

Prebisch: Actualidad *de sus ideas básicas*

Octavio Rodríguez*

1. Introducción

Las contribuciones analíticas de Prebisch, particularmente ricas en los campos de la teoría y la política del desarrollo, han sido a veces tildadas de “pre-economía”. Este término se utiliza para caracterizar aquellos puntos de vista que parecen encontrar arraigo y justificación en el sentido común —por ejemplo, la conveniencia de industrializarse y de protegerse para lograrlo— y que, sin embargo, contradicen conclusiones convalidadas por la ciencia económica.

Estas notas adoptan una perspectiva opuesta a la descrita. Comienzan presentando brevemente las ideas fundacionales de Prebisch —es decir, la llamada “concepción del sistema centro-periferia”— y mostrando en apretada síntesis que tales ideas se rearticulan y formalizan tanto en teorías como en análisis de política económica, contruidos con los patrones de coherencia propios de la economía convencional (apartado 2). El conjunto de las ideas básicas y de las formalizaciones en que se fueron plasmando constituyen, así, un campo especial de la teoría económica, que puede caracterizarse como una “teoría del subdesarrollo”.

Esta última constituye el fundamento principal del estructuralismo latinoamericano. Pero, en verdad, la relevancia de dicha teoría —del conjunto de contribu-

ciones de Prebisch que la componen— se pone de “manifiesto” en su aptitud para examinar algunos de los temas prioritarios del desarrollo latinoamericano reciente (apartado 3). Adosándoles la apreciación de ciertos aspectos destacables de la revolución tecnológica en curso y del proceso de globalización que la acompaña, tales contribuciones resultan útiles para abordar problemas que parecen agudizarse, como los del desempleo y subempleo, y los que reiteradamente emergen en el sector externo. Por otra parte, esas bases conceptuales son también útiles para enmarcar la discusión sobre las condiciones de viabilidad y eficiencia requeridas para reemprender el esfuerzo de desarrollo.

Con la aplicación de las ideas y contribuciones de Prebisch a la realidad actual aparece en primer plano el sustrato clave (y a la vez general) de ellas: la percepción del desarrollo como una dinámica de las estructuras de la producción de bienes y servicios y de la ocupación de la fuerza de trabajo, es decir, como un conjunto de cambios en la composición sectorial y subsectorial de dichas estructuras, inherentes a su expansión y complejidad cada vez mayor.

Aceptando con Prebisch que el mercado carece de aptitud para inducir por sí solo esos cambios, se entiende que la percepción estructural del desarrollo recién aludida se configura a la vez como “no reduccionista”; es decir, como una percepción según la cual el análisis de los fenómenos económicos ha de insertarse en el de un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos. Esta implicación metodológica conduce a reconsiderar

* Ex profesor titular, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República Oriental del Uruguay (or33@adinet.com.uy).

la cuestión del Estado y a poner en tela de juicio ciertas posiciones cuasi minimalistas sobre su papel, las que parecen estar comprometiendo el desarrollo de diversos países latinoamericanos e incidiendo negativamente en las condiciones de fuerte inequidad que prevalecen en la región.

2. Principales contribuciones

La concepción del sistema centro-periferia se plasmó inicialmente en el ensayo titulado “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, y fue poco después expuesta nuevamente en los cinco primeros capítulos del *Estudio Económico de América Latina, 1949*.¹

En consideraciones posteriores podrá apreciarse que dicha concepción consiste en un conjunto de ideas de carácter general planteadas a nivel pre-analítico, que como tales no constituyen una teoría formalizada a plenitud. Sin embargo, ellas resultan claramente armónicas y complementarias, conformando una nueva visión del subdesarrollo, o mejor, de las características y la evolución a largo plazo de las economías que se dio en llamar subdesarrolladas, en la inmediata posguerra.

Prebisch se negó a tratar como anomalía lo que en su experiencia fue percibiendo como un modo de ser.² Entendió que el subdesarrollo no puede identificarse con un simple estado de atraso, con frecuencia atribuido al peso de factores extraeconómicos, supuestamente ligados a la estructura social. Antes bien, lo visualizó como un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías, que como tal merece un esfuerzo de elaboración teórica también específico.

Justamente, este esfuerzo tiene como punto de apoyo fundamental el planteamiento de un contenido básico, es decir, de una visión general del objeto de estudio, y comienza con ella.³ Esta visión —o lo que

es lo mismo, la concepción fundacional antes mencionada— puede describirse de manera sintética recurriendo a tres conceptos claves: los de heterogeneidad, especialización y desarrollo desigual.⁴

a) *La heterogeneidad estructural*

La heterogeneidad estructural alude a una primera característica de las economías periféricas: la existencia de actividades y/o ramas de la producción en las cuales la productividad media del trabajo es normal, en tanto relativamente próxima a la que permiten las técnicas disponibles; o si se quiere, elevada, en tanto relativamente similar a la que prevalece en los grandes centros industriales. Y la presencia simultánea de actividades tecnológicamente rezagadas, en las cuales los niveles de productividad son muy reducidos, sustancialmente inferiores a los de aquellas otras actividades “modernas”.

De esos dos tipos de actividades, las mencionadas en primer término generan el empleo, y las segundas albergan el subempleo. Esa coexistencia de empleo y subempleo —de fuerza de trabajo de alta y baja productividad— constituye una expresión directamente visible de la heterogeneidad estructural.⁵

La concepción fundacional también admite que el subempleo tiende a perdurar. En sí mismo, éste consiste en una vasta oferta de mano de obra redundante, cuyas dimensiones comprometen la posibilidad de una pronta absorción del conjunto de la fuerza de trabajo en actividades de productividad normal o elevada. Siempre desde el ángulo de la oferta, su redundancia se percibe además como asociada a variables demográficas, es decir, al aumento que se verifica en las tasas

mienza cuando se logra un conjunto de hipótesis claves en que se plasma el contenido fundamental de lo nuevo. Es a partir de un contenido básico que se desarrollan diversas formalizaciones —diversas teorías formales estructuradas con rigor analítico— en cuya construcción el contenido se va rearmando y precisando.

