEPAL de Santiago, durante 1978 y 1979, y asistió a diversos seminarios organizados en México para discutirla, durante 1980. La sección final resume los principales análisis y propuestas contenidos en dicha obra. Ésta ejerció una marcada influencia en las ideas sobre las estrategias de desarrollo embrionariamente delineadas en las demás secciones.

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 preexistentes— 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 tecnoeconómico 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 otros en la 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 el largo plazo en cuanto a la relación entre crecimiento del producto y crecimiento del empleo. Menos frecuente resulta el reconocimiento de las singularidades de las economías periféricas, en las que subsisten enormes contingentes de mano de obra subempleada, es decir, ocupada aunque alcanzando muy bajos niveles de productividad. En dichas economías, los problemas de la ocupación presentan 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.

Cualquier análisis 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 examen 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 insuficiencias y/o la superación de rigideces propias de las estructuras productiva y

económica de la periferia. Actualmente, esta oposición de puntos de vista parece estar resurgiendo, condicionada por nuevos temas y problemas.

Las consideraciones precedentes sirven para precisar el objetivo principal de estas notas. En ellas existe una hipótesis general subyacente, 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 respecto a los grandes temas antes reseñados, tratando 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”, por ejemplo, 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 el punto de vista del Estado, subyacente en las estrategias de desarrollo que se vienen discutiendo en la región. Por último, la sección final sintetiza muy brevemente la argumentación anterior, para luego conectarla con las ideas y posiciones sustentadas por Prebisch hacia 1980, que el presente documento procura rescatar y destacar.

Avance tecnológico y “espacio de aprendizaje”

Existe un reconocimiento generalizado de que desde los años ochenta se ha iniciado 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 extenderse hacia 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 que pueda beneficiarse más plenamente del acelerado cambio técnico que viene registrándose.

Desde la perspectiva neoschumpeteriana¹ se entiende que el progreso técnico es endógeno a las empresas, en tanto 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 producen 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 pequeñas y, con menos frecuencia, en mutaciones de mayor significación. Pero en ambos casos se le 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 de difícil transmisión, de tal modo que el esfuerzo de aprendizaje con que se vayan logrando no ha de verse como mero subproducto de las actividades 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

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", *Comercio Exterior*, agosto, 1994.

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 de los bienes que produce; el aprendizaje por la búsqueda (*learning by searching*) de Nelson y Winter y Dosi, que percibe la investigación y el desarrollo internos de la empresa como un esfuerzo por medio del

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 destacarse los acuerdos que se establecen para compartir gastos de investigación y desarrollo, que muchas veces son de dimensiones considerables e involucran posibilidades 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 en el que se gesta una gran masa de conocimientos relevantes. Diversos elementos del entorno están directamente vinculados a la capacidad de las empresas para innovar 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” que, en sentido estricto, se 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 aspiren 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

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, 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

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 el desarrollo. Asimismo, suelen producir en condiciones que las sitúan lejos 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, ocurre así en las áreas que definen el nuevo paradigma tecnoeconómico, 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 las que se diseminan, de 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 para que su participación sea frecuente en los diversos tipos de asociaciones entre empresas y grupos que se vienen produciendo, en lo que se refiere a la participación en mercados o al respaldo tecnológico para asegurar su continuidad. Sin embargo, las empresas radicadas en la periferia parecen estar relegadas, sobre todo en lo relativo a sus 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 SM. 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. También se aprecian desventajas en lo que respecta a la actividad

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, CEPAL, 1996, p. 73.

⁴ Como ya se indicó, generalmente 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 o 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 tecnoeconómico 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, pp. 38-67.

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”, etcétera.⁵

Este conjunto de desventajas parece estar en la base de la tendencia al aumento de la brecha tecnológica entre centro y periferia. Admitir tales desventajas no implica negar la existencia de “ventanas de oportunidad” en ciertos ámbitos en los que la tecnología no es apropiada y el acceso a la misma es en principio más libre.⁶ Tampoco implica ignorar los aspectos favorables del nuevo paradigma tecnoeconómico, 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 instrumentación de políticas científicas y tecnológicas que tien-

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 doctora 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, 1983. En este libro, Fajnzylber anticipa varias de las ideas clave del enfoque neoschumpeteriano de la tecnología.