⁴ A través de estos conceptos, los apartados 2a, 2b y 2c se refieren con brevedad al contenido constitutivo de la concepción fundacional de Prebisch. El apartado 2d hace referencia a varias obras del propio Prebisch en que dicho contenido se fue formalizando, mencionadas con el fin de poner de “manifiesto” la importancia decisiva de su contribución al estructuralismo latinoamericano. Esto no significa desconocer la vasta contribución a este enfoque realizada por la CEPAL y también por diversos autores cuyas obras se inscriben en él.

⁵ El subempleo, el empleo y el desempleo abierto forman la población económicamente activa (PEA). Es de observar que el primero se define solo y estrictamente sobre la base de la productividad física del trabajo. De ahí que, aunque próxima, la noción de subempleo no coincida con las de “informalidad” y “marginalidad”. Diferenciar entre ellas no implica desconocer que todas procuran dar cuenta de fenómenos relacionados con la exclusión social en economías de tipo periférico, como las latinoamericanas.

¹ El primero de estos trabajos data de fines de 1949 y el segundo de comienzos de 1950. En adelante las citas de ellos se refieren a las publicaciones registradas en la bibliografía como Prebisch (1962) y Prebisch (1973a).

² Esa experiencia se halla en directa y especial relación con las funciones relevantes que le tocó desempeñar en la conducción de la economía argentina durante la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, entre las cuales destaca la puesta en marcha y el prolongado comando del Banco Central de ese país. Véase un breve relato de ella en Rodríguez (2001, pp. 100 a 104).

³ El término visión se emplea aquí en el sentido que le da Schumpeter (1971, p. 78) en su *Historia del análisis económico*. Ese término expresa y sintetiza el punto de vista según el cual toda nueva teoría, o toda renovación en profundidad de una teoría preexistente, co-

de crecimiento de la población y de la población activa de los países periféricos cuando sus tasas de mortalidad pasan a mermar, mientras las de natalidad demoran en reducirse. Desde la perspectiva de la demanda, se entiende que el carácter ahorrador de mano de obra del progreso técnico originado en los grandes centros, así como los ritmos relativamente exigüos de acumulación y crecimiento alcanzables en la periferia contribuyen también a dificultar que en ella se procese la reabsorción del subempleo en el empleo.⁶

El subempleo persiste en la etapa en que el desarrollo periférico pasa a ser liderado por la expansión del sector industrial. Si bien perdura, en esa etapa se producen transformaciones significativas en su composición. La atracción de las ciudades o la simple expulsión de fuerza de trabajo desde actividades agrícolas atrasadas inducen en las zonas urbanas un aumento del porcentaje de mano de obra subempleada (ocupada en condiciones de baja productividad) sobre el total del subempleo y, en las rurales, una reducción complementaria del porcentaje correspondiente. Dicho de otro modo, a lo largo del tiempo el subempleo estructural se transforma de rural en urbano, sin dejar por ello de configurarse como expresión clave de la heterogeneidad.⁷

b) *La especialización productiva*

En sus orígenes, la especialización de la estructura productiva de la periferia se liga al largo período

en que su crecimiento dependió de la exportación de alimentos y materias primas. Más tarde, cuando la industria pasa a ser espontáneamente la fuente principal de dinamismo, la especialización primario-exportadora inicial condiciona el nuevo patrón de desarrollo. Esa especialización en el punto de partida (como caso límite, la producción casi exclusiva de exportaciones primarias y la ausencia casi total de manufacturas) conduce a que la industrialización proceda de lo simple a lo complejo. Es decir, que comience por elaborar bienes de consumo sencillos, y que sólo de forma gradual se vaya extendiendo a la producción de bienes tecnológicamente más complejos: bienes de consumo durables, intermedios y ciertos bienes de capital.

Justamente por partir de bienes simples para luego ir introduciendo la elaboración de otros bienes situados “más atrás” en la cadena productiva, el patrón de desenvolvimiento industrial peculiar de la periferia implica que el carácter especializado de su estructura productiva se mantiene. En efecto, dada la especialización en bienes primarios del sector exportador de la cual se parte y la necesidad de ir de lo simple a lo complejo que caracteriza a dicho patrón, los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción que va alcanzando la periferia resultan exigüos o incipientes.

El anterior argumento básico se aclara y complementa al considerar los supuestos de Prebisch sobre el progreso técnico, al que percibe como variable exógena a la operatoria de la economía. Además, admite que es más rápido en la industria que en la producción primaria, y que también lo es en las actividades industriales situadas “más atrás” en la cadena productiva, particularmente en la producción de bienes de capital, a los cuales se incorpora. Esta admisión implica que la industrialización de la periferia ha de proceder reiteradamente de lo simple a lo complejo, dado que se ve obligada a emprender actividades en ramas donde el progreso técnico resulta más reducido. A su vez, esto significa que la especialización periférica perdura, en tanto las posibilidades de lograr una mayor complementariedad intersectorial e integración vertical de la producción se ven reiteradamente limitadas.⁸

Aliado al escaso desarrollo inicial de la industria, el nuevo aspecto de la especialización recién mencionado tiene ciertas connotaciones destacables.

⁶ A la perdurabilidad del subempleo estructural se hace referencia en Prebisch, 1973a, pp. 69 y 70.

⁷ Véase una referencia temprana y de conjunto a los problemas de la periferia vinculados con el sector agrícola en Prebisch, 1973b, pp. 47 a 51 (la primera versión apareció en 1951). De dicho documento se extraen las siguientes afirmaciones: “Este es un aspecto muy importante en el proceso de extensión del progreso técnico en América Latina que no ha sido aún objeto de toda la atención que merece. Es posible que, dada la escasez de capital para absorber el sobrante de gente provocado por la mecanización agrícola, la economía de mano de obra se haya traducido... en gente mal ocupada en la tierra o en las grandes concentraciones de población urbana...”. “No se avanzará mucho en aumentar el nivel de vida de las masas que trabajan en el suelo (sobre todo en el suelo pobre de la agricultura secular) si no se elimina su población redundante con el progreso de la técnica y no se reabsorbe en actividades de productividad satisfactoria aquella parte que no sea necesaria en el trabajo de las nuevas tierras que se abren al cultivo”. Se infiere de tales afirmaciones que el proceso de cambios estructurales en que consiste el desarrollo se relaciona con la transformación de las economías periféricas de rurales en urbanas y de agrícolas en industriales. Por otra parte, cabe señalar que los problemas ocupacionales de dichas economías están ligados a esa transformación. A modo de ejemplo, puede señalarse que en Brasil, en 1960, el subempleo albergaba cerca de 50% de la ocupación, y que alrededor de tres cuartas partes de él correspondían aún a subempleo agrícola.