⁶ Al respecto, puede consultarse el artículo de Carlota Pérez, “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 “cassillero vacío”*, Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL, núm. 60, 1990, p. 50.

⁸ CEPAL, *op. cit.*, p. 67. Entre esas condiciones se señalan la posibilidad de adaptar 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.

dan 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 orientarse 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; y las implicaciones del concepto en cuanto a la necesidad de desarrollo del mercado interno.⁹

Globalización y “espacio de acumulación”

En esta sección se busca mostrar que la periferia tiene desventajas respecto 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 en que 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 (por ejemplo, próximos a los que permiten las técnicas disponibles).¹¹

⁹ Dichas implicaciones se examinarán 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”, F. 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 pretendan superar la “condición periférica”.

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 Oporto*, 1995, mimeo.), 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 para reconocer que existen marcadas diferencias entre los países subdesarrollados, o que algunos de ellos pueden haber superado la “condición periférica”, no sin conexión con políticas tecnológicas activas y de estímulo a la acu-

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 los 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 tecnoeconómico. Por otra parte, se entiende que esta cuestión 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 correspondientes a la producción de bienes y servicios.

El actual paradigma tecnoeconómico, por apoyarse fuertemente en las tecnologías de la información, difiere de los anteriores en cuanto a la capacidad de difusión de las nuevas técnicas. La rapidez con que viene ocurriendo el progreso técnico, 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 obligadas a mantener altos patrones de eficiencia y de competitividad, por la vía de su generación e incorporación continuas.

La competencia y las nuevas formas que asume no se desarrollan sólo intrafronteras. Debido en parte al influjo de los propios competidores —en especial al de los grandes grupos económicos y al de las grandes empresas oligopólicas— las regulaciones y los rangos 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 que impulsa el 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 los grandes grupos y empresas económicas cuando planean globalmente sus actividades, y al hecho de que una institucionalidad con carácter liberalizador aparezca como objetivo firmemente recomendado e impulsado por los grandes

mulación y al desarrollo. Tampoco impide reconocer que las formas de relación entre los países son variables, según las áreas geográficas a que pertenezcan, o según los bloques económicos donde estén integrados, y que esas relaciones diferenciadas 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.

centros y los organismos internacionales.¹² También se le considera necesaria porque el pretender hurtarse a ella equivaldría a perder el tren de la historia. En otras palabras, se postula que no abrir el mercado interno a la competencia y no alcanzar capacidad para rivalizar en el exterior implica rezagarse continuamente en materia de tecnología. Aún más, en el caso de las economías periféricas, este aumento de la brecha tecnológica produce consecuencias desfavorables 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 que podrían esperarse 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, que concentraban las actividades manufactureras, se desarrollarían otras ramas, intensivas en capital.¹³

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 lo relativo a la 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, por medio de actividades en que se plasma en forma creciente

¹² Como muchas veces se ha advertido, 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 (F. 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 en B. Balassa, *The new industrializing countries in the world economy*, Estados Unidos, Pergamon Press, 1981.

mayor intensidad tecnológica y de capital, mientras va decreciendo la intensidad en el uso de fuerza de trabajo de baja calificación.¹⁴

Además de la confianza subyacente en las virtudes del mercado, 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 se reflexiona bien, 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 en franca desventaja respecto a la capacidad de innovar. Reconocida esa desventaja, parece más adecuado admitir que la globalización, liberada 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 en los que los lazos productivos y 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 aptas para asegurar su crecimiento sostenido; y aun, en ciertos casos, para inducir el pleno aprovechamiento intrafronteras del esfuerzo de ahorro realizado internamente.