⁸ Respecto a estos puntos de vista sobre el progreso técnico, véase Prebisch, 1962, pp. 1 y 4.

Por un lado, se reitera la dificultad de exportar manufacturas y de lograr por esa vía alzas sucesivas del valor de las exportaciones globales.⁹ Por otro, tiende a generarse una acumulación aluvial de importaciones inducidas por la escasa complementariedad de la producción interna, y/o de importaciones de bienes situados “más atrás” en la cadena productiva e inducidas por su escasa integración vertical. Como es claro, estas implicaciones de la especialización, atinentes al comportamiento de las exportaciones e importaciones, están en la base de la tendencia pertinaz al déficit de la balanza comercial de la periferia, que una y otra vez se hace visible durante el proceso espontáneo de industrialización. Asimismo, de dicha tendencia deriva que el ahorro externo —es decir, la afluencia de capitales foráneos— sólo podrá brindar al desarrollo periférico una contribución limitada y supletoria.¹⁰

c) *El desarrollo desigual*

El carácter desigual, bipolar, del desarrollo del sistema centro-periferia guarda relación, en primer término, con las peculiaridades estructurales descritas en los apartados anteriores. Ellos indican que las estructuras productivas de las economías periféricas van transformándose a lo largo del tiempo, y en particular durante la etapa en que la expansión industrial pasa espontáneamente a liderar su crecimiento.¹¹ Sin embar-

go, como también señalan las observaciones precedentes, aun transformándose, dichas estructuras conservan la heterogeneidad y la especialización. Por lo demás, tales características y su persistencia se perciben y definen por contraste con las de los grandes centros industriales: estas últimas también van sufriendo modificaciones y haciéndose más complejas, pero mantienen o aun acentúan sus grados de homogeneidad y diversificación, comparativamente elevados.

El desarrollo del sistema centro-periferia resulta desigual en un segundo sentido: los ingresos medios (por persona ocupada y/o per cápita) tienden a diferenciarse entre sus dos polos. La base de esta diferenciación se encuentra en la disparidad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo, que es mayor en los centros pues en ellos el progreso técnico es más acelerado. En el mismo sentido opera en las economías de tipo periférico la persistencia de la heterogeneidad, es decir, la presencia de vastos contingentes en actividades con muy baja productividad del trabajo que incide negativamente sobre la productividad media. También contribuye a que los ingresos medios sean más bajos el deterioro de la relación de precios del intercambio.¹² En efecto, por la merma de los precios relativos de las exportaciones periféricas, en los sectores que las producen dichos ingresos aumentan menos que la productividad del trabajo. Lo opuesto ocurre en los sectores exportadores de las economías centrales.

No es difícil percibir que la diferenciación de ingresos y la desigualdad de las estructuras productivas se hallan relacionadas. La diferenciación de ingresos, así como el comportamiento dispar de las productividades del trabajo y el deterioro de la relación de precios del intercambio subyacentes en ella, implica una debilidad de las economías periféricas vinculada con su aptitud para alcanzar y mantener ritmos de acumulación elevados. Se entiende, asimismo, que esa debilidad dificulta la superación del rezago estructural propio de dichas economías, o mejor, compromete las posibilidades de ir reduciendo gradualmente las condiciones de heterogeneidad y especialización que imperan en ellas. A su vez, la persistencia de tales condiciones estructurales implica que también tenderá a persistir la desigualdad entre los ingresos medios de los dos polos del sistema.

d) *Las formalizaciones del contenido inicial*

Para lograr una percepción más plena del significado e importancia de la concepción fundacional de

⁹ La dificultad de lograr esas alzas se liga también a la merma de los precios de las exportaciones primarias que derivaría de aumentarlas con intensidad, a raíz de la baja elasticidad-ingreso de su demanda en los grandes centros.

¹⁰ Un patrón de crecimiento —analíticamente el más simple— en que no se emprenda la exportación de manufacturas supone que la industrialización habrá de proceder con una merma gradual de los coeficientes de exportaciones y de apertura externa. Puede demostrarse que la reducción de la cuota-parte ideal de la propiedad extranjera sobre el total de activos periféricos (definida como el porcentaje entre la suma del valor de esa propiedad y el valor de la deuda externa sobre dicho total) constituye un requisito lógico de la continuidad del crecimiento, en el patrón mencionado. Tal requisito también debe cumplirse en casos analíticamente más complejos en que ambos coeficientes se expanden, en tanto se trate de casos representativos de economías periféricas estructuralmente condicionadas por la restricción externa. En última instancia, el argumento recae sobre la acentuación de dicha restricción, a raíz de los efectos que a la larga producen las remuneraciones del capital foráneo en la cuenta corriente del balance de pagos. Respecto a ese argumento, que viene readquiriendo importancia, véase CEPAL, 1953, pp. 52 a 54.

¹¹ Los documentos de Prebisch y de la CEPAL insisten en que los problemas ocupacionales y los suscitados por la tendencia al desequilibrio externo se ligan a los patrones de transformación de las estructuras productivas y ocupacionales derivados de la “industrialización espontánea”, que adquiere impulso en diversas economías latinoamericanas a raíz de la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial. A la misma se contraponen la “industrialización deliberada”, base esencial de una política de desarrollo capaz de conducir por sendas adecuadas los cambios de dichas estructuras.

¹² El apartado siguiente retoma brevemente este tema.

Prebisch conviene asociarla a otros de sus aportes, y referirse brevemente a las formalizaciones en que se fue vertiendo.

Los documentos iniciales en que esa concepción se plasma contienen dos primeras formalizaciones de la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio. Una versión “contable” (que sólo utiliza relaciones de definición) lo describe de manera precisa y devela su significado oculto, a saber, su influencia en la diferenciación de los ingresos medios entre centros y periferia.¹³ Una segunda formalización, denominada “versión ciclos”, tiene como objetivo explicar el fenómeno del deterioro sobre la base de los movimientos cíclicos de las economías centrales y de la forma como ellos se propagan desde dichas economías a las de tipo periférico.¹⁴ En la primera mitad del decenio de 1950 se llega a diversas formalizaciones también precisas de otras dos teorías, una destinada a explicar la tendencia a la sobreabundancia de mano de obra y, la otra, la tendencia al desequilibrio externo.¹⁵ En 1959 se publica una tercera versión formal de la teoría del deterioro de la relación de precios del intercambio, que procura explicarlo como resultado natural del proceso de industrialización, o con más propiedad, de las modalidades y características con que la industrialización se produce espontáneamente en las economías periféricas.¹⁶

¹³ El reconocimiento de este significado del deterioro de la relación de precios del intercambio y su percepción como tendencia de largo plazo, propia de las relaciones centro-periferia, tienen como antecedente el estudio *Postwar Price Relation between Underdeveloped and Industrialized Countries*, elaborado en febrero de 1949 bajo la responsabilidad del profesor Hans Singer.

¹⁴ Todo indica que los términos centro y periferia fueron utilizados por primera vez en 1946. Las siguientes afirmaciones de Prebisch son ilustrativas del sentido que entonces les da: “¿Por qué llamo centro cíclico a Estados Unidos? Porque de ese país, dada su magnitud y sus características económicas, parten los impulsos de expansión y contracción de la vida económica mundial y especialmente de la periferia latinoamericana. Yo creo que el movimiento cíclico es universal, que hay un solo movimiento que se va propagando de país en país..., pero... con características marcadamente diferentes según se trate del centro cíclico o de la periferia” (Prebisch, 1946, pp. 25 y 26). Más tarde, centro y periferia pasan a conceptualizarse por las características de sus estructuras productivas y a relacionarse no ya con los movimientos cíclicos, sino con el desenvolvimiento a largo plazo de dichas estructuras, en el marco del sistema que conforman. A una de estas conceptualizaciones corresponde la “versión ciclos” de la teoría del deterioro; a la otra, la “versión industrialización”, que se menciona enseguida.

¹⁵ Ambas fueron esbozadas en los documentos iniciales recién mencionados, pero adquieren precisión en varios otros escritos durante ese lustro. De ellos, cabe destacar dos documentos: *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (Prebisch, 1973b; primera versión: 1951) y *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1973c; primera versión: 1954).

¹⁶ La “versión industrialización” forma parte del artículo de Prebisch (1959) titulado *Commercial policy in the under-developed countries*.

Así pues, a lo largo de la década de 1950 se fueron logrando formalizaciones adecuadas de aquellos aspectos claves del contenido inicial, necesarias para brindar inteligibilidad y coherencia a la interpretación del desenvolvimiento a largo plazo de dichas economías. En otras palabras, se logró elaborar lo que bien puede denominarse una “teoría del subdesarrollo”, conformada por el conjunto del contenido básico y de las varias teorías que replican, en abstracto, los fenómenos del desequilibrio externo, del deterioro y del subempleo estructural.

La circunstancia de que estas teorías cumplan con los requisitos de lógica habituales de la economía convencional legítima identificar a dicho conjunto como una “teoría del subdesarrollo”. Pero, además, ha de tenerse presente que ellas fueron elaboradas en estrecho nexo con análisis de política económica, contruidos también con precisión, es decir, cumpliendo con aquellos mismos requisitos de lógica o de coherencia interna.

Cabe hacer sólo breves referencias a las propuestas de política económica. Un primer campo destacable es el del análisis de la asignación de recursos, para la cual se establecen criterios destinados a optimizar el esfuerzo de acumulación, tanto en lo que respecta al modo de distribuirlo entre producción con destino interno y producción de exportaciones, como en lo que concierne al impacto de ese esfuerzo en la agricultura y a los posibles efectos de su modernización en los problemas ocupacionales. El segundo campo concierne a la llamada “cooperación internacional”, y abarca temas claves como los de la protección, la integración latinoamericana y el financiamiento externo. Para todos ellos se establecen las bases de políticas compatibles entre sí y con los criterios de asignación de recursos, apuntando a lograr un patrón de reinserción internacional compatible con un crecimiento sostenido y a la vez eficiente.¹⁷ El tercer campo gira en torno

Los argumentos básicos de dicha teoría se hallan presentados en Rodríguez, 1980, pp. 108 a 122.

¹⁷ A los criterios de asignación de recursos y a las políticas de cooperación internacional se refieren, en ese orden, los dos documentos mencionados en la nota 15 de pie de página. Ambos postulan que la “industrialización deliberada” constituye el camino obligado del desarrollo de las economías periféricas y procuran diagramar los modos de recorrerlo sin tropiezos. Téngase presente que ni éstos ni otros documentos propugnan una industrialización a ultranza o un cierre excesivo e ilimitado de dichas economías, posiciones que con frecuencia e insistencia se han atribuido a la CEPAL. Al contrario, ellos consignan la conveniencia de expandir distintos tipos de actividades por razones estrictas de economicidad relativa, y, asimismo, la de mantenerlas bajo el acicate de la competencia externa, mediante niveles de protección reducidos y decrecientes.

a la idea-fuerza de la planificación, que se traduce en la elaboración de instrumentos destinados a facilitar al Estado el diseño y la puesta en práctica de políticas de desarrollo a largo plazo, capaces de cumplir con los objetivos de continuidad y eficiencia.¹⁸

La teoría del subdesarrollo mencionada con anterioridad, o si se quiere, la existencia de una apreciación sistemática sobre las características y tendencias de la “condición periférica” en el ámbito de lo económico, sirve de referente explícito o implícito a gran parte de los enfoques latinoamericanos del desarrollo. De ahí que en ellos se perciban rasgos comunes, que los diferencian de la teorización sobre el tema inscrita en los marcos de la economía convencional.¹⁹ Esa impronta especial marca claramente los trabajos en que Prebisch procura alcanzar una interpretación “más que económica” del desarrollo latinoamericano, es decir, una interpretación del largo plazo a la vez económica y sociopolítica.²⁰

3. Vigencia del estructuralismo

Todo indica que la revolución tecnológica en curso y el proceso de globalización que la acompaña han inducido los esfuerzos por reformular la teoría del progreso técnico que se vienen dando en los últimos tres o cuatro lustros. Los nuevos enfoques se alejan del uso

El apoyo financiero transitorio, unido a lo que Prebisch denomina “asimetría de la protección” —a saber, una reducción de su nivel más rápida en los centros que en la periferia— constituyen elementos de la cooperación internacional conducentes a un esquema de la división internacional del trabajo que se iría extendiendo al sector industrial. Puede denominarse “industrialización mancomunada” a ese nuevo esquema de producción y de intercambio, que se entiende de benéfico para ambos polos del sistema.