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 abier-

¹⁴ Este modo de ver traduce estilizadamente la operación de las llamadas “ventajas comparativas dinámicas”. En documento reciente del Banco Mundial, elaborado tomando como base un modelo de tipo Heckscher-Ohlin que incluye como factor productivo el grado 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, 1995, pp. 66-68.

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.

ta 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 mediante 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 Cada vez más se reconoce que tal lógica, si bien está relacionada con las ganancias que esperan obtener las grandes empresas y conglomerados, se ve fuertemente influida por las posibilidades de re-creación continua de la 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, en 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 ocurrir con dinamismo, es decir, donde se generen condiciones para mantener una tasa alta de *R*. Como se puede apreciar, se está haciendo referencia a la *R*, y no al ahorro con que se financia, tema sobre el cual se volverá más adelante. Por ende, el "espacio de acumulación" (o la recomendación de constituirlo) procura establecer políticas que impulsen la producción de bienes y servicios, políticas que abran expectativas favorables en cuanto al lucro 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

¹⁶ Ello ha sido recientemente corroborado por una encuesta a 1 800 personalidades europeas, referida por B. Coriat y D. Taddei en *Made in France*, Buenos Aires, Alianza, 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 llamada "tríada", durante los años ochenta (F. Chesnais, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1994, pp. 101-102).

podrán ser neutrales u horizontales pues, 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 por medio 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 esta sección se ha considerado la previsible continuidad del rezago en cuanto a oportunidades de IR, vis a 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 instrumentación 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.

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 estratos de desarrollo con

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

¹⁹ CEPAL, *op. cit.*, 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 que parecen configurar políticas horizontales, “al concretarse necesariamente tienen un alcance sectorial” (W. Peres, “¿Dónde estamos en política industrial?”, *Revista de la CEPAL*, diciembre, 1993, p. 46).

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 en las que se presenten posibilidades de instalación o de sucesivas ampliaciones. Esas circunstancias concretas definen el marco sobre cuya base habrá de definirse el conjunto de políticas referentes a la producción. A su vez, tales políticas se reflejarán en demandas en ámbitos de la ciencia y tecnología y de la investigación y el desarrollo, orientadas a coadyuvar a la actualización tecnológica y a estimular la capacidad de innovar.

Aprendizaje, acumulación, absorción

Cabe señalar inicialmente que la coexistencia de subempleo y empleo define lo que en la tradición estructuralista se llamó "heterogeneidad estructural". El subempleo consiste en la ocupación de mano de obra con una productividad muy reducida. El empleo, en la ocupación a niveles de productividad normal, es decir, con rendimientos semejantes 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 incluye a una proporción considerable del total de la población económicamente activa. Sin embargo, esta proporción no permanece constante. Así por ejemplo, en el caso de Brasil se redujo de alrededor de 62% en 1960, a cerca de 55% en 1970, y a 34% aproximadamente en 1980. Además, la magnitud absoluta del subempleo disminuyó entre estas dos últimas fechas, indicando que se había 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 sólo se verifica en el subempleo agrícola, mientras que el subempleo urbano sigue incrementándose.²⁰

²⁰ Respecto del análisis estructuralista de la heterogeneidad, puede consultarse O. Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 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 1982-1984, y parcialmente resumida en O. Rodríguez, "Agricultura, subempleo y distribución del ingreso. Notas sobre el caso brasileño", *Economía de América Latina*, núm. 13, primer semestre, 1985. Es claro que

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 tecnoeconómico, 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 periodos 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 instrumenten políticas de desarrollo compatibles con su reducción paulatina. El tema de la absorción de la fuerza de trabajo subempleada (del subempleo estructural) adiciona esta sección.

Las consideraciones expuestas en las dos secciones precedentes muestran 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, tanto de aprendizaje como de acumulación. Se entiende, asimismo, que la conformación y el desenvolvimiento de dicho espacio no pueden dissociarse 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 mencionado se concibe simultáneamente como un “espacio de absorción”, y como tal supone la transformación del subempleo en empleo, la absorción 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

sus resultados e implicaciones analíticas requieren una cuidadosa revisión a la luz de hechos y tendencias ulteriores.