¹⁸ En este campo, un primer trabajo de la CEPAL (1953) aparece bajo el título *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Como es claro, el uso de la planificación supone que el Estado ha de participar activamente en el proceso de industrialización y desarrollo, ejerciendo su conducción deliberada. Tampoco esta postura ha de identificarse con un intervencionismo a ultranza, pues los documentos de dicha institución reconocen la relevancia del papel del mercado, y admiten distintos grados y tipos de intervención, según los casos.

¹⁹ El libro *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados* (CEPAL, 1998) cubre una amplia gama de los enfoques mencionados. El prólogo de Ricardo Bielschowsky contiene una útil síntesis de ellos.

²⁰ Esos intentos se han plasmado principalmente en tres de sus libros: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (Prebisch, 1963), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (Prebisch, 1970), y *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981). Ellos contienen varias otras contribuciones de Prebisch al estructuralismo latinoamericano, sin duda relevantes, que no serán abordadas en estas notas, limitadas a los temas predefinidos en la Introducción.

neoclásico (y del propio Prebisch), que lo perciben como exógeno y como incorporado a los bienes de capital. Dichos enfoques pasan a considerar el progreso técnico como acumulativo, al tiempo que lo entienden como endógeno a empresas y a sistemas económicos.²¹

Se considera que la revolución antedicha —o si se quiere, la implantación y rápida difusión de un nuevo paradigma tecnoeconómico²²— trae aparejada una diferencia entre la aptitud para generar e incorporar tecnología de los grandes centros y la que corresponde a la periferia. Existe un desfase o una desventaja para el polo periférico, al inicio del período en que el progreso técnico adquiere renovado dinamismo. Según se aduce, de esta posición de retraso en el punto de partida deriva una más baja capacidad de dicho polo para ir logrando sucesivos avances tecnológicos. En otros términos, se admite que la desventaja originaria —dado que conlleva una menor acumulación de conocimientos científico-técnicos y de experiencia en investigación y desarrollo— tiende a inducir su propia reproducción, o sea, tiende a arrastrarse a través del tiempo. Pero hay más: las dimensiones de las empresas y de las economías de los centros, tanto mayores que las de la periferia, constituyen otra fuente, y una fuente decisiva, de la desventaja de esta última en lo que concierne a la celeridad del cambio tecnológico, ligada a su menor capacidad para cubrir los costos y riesgos que éste involucra.

Tales son las razones básicas por las cuales, en la bibliografía especializada,²³ se reconoce que el nuevo paradigma trae consigo una diferenciación de los ritmos de progreso técnico entre centro y periferia, o para abreviar, una “disparidad tecnológica” entre ambos.

Como se ve en los apartados siguientes, la disparidad tecnológica tiene importantes connotaciones para el análisis de los problemas ocupacionales y del sector externo, y, por otro lado, tal análisis fundamenta las consideraciones relativas a ciertos requisitos básicos de la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico.

²¹ Véanse distintas versiones del nuevo “endogenismo” en Burgueño y Pittaluga, 1994. En Malerba y Orsenigo (2000) se aborda con detenimiento el mismo tema.

²² Sobre el concepto de paradigma tecnoeconómico puede consultarse a Freeman y Pérez, 1988.

²³ Diversos autores (entre ellos Verspagen, 1993) hacen referencia al papel de la disparidad tecnológica en la competitividad y, por esta vía, a su influencia en el desenvolvimiento de los países rezagados. Varios análisis recientes sobre el impacto de la revolución tecnológica en el desarrollo de dichos países se encuentran resumidos y contrastados con enfoques cepalinos de distintas épocas en Hounie y otros, 1999.

a) *Los problemas ocupacionales*

La consideración de los problemas ocupacionales en un caso tipo, a lo largo de un período muy prolongado, brinda sostén a ciertas hipótesis sobre la evolución ulterior de dichos problemas, cuando ésta queda librada al juego de las fuerzas del mercado.²⁴

La primera hipótesis atañe al desempleo abierto. En general, se reconoce que la tendencia al aumento de sus dimensiones aflora tanto en los centros como en la periferia, y que dicha tendencia se liga al reiterado ahorro de mano de obra que el rápido avance técnico trae consigo. Pero también es de admisión frecuente que dicha tendencia resulta más aguda en la periferia, y en especial en las economías latinoamericanas. Al respecto, se observa que en estas últimas el nuevo paradigma comenzó a implantarse en un marco de apertura externa rápida, y a partir de condiciones desfavorables de productividad y competitividad, lo que vino a poner en jaque la sobrevivencia de diversas actividades industriales y productivas.

Sin embargo, la consideración de este fenómeno, perceptible en los años noventa, importa menos que la de los efectos a largo plazo del nuevo paradigma y de la disparidad tecnológica que trae consigo. Dada esa disparidad y, asimismo, las condiciones de apertura externa con que se siguen implementando se entiende que muchas actividades productoras de bienes y servicios serán viables en las economías periféricas, pero que muchas otras les resultarán inaccesibles. Así pues, el *catching-up* de tecnologías en continua renovación, proceso lento y difícil, tenderá a manifestarse en problemas de desempleo abierto persistente y elevado, aun cuando se retomen y/o se mantengan ritmos de aumento del producto relativamente intensos.

La segunda hipótesis se refiere al subempleo preexistente, o con más propiedad, a las dificultades que hoy se presentan para su reabsorción. En el pasado, en el marco del paradigma que se dio en llamar “fordista”, el rápido crecimiento fue acompañado por niveles irrisorios de desempleo abierto. Asimismo, se pusieron de “manifiesto” claras tendencias a la caída del subempleo estructural, es decir, a su reabsorción en actividades de

productividad elevada.²⁵ Bajo el nuevo paradigma, esta posibilidad se ve acotada, si no impedida, por la presencia y persistencia del desempleo abierto, que compite con el subempleo preexistente por oportunidades ocupacionales relativamente escasas, debido a la disparidad tecnológica.

La tercera hipótesis se refiere a la incidencia del nuevo paradigma en las posibilidades de ampliación del subempleo urbano. La información correspondiente al paradigma anterior revela que, en el marco del mismo, un crecimiento lento daba lugar a la franca ampliación de dicha forma del subempleo, tanto en términos relativos como absolutos. Tal ampliación puede considerarse como resultante de estrategias de sobrevivencia exitosas, en que el acceso a medios materiales de vida se logra a través de ocupaciones de baja productividad, pero capaces de evitar el mal mayor del desempleo abierto y de impedir su aumento excesivo.

En cambio, la experiencia reciente revela que la alta magnitud de este último se ha visto acompañada por una merma relativa y absoluta del subempleo urbano. Aunque exigua, la información disponible induce pues a pensar que la implantación del nuevo paradigma no sólo genera dificultades en el ámbito del desempleo abierto. También parece crear escollos a la expansión del subempleo, inhibiendo el éxito de las estrategias de sobrevivencia subyacentes en él.²⁶

Vistas en conjunto, las consideraciones precedentes expresan una suerte de *impasse*. Por un lado, la sola intensidad del crecimiento ya no promete una resolución gradual —aunque demorada— de los problemas ocupacionales, a través de la creación de empleos de productividad alta o normal. Por otro lado, tampoco se vislumbran posibilidades de atenuación de esos problemas a través del mal menor del subempleo. Es así que, con el nuevo paradigma, los problemas antedichos parecen estar en la base de situaciones duraderas de

²⁴ El caso estudiado es el de la economía brasileña, para la cual se estimó el subempleo estructural en diversos puntos del período 1960/1996. Cabe señalar que, en este caso, el subempleo presenta tendencias similares en las seis distintas formas de cálculo con que se procedió a estimarlo. Una de esas estimaciones se encuentra sintetizada y comentada en Rodríguez, 1998. En aras de la brevedad, no se hará referencia a la información cuantitativa en que se sustentan las hipótesis descritas en los párrafos siguientes.

²⁵ Es de observar que la reabsorción del subempleo no se realiza por la sola contratación de mano de obra en actividades de alta productividad, a través del asalariamiento. Su definición es más general: se entiende que la reabsorción consiste en el alza de la productividad del trabajo, desde aquellos niveles reducidos propios del subempleo a otros más altos propios del empleo. En este sentido, el empleo comprende distintas formas de relacionamiento laboral y/o de “posiciones en la ocupación” (empleador, cuenta propia, sin remuneración), y no sólo las que se plasman en el trabajo asalariado.

²⁶ Un ejemplo ilustrativo de esta inhibición se encontraría en la ingente reorganización de la venta de bienes de consumo simples, realizada por grandes firmas oligopólicas. Estas compiten favorablemente con el pequeño comercio establecido, pero además bien pueden estar afectando al subempleo albergado en el comercio callejero o a su ampliación.

exclusión social, cuya mera perdurabilidad puede conducir a la emergencia y reiteración de conflictos altamente críticos.

b) *El escollo externo*

La llamada “disparidad tecnológica” se relaciona con una tendencia al déficit comercial que, en más de un sentido, parece configurarse como similar a la que existió en la etapa de expansión industrial, procesada en el marco del anterior paradigma fordista. La argumentación sobre dicha tendencia resulta también similar a la utilizada por Prebisch y por la CEPAL, descrita brevemente con anterioridad. En otras palabras, aquella argumentación puede verse como una renovación de esta última, donde se procura tener en cuenta el cambio de paradigma tecnoeconómico y la disparidad tecnológica que su aplicación suscita.

Como ya se dijo, la disparidad tecnológica implica que ciertas actividades y ramas irán resultando accesibles para la periferia, al tiempo que, reiteradamente, el acceso a otras de ellas se verá inhibido por la mayor rapidez del progreso técnico de los centros. De forma semejante, debido a la diferencia de ritmos de progreso técnico, se encontrarán dificultades para ampliar las exportaciones periféricas desde actividades en que ese ritmo resulte comparativamente bajo, y por ende, para el aumento de su valor global. Por otra parte, en condiciones de fuerte y/o creciente apertura externa, ese mismo rezago tecnológico conlleva la dificultad de emprender o mantener la producción interna de bienes transables para la cual se carece de condiciones de productividad y competitividad próximas a las de los centros, lo que a su vez implica que hará falta recurrir a aumentos reiterados y significativos de las importaciones cuya producción interna resulte inviable.²⁷

²⁷ En tempranos análisis (por ejemplo, en Prebisch, 1973b, pp. 33 y 34; primera versión: 1951), la tendencia al desequilibrio externo propia de la periferia fue explicada a base de la disparidad de las elasticidades-ingreso de sus demandas de exportaciones e importaciones. Un argumento similar puede fundarse ahora en la llamada ‘ley de Thirlwall’ (véase McCombie y Thirlwall, 1994), sintetizable mediante la expresión $\gamma = \varepsilon\omega/\pi$, donde: ε es la elasticidad-ingreso de las exportaciones; π , la de las importaciones; γ , la tasa de crecimiento de la periferia; ω , la tasa de crecimiento correspondiente a los centros. El ritmo de avance técnico tiende a ser mayor en éstos, tendencia que subyace en la disparidad de elasticidades ($\pi > \varepsilon$) y que limita el crecimiento de la periferia ($\gamma < \omega$). Como se indica más adelante, superar este límite requiere de políticas de desarrollo deliberadas que eleven su competitividad interna y externa, de modo de aumentar la elasticidad de sus exportaciones (ε) y de reducir la de sus importaciones (π).

La tendencia al desequilibrio comercial tiene una connotación suplementaria, válida para la periferia considerada en abstracto, o bien para la periferia como un todo y/o para economías subdesarrolladas de grandes dimensiones, que la representan: la imposibilidad de un crecimiento extravertido (*export-led growth*), basado en la liberalización a ultranza de sus mercados. Más adelante se volverá sobre la importancia de esta implicación adicional.

Los comentarios precedentes dicen relación con la tendencia mencionada, que se asocia a la disparidad del progreso técnico: ésta incide negativamente sobre el aumento de las exportaciones, a la vez que suscita incrementos de importaciones cuya producción interna resulta impedida por su complejidad tecnológica.