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

viabilidad y de la eficiencia de cualquier propuesta estratégica de superación del subdesarrollo.

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

La absorción del subempleo requiere de políticas que atiendan los problemas ocupacionales, como las de educación, capacitación o recapacitación 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 su absorción. Por lo demás, no todas las políticas que tiendan a la absorción 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 absorción han de verse como imbricadas en lo que concierne a las que atañen a la producción, y en especial al logro de un perfil sectorial de la misma, 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 contemplen el problema del subempleo, no implica predefinir centralmente los perfiles productivos o la dirección precisa de sus cambios. Tales políticas pueden concebirse como conjuntos de estímulos temporales que se habrán de alterar de acuerdo con las reacciones suscitadas

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.

en el ámbito empresarial. Es decir, las políticas productivas han de verse como flexibles, y sus fluctuaciones habrán de resentir 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 ocupacionales concertadas por sectores o ramas entre los actores relevantes, que a la vez comprendan 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 absorción 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 constituyen medios de mantener 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 sugiriendo realizar una apertura instantánea e irrestricta, sino proceder a ella gradual y selectivamente, tratando 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 permite ir alcanzando escalones intermedios en los niveles de productividad y competitividad.

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 Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, *Seminario de Brasília*, 2 y 3 de diciembre de 1994, Gobierno de Brasil, 1995).

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", *Industrialización de América Latina: de la "caja negra"...*, op. cit., p. 19.

A efectos de aislar el tema de la absorción, 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, ésta 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. Esto implica que la absorción de los mismos y el mantenimiento de altos niveles de empleo en el sector moderno no son disociables, y que tampoco lo serán las políticas que persigan esos objetivos. Pero su consecución traerá un aumento del excedente económico, originado tanto en la absorción del subempleo y en el aumento de productividad que conlleva, como en el incremento de esta última en el propio sector moderno.

Veamos ahora por qué esta evolución general de la ocupación, y en especial la absorción del subempleo, constituyen una 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 por 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 proteccionistas 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 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 desechar 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 insuficiencia industrial, pero sobre todo del fuerte rezago tecnológico y de la 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 balanza comercial.²⁷ Ir obviándola, con la intención 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

²⁵ Definible, como es usual, por la relación entre la suma de exportaciones e importaciones y el producto interno bruto. La nota 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.

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 empleando 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 aquélla, tendencia subyacente 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 J. L. S. Mc. Combie y R. Thirlwall, *Economic growth and the balance of payments constraint*, Londres, St. Martin's Press, 1994.

de tipo extrovertido puede configurarse como camino natural), el imprescindible aumento de las exportaciones no implica que el coeficiente de apertura habrá de ampliarse permanentemente.²⁸ Podrán existir periodos sucesivos en que el mismo se incremente, y otros en que disminuya, reflejando a la vez la necesidad de evitar el 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 algunas exportaciones 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 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, y 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

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. Desde un punto de vista factual, tal admisión implica que el exitoso crecimiento extrovertido 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.

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 asymmetries in a North-South model with a continuum of goods", *Metroeconomía*, vol. 39, núm. 3, octubre, 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 interno y externo a la antigua usanza, como actividades "protegidas" y "competitivas", respectivamente, sino como dos ámbitos en los que 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 se refieren a la importancia que, para su crecimiento, pueden tener el desarrollo del sistema financiero y los mecanismos institucionales par bancarios mediante los cuales se viene canalizando. Tampoco se considera la virtual influencia permi-

también que ésta constituye 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 carácter estructural, en tanto se relaciona con las proporciones que guardan 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 que forma 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 periodos. Pero la importancia del mercado interno y de su expansión requerirá que dicha parte sea a la larga decreciente, de modo que las remuneraciones que origine resulten compatibles con el crecimiento de las exportaciones y de la capacidad para importar que ellas sustentan.³¹

Partiendo 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 absorción del subempleo. Involucra, ade-

ciosa de la volatilidad de los flujos de capital que se asocia al reciente proceso de globalización financiera.

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 por medio 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* (Santiago, CEPAL, E/CN.12/531, julio, 1959, pp. 52-54), demuestra que la merma de la cuota que integra la 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 de la balanza de pagos.

más, 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 de la fuerza de trabajo. De suyo, este vínculo se percibe en el propio concepto de absorción, en tanto la misma consiste en el aprovechamiento de un recurso subutilizado: la mano de obra ocupada con bajos rendimientos de productividad; y también, implícitamente, el aprovechamiento de tecnologías que se encuentran disponibles, con las cuales la mano de obra podría utilizarse obteniendo de ella una productividad mucho más alta. Pero esta apreciación 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 absorción sobre el propio progreso técnico.

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 absorción de la mano de obra subempleada. Esto conlleva no sólo una difusión más amplia de las tecnologías existentes, sino también una acumulación mayor de conocimientos en las empresas y en la fuerza de trabajo de distintos grados 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 absorción 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 en lo que concierne a la ampliación de los mercados, sino también en términos de la tasa global de incremento del progreso técnico, y por ende en los reflejos del mis-

³² Tampoco el tema de la desnacionalización de entidades financieras, conexo 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.

mo 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 por medio 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 absorción 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 obedece a la evolución de los salarios reales, y por ende a la distribución funcional del ingreso (de su reparto entre rentas del trabajo y rentas de la 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 son utilizados en el consumo de bienes y servicios.

Hemos puesto 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, sino que además se ve fuertemente influida por relaciones sociales no económicas, 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 proponiendo seguir un patrón de acumulación y de crecimiento predefinible, ni

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*, núm. 5, diciembre, 1995, p. 95.

³⁴ 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 ir dándose bajo distintas modalidades de ocupación.

tampoco un patrón 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. Opciones 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 apreciaciones del Estado

En la estrategia de desarrollo que se ha venido delineando existe subyacente un enfoque no reduccionista de la economía. Éste 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 cuando interviene la consideración del Estado y de las fuerzas de sustentación del mismo.

La presente sección esboza algunos comentarios sobre el tema, cuyo cabal tratamiento excede en mucho las posibilidades de estas notas. El camino elegido consiste en indicar qué percepciones del Estado yacen bajo las estrategias de desarrollo que son 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 advertir inicialmente una serie de hechos determinantes 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 los años setenta, 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 que se impuso 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 in-

ternacional. 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 es propuesto como un patrón de transformación de las estructuras productivas cuyo sentido se explica 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 concernientes al largo plazo: la liberalización financiera y del comercio exterior; la preferencia por 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, e incluso, 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 Entre las restantes, hay otras que conciernen al Estado y 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 al ámbito fiscal 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 deberían 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 se acopla bien con el neoutilitarismo y con su análisis de la apropiación de rentas públicas gracias a medidas o mecanis-

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

³⁶ J. Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, Madrid, Guernica, 1991, p. 48.

mos 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 percepción 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 privado de lo superfluo, con la finalidad 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, tecnología y recursos humanos, y pueden ayudar a los trabajadores desfavorecidos. En otras palabras, se propone un Estado 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.

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

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

³⁹ En el mencionado artículo de Peter Evans (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 del *Informe sobre el desarrollo mundial, 1996. El Estado en un mundo en transformación*, publicado recientemente por la misma entidad.

Sin embargo, y en concreto, bajo dicho título se engloban posiciones estratégicas que suponen pautas de transformación quizá más profundas, pero que sin duda conducen hacia una dirección distinta, como son la *transformación productiva con equidad* (CEPAL),⁴⁰ el *desarrollo desde dentro* (Sunkel),⁴¹ el *desarrollo aut centrado* (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 concepciones 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, existe una idea de ese tipo subyacente en la propuesta —que se dice diferenciadora del enfoque neoestructuralista o neocepalino respecto al neoliberal— de tender hacia una “estrategia de concertación público-privada”.⁴⁴ Ésta se plasma en algunas recomendaciones concretas respecto a las acciones del Estado: la selectividad de las mismas, apoyada en la simplificación y autolimitación de sus tareas; el cuidado de la eficiencia con que se les instrumente; la descentralización de las responsabilidades y el realismo con que ésta se 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 del accionar 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

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

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

⁴² La expresión “desarrollo aut centrado” es insinuada por Aldo Ferrer en su artículo “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Desarrollo Económico*, *op. cit.*, pp. 563-583. En él se habla de “una visión aut centrada 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 aut centrado en un mundo global” (p. 582).