En el argumento anterior subyace otro más abstracto, de naturaleza estructural. Según se arguye, para expandir sostenidamente la producción de bienes y servicios deben cumplirse ciertas “leyes de proporcionalidad” entre las actividades, ramas y sectores donde ella se origina, o si se quiere, entre las tasas a que proceden los aumentos de los distintos componentes de la producción global. Se entiende, además, que al regir la producción como un todo, dichas leyes también han de cumplirse en lo que respecta a la producción de exportaciones, a la producción con destino interno y a la producción de importaciones originadas en el otro polo del sistema (o sea, han de reflejarse en patrones compatibles de inserción internacional). Así pues, la explicación del desequilibrio externo recurre a un referente analítico indicativo de los cambios en la estructura productiva requeridos por su propia expansión y complejización.²⁸ Más adelante se vuelve sobre los puntos de vista de Prebisch respecto a la ineptitud del mercado para inducir estos cambios estructurales.

c) *Las condiciones de viabilidad y eficiencia*

Del apartado anterior se desprende que, para lograr esa continuidad, o aun para acceder a una tasa elevada y sostenida de crecimiento del producto, es

²⁸ Esta percepción del desarrollo como una dinámica que envuelve y requiere ciertos patrones de cambio de la estructura productiva constituye un sustrato clave (y a la vez, una síntesis) de las ideas fundacionales de Prebisch. La presencia de esa percepción en su obra emerge con claridad de las siguientes afirmaciones: (El)... “desarrollo económico y los hechos recientes no sólo se consideran en sí mismos, en su episódica significación, sino también como una secuencia de fenómenos dinámicos, como vivas manifestaciones de un complejo que crece y se diversifica incesantemente”. “El crecimiento económico no es un mero aumentar de lo que hoy existe. Es un proceso de intensos cambios estructurales...” (*El trimestre económico*, 1953, p. 46).

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

Se entiende que la orientación deliberada del comercio exterior recién aludida constituye condición de viabilidad del desarrollo, en tanto su objetivo es justamente impedir el bloqueo del mismo, evitando la emergencia del escollo externo. Pero, además, tal orientación se configura como condición de eficiencia, pues ella supone que la puesta al día en nuevas técnicas se realiza pautadamente, partiendo con aquéllas en que resulta más fácil alcanzar los niveles de productividad de los grandes centros, para luego abordar otras de complejidad creciente, para ir minimizando las diferencias de productividad de las actividades emprendidas.²⁹

La restricción externa en el ámbito del comercio suscita condicionamientos en el ámbito de las relaciones financieras. El principal es la necesidad de adecuar el flujo de recursos externos, teniendo en cuenta que aquella restricción impone límites a las magnitudes de la remuneración de estos recursos. En otras palabras, el financiamiento del desarrollo periférico no puede basarse discrecional o ilimitadamente en la inversión extranjera directa y en el endeudamiento externo. Por ende, supone recurrir a niveles significativos de ahorro interno, condición de viabilidad del crecimiento que también depende, en última instancia, de la disparidad tecnológica.³⁰

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 exportaciones e importaciones se encuentra en Cimoli, 1988. En él se muestra que una aceleración del progreso técnico en la periferia le permite diversificar las actividades eficientes, transformando su estructura productiva y obviando el escollo externo. Es de observar que dicha transformación no supone que los mercados internos y externos hayan de asociarse a actividades “protegidas” y “competitivas”, respectivamente, sino a dos ámbitos donde se van expresando las capacidades tecnológicas que la periferia gradualmente adquiere. Del modelo puede también derivarse que esta adquisición favorece la dinámica del sistema en su conjunto, y por ende beneficia a sus dos polos (tal como la “industrialización mancomunada” en las ideas de Prebisch a las que hace referencia la nota 17 de pie de página).

³⁰ Esta implicación del desequilibrio comercial se asemeja a la contenida en las ideas fundacionales de Prebisch y en la ulterior formulación precisa de ellas a que hace referencia la nota 10 de pie de página. Argumentos similares pueden también formularse a base de la “ley de Thirlwall”, ya mencionada.

El reconocimiento y el breve análisis del subempleo efectuados más atrás permiten percibir que en éste se sostienen la tendencia a la concentración del ingreso y las ingentes dimensiones de la pobreza rural y urbana, fenómenos que expresan la exclusión social propia de la periferia. Sin embargo, también puede aducirse que, no obstante esos efectos perversos, el subempleo constituye a la vez un recurso disponible. Y un recurso cuyo uso se configura como requisito de la viabilidad y de la eficiencia del desarrollo de la periferia.

Se indicó anteriormente que la presencia del escollo externo descarta —obliga a descartar— la posibilidad de alcanzar una tasa de crecimiento alto y sostenido con el sector exportador operando como sector de punta o de arrastre de la expansión económica global. Antes bien, para mantenerse elevada, la tasa media de crecimiento deberá tener un componente importante de aumento de producción para el mercado interno. Pero ese aumento implica que el mercado interno se expanda compatiblemente, de modo de poder realizar en él esa parte de la producción que se le destina, y en la cual se va verificando un crecimiento rápido.

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

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

Desde una perspectiva estática ello es directamente visible. De suyo, la reabsorción implica utilizar mejor la mano de obra disponible, y acceder con mayor amplitud al conjunto de tecnologías que también se encuentran disponibles. Sin embargo, importa enfocar este tema desde una perspectiva dinámica. En verdad, la reabsorción del subempleo tiene como contracara la realización, a lo largo del tiempo, de excedentes económicos potenciales, que a su vez resultan claves para dinamizar el ahorro interno y la acumulación de capital. Por otra parte, como fuente que son de ahorro interno, los excedentes generados por la reabsorción coadyuvan a la viabilidad del desarrollo

desde el ángulo de las limitaciones al financiamiento externo; y también, por esta vía, desde el ángulo de las restricciones de balance de pagos impuestas, en la última instancia, por la disparidad tecnológica.

Paralelamente a lo indicado al cabo del apartado anterior, puede argüirse que en las consideraciones precedentes también subyace un análisis de naturaleza estructural. Las leyes de proporcionalidad que rigen los cambios en la composición de la producción por ramas y sectores (incluso entre destino interno y exportaciones) requeridos para la continuidad del crecimiento suponen cambios compatibles en la estructura de la ocupación de la fuerza de trabajo, así como alzas concomitantes en los niveles de productividad de esta última, a la vez asociables a la generación de excedentes que hagan posible expandir la producción, y de condiciones de demanda que permitan realizarla.³¹ El próximo apartado explora algunos aspectos del tipo de análisis antedicho, incursionando en la cuestión del Estado y de su papel en el desarrollo.