⁴³ P. Evans, *op. cit.*, p. 534.

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

⁴⁵ CEPAL, *Transformación productiva...*, *op. cit.*, pp. 154-157.

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 explican 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 claramente los trazos de esa urdimbre se hace particularmente difícil en condiciones como las actuales, cuando se convive con una revolución tecnológica que se da 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 presentando 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 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

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*, Macmillan, Londres, 1988, p. 1.

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 analiza atendiendo a sus bases de sustentación social. Y esto debido a 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 suman a lo anterior los cambios de las relaciones entre las clases propietarias que parecen hacerse notorios en la variedad de las asociaciones entre empresas y de la frecuencia con que se establecen. Muchas de ellas se configuran como formas benéficas 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 la posibilidad de impulsarla nacional o territorialmente, con consecuencias desfavorables 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, ya mencionado, atañe a la operación de los mercados cada vez más interconectados, así como al peso de la opinión pública internacional y 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”.⁴⁹ Otro aspecto a considerar atañe a la regulación internacional, o más propiamente, a

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

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, el cual revela que ciertos temas considerados en el pasado “de competencia interna de cada país, están ahora sujetos a regímenes multilaterales de reglas”. 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 instrumentación del mismo induce cambios relevantes en los objetivos y en las orientaciones de la política internacional de sus actores más directos.⁵⁰

Posiciones de Prebisch hacia 1980

Actualmente, 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. Implica el rezago de la productividad del trabajo en las actividades modernas de la periferia, respecto a la que prevalece en otras similares de los centros. La brecha interna concierne al acentuado desnivel de la productividad entre las actividades modernas y atrasadas de la propia periferia. O sea, entre las que se llevan a cabo en la frontera tecnológica o están relativamente próximas a la misma, y aquellas otras a veces llamadas “informales”, que albergan grandes contingentes de mano de obra subempleada.

Superar la condición periférica requiere ir reduciendo esas dos brechas, y aproximarse a su eliminación. El prescindir del Estado y la liberalización del sistema económico no constituyen caminos que conduzcan

⁴⁹ *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 al.*, “De México a México: el desempeño de América Latina en los noventa”, en que se comparan los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México (*Revista de Economía Política*, vol. 16, núm. 4, octubre-diciembre, 1996). Respecto al largo plazo, una reseña sobre las políticas productivas y de competitividad de ocho países de la región se encuentra en W. Peres (ed.), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, Siglo XXI, 1997.

⁵⁰ Respecto de estos cambios y de su significado económico y político, puede consultarse A. Ferrer, *op. cit.*

a lograrlo. Las palabras “aprendizaje, acumulación, absorción” evocan los tres ámbitos económicos de una estrategia de desarrollo que sí se considera conducente. Dicha estrategia se percibe como indiscutiblemente política. De ahí que se reconozca la necesidad de considerar en ella las bases sociales de sustentación del Estado, y de ir redefiniendo el andamiaje institucional que enmarque sus acciones, y los lineamientos e instrumentos que les vayan dando cauce.

Esta brevísima síntesis de las consideraciones anteriores se configura como virtualmente útil, cuando se intenta mostrar los vínculos de las mismas con los más recientes y menos conocidos planteamientos de Prebisch.⁵¹ Los párrafos que siguen revelan la clara influencia ejercida por aquellos de carácter económico. En cambio, resulta menor la influencia de los planteamientos de índole sociopolítica, en tanto aquellas consideraciones apenas describen algunos de los que se hallan presentes en la discusión latinoamericana actual.

Sostiene Prebisch que, desde la perspectiva económica, el núcleo esencial del desarrollo consiste en la elevación pertinaz de la productividad del trabajo, mediante un proceso a lo largo del cual la fuerza de trabajo se desplaza desde capas técnicas que rinden menor productividad hacia otras de mayor productividad. Teóricamente, es posible determinar los ritmos sectoriales y global de acumulación de capital requeridos para que, a medida que el progreso técnico se genera y se incorpora a la producción, la fuerza de trabajo se vaya desplazando hacia esas sucesivas capas técnicas, en las que se requieren mayores grados de capacitación y se logran salarios más elevados.

Por contraste con un referente analítico de ese tipo, es también posible caracterizar ciertos rasgos propios del capitalismo periférico. En él las pautas efectivas de acumulación reproducen la heterogeneidad—por ejemplo, el subempleo estructural— resultando fuertemente excluyentes. A su vez, la exclusión se expresa en una gran tendencia a la concentración del ingreso, cuya contracara es la adopción de patrones de consumo altamente diversificados y complejos, que van permitiendo la realización de la producción.

Así, exclusión, concentración y consumo imitativo se perciben como rasgos destacables del capitalismo periférico, durante las fases de su industrialización. Pero los mecanismos que presiden su operación no se agotan en los patrones de cambios productivos, distributivos y de consumo subyacentes en dichos rasgos. Es que la industrialización y el

⁵¹ Elaborados entre 1977 y 1980, dichos planteamientos fueron apareciendo fragmentariamente en la *Revista de la CEPAL*, y luego sistematizados en su libro *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

desarrollo periférico traen consigo cambios en la estructura social y política. Ateniéndose al aspecto más general de los mismos, dichos cambios se perciben como signados por el aumento de la importancia relativa de los estratos de ingresos inferiores y medios, en comparación con los superiores. Surgen concomitantemente mutaciones en la estructura de poder y en las formas en que ésta se expresa dentro del aparato del Estado. En particular, aumentan el poder sindical y el poder político de los dos primeros estratos, y por ende la aptitud de los mismos para contrapesar y contraponerse al poder económico y político que detentan los estratos superiores.

El patrón de cambio que se acaba de esbozar —conviene insistir: cambio a la vez económico, social y político— conforma el telón de fondo de las reiteradas crisis del capitalismo periférico, patentes en la experiencia latinoamericana. Las mismas expresan y conllevan fuertes pugnas distributivas, que se ponen reiteradamente de manifiesto en la pertinencia y/o en la aceleración de los procesos inflacionarios. Al aproximarse a ciertos límites, tales pugnas se perfilan como ingentes amenazas de desintegración social, ante las cuales emergen o resurgen fuerzas que procuran restablecer los mecanismos preexistentes de operación del capitalismo periférico, no a superarlos. Asimismo, se entiende que aquel patrón genérico de cambio constituye el sustrato de las crisis de diversas democracias latinoamericanas, en los veinte años previos a 1980. Y que constituye, también, la base oculta de las combinaciones entre autoritarismo y políticas de corte neoliberal de fines de los años setenta, combinaciones que, en los hechos, resultan agudizadoras de la exclusión y el conflicto.⁵²

Con su propuesta de transformación, Prebisch no procura perfilar los lineamientos de un modelo preciso, sino lograr una percepción general del acontecer económico, social y político para ser rediscutida, con la intención de revitalizar el debate sobre el cambio social. Clave para este debate es la idea de que el capitalismo periférico resulta excluyen-

⁵² Sorprende la aptitud de Prebisch para destacar temas que ya se consideran relevantes, y sobre todo para privilegiar otros cuya importancia sólo habrá de perfilarse con claridad en un futuro cercano. Así fue a lo largo de su obra, y así también ha sido con la elaborada hacia 1980. En ésta se hace especial hincapié crecimiento extrovertido en el análisis de la inflación, y ello antes de que la misma llegase a acelerarse en varias de las economías latinoamericanas, derivando incluso en casos extremos de hiperinflación. Sorprende asimismo, el énfasis que puso en los contenidos y en el papel de la democracia cuando las discusiones al respecto eran aún incipientes en los países del área, y cuando la posición de los Estados Unidos no había terminado de definirse hacia una defensa firme de la redemocratización.

te y conflictivo por su tendencia a la concentración del ingreso y a la pugna con que se intenta contrarrestarla. Estos rasgos fundamentales pueden reconsiderarse desde el enfoque del excedente económico, definible —aquí también— como la diferencia entre el producto y los salarios.

Se entiende que las formas de apropiación y utilización del excedente limitan el dinamismo de la acumulación, impiden la plena absorción de la mano de obra y restringen a ciertos estratos la difusión de los frutos del progreso técnico. Hacia el anverso de estos resultados debiera orientarse la transformación del sistema, agilizándola mediante el uso social del excedente e impulsándola por la acción del Estado.

Para el ejercicio de esta acción se reconocen dos formas tipo: una consiste en concentrar en manos del Estado la propiedad y gestión de los medios productivos; la otra, en orientar el uso del excedente hacia los intereses colectivos y con criterios de racionalidad social, sin recurrir a aquella concentración de la propiedad. La opción elegida es claramente la segunda. La razón fundamental para preferirla consiste en que la libertad económica se haría imposible con una gran concentración de poder económico en manos del Estado; asimismo, en que la libertad económica se configura como condición necesaria de la libertad política, a su vez componente principal del concepto de democracia y del conjunto de valores que le son inherentes.

Salvaguardar la diseminación de la propiedad de los medios productivos, y con ella el ámbito del mercado, adquiere, pues, un particular significado político. Pero además se reconoce al mercado un papel clave, que atañe a la eficiencia de la asignación de recursos. Por otra parte, se entiende que el mercado es incapaz de conducirse por sí solo hacia los grandes objetivos de transformación del sistema, cuya consecución requiere enmarcar su funcionamiento en la acción del Estado.

La planificación es percibida como un instrumento adecuado para compatibilizar transformación y eficiencia. En el nuevo contexto de ideas, se redefine como una planificación democrática, en tanto los criterios y las grandes decisiones que orienten la regulación articulada del sistema han de estar subordinados a decisiones políticas tomadas democráticamente. Ello exige un reordenamiento jurídico e institucional que precise los ámbitos e instrumentos de intervención estatal, concebida con el objeto de asegurar flexibilidad y continuidad al uso social del excedente.

Un aspecto crucial de esta nueva institucionalidad es claramente abordado: el de la propiedad y gestión de las empresas. En este ámbito, la posición básica asumida consiste en combinar formas de propiedad privada, social y estatal. La primera habría de prevalecer en las empresas pequeñas y medianas, mientras con su crecimiento no sobrepasaran ciertas dimensiones. En las grandes empresas, que tienden a concentrar

una porción considerable de los recursos productivos, la propiedad podría irse traspasando paulatinamente a la fuerza de trabajo, y con ello consolidando formas de gestión autónoma. Según los casos, un número mayor o menor de actividades económicas se desarrollaría bajo propiedad estatal, sin desmedro de aplicar, también en ellas, formas renovadas de gestión.

Como él mismo señala, la opción transformadora sustentada por Prebisch en sus últimos escritos representa una síntesis entre socialismo y liberalismo. Socialismo, en tanto serían materia de decisión colectiva el ritmo de acumulación y la corrección de las disparidades en la distribución del ingreso. Liberalismo, en cuanto la asignación de recursos respondería a la demanda orientada por decisiones individuales, libremente expresadas en el mercado. En otros términos, aquella opción implica preservar la libertad económica, pero estrechamente unida a la libertad política, en su versión filosófica primigenia.

Recibido y revisado en noviembre de 1997

Correspondencia: CEPAL-Santiago de Chile/Av. Dag. Hammarskjöld s.n./
Vitacura/Santiago de Chile/tel. 210 20 99/fax 562 208 1946 y 208 0252