4. La cuestión del Estado

En su última obra, Prebisch reitera y enfatiza sus puntos de vista sobre la importancia del mercado, pero no sin destacar la falta de horizonte social (de equidad) y de horizonte temporal del mismo.³²

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

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

El enfoque estructuralista sostiene que el mercado carece de aptitud para realizar por sí solo ese conjunto de transformaciones. Al respecto, se ha afirmado que la teoría de la “CEPAL... (que lo representa)... puede ser interpretada como un intento temprano de adaptar la economía ortodoxa a condiciones de falla sistémica de mercado”.³³ Aquí se aduce que las postulaciones del estructuralismo latinoamericano son de otra índole: no se refieren a tales imperfecciones, sino al cumplimiento de ciertas leyes de proporcionalidad que el mercado —aun cuando sus imperfecciones se corrijan— es incapaz de lograr.

El enfoque mencionado resulta, así, “no reduccionista”,³⁴ en el sentido de que no limita los tipos, funciones y comportamientos de los agentes considerados a aquellos que ejercen una supuesta racionalidad económica, en esencia relacionada con las orientaciones que brindan los mercados. Y en conexión con ello, en tanto implica reconocer que el análisis de los fenómenos económicos, aun cuando comience abstrayéndolos, a la larga ha de insertarse en un marco más amplio de fenómenos sociales y políticos.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. Atañe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. Este tema clave del papel del Estado se encuentra estrechamente ligado a otros dos: uno es el de las relaciones sociopolíticas que le sirven de base de sustentación; y el segundo, el de las relaciones geopolíticas en que se encuentra inmerso.³⁵

³¹ Para extremar la simplicidad de la argumentación, se la presentó anteriormente en términos dicotómicos (de empleo y subempleo). Razonamientos algo más complejos permiten sostener que la viabilidad y eficiencia del desarrollo periférico no dependen sólo de ampliar el primero y reabsorber el segundo. Para lograrlas se requiere un patrón de transformación productiva que, superando la restricción externa, induzca el aumento de la ocupación y la productividad en sucesivas “capas técnicas”, de modo de incrementar en ellas los niveles de excedente y de ahorro interno, y de mantener así ritmos elevados de acumulación y crecimiento. Obsérvese que la expresión “capas técnicas” proviene de la última obra de Prebisch (1981), donde se la utiliza con igual sentido que en estas notas.

³² Véase Prebisch, 1981, p. 257.

³³ Estas afirmaciones se encuentran en Fitzgerald, 1998, p. 60.

³⁴ Sobre este tema puede consultarse a Vercelli, 1991 y 1994.

³⁵ Esta doble perspectiva evoca el concepto más frecuente de dependencia, que la define como relación estructural externo-interna. De acuerdo con ese concepto, “la acción de los grupos sociales, que en su comportamiento ligan de hecho la esfera económica y política... (se refiere tanto a la nación como)... a sus vinculaciones de todo orden con el sistema político y económico mundial. La depen-

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

Con frecuencia se admite que —de la mano del proceso de globalización— se ha venido produciendo una presencia renovada e intensificada de capitales e intereses foráneos al interior de los países de la región; y esto en el sentido de que la misma se verifica en más ramas y sectores, y en particular en los financieros, con niveles de concentración también mucho mayores. Dada su índole y magnitud, dicha presencia resulta acompañada por un reencuadramiento de las relaciones sociopolíticas, que abarca no sólo a las que se constituyen entre clases y grupos internos, sino también a las relaciones de éstos con grupos e intereses foráneos. Cambian, por ejemplo, el peso relativo y los patrones de conexión entre intereses productivos y/o financieros atados a los grandes capitales transnacionalizados, y aquellos cuyas raíces son esencialmente territoriales. Asimismo, los nuevos patrones tecnológicos, pero también la fuerza negociadora que adquieren los capitales altamente concentrados —incluso en el ámbito de sus nexos con agentes públicos debilitados—, inciden en las relaciones capital-trabajo, mermando la capacidad de presión del poder sindical y la eficacia alcanzada en su ejercicio.³⁶

Puesto en otros términos, al alterarse cierta relación estructural externa básica (mencionada en la nota 35 de pie de página), se trastocan los fundamentos de la hegemonía política preexistente. Pero esa alteración revulsiva de las bases del poder político resulta indisoluble de las relaciones geopolíticas en que éste se inscribe. Los grandes centros de poder suelen presentar sus propias posiciones como fundamento racio-

nal de la geopolítica. Con base en dichas posiciones, se impulsan cambios en las regulaciones de la economía mundial, implementados con la mediación y el apoyo de los organismos internacionales de mayor relevancia.

También se reconoce que la concreción de estos cambios viene generando hondas repercusiones en los países periféricos. Por un lado, persisten para ellos “enormes asimetrías en las condiciones vigentes en comercio internacional”, al tiempo que no se ha avanzado “en la construcción de una nueva arquitectura del sistema financiero global”.³⁷

Dichos países se ven, pues, subsumidos en pautas atenuadas y flexibles de control de la inversión extranjera directa y de los movimientos del capital financiero. La consecuente acentuación de su vulnerabilidad externa trae consigo una reducción de los márgenes de maniobra de los Estados, que resultan en especial restringidos en distintos ámbitos de las políticas macroeconómicas de corto plazo.³⁸

En síntesis, de consuno con el reciente proceso de globalización, se modifican significativamente las relaciones sociopolíticas, oscureciendo y haciendo más complejos los caminos apropiados para su transformación ulterior. Mirados desde la perspectiva de los países periféricos, los cambios concomitantes en las relaciones geopolíticas parecen resultarles desfavorables, en una nueva correlación de fuerzas que conlleva el aumento de las dificultades para concertar una estrategia propia de negociación internacional. Estas dos mutaciones se asocian a una tercera: en contraste con la reconocida necesidad de un intervencionismo decidido, el papel del Estado viene reformulándose a base de posturas que, en mayor o menor medida, se aproximan a las minimalistas, de las cuales derivan efectos desfavorables para la conducción económica y el desarrollo, así como para la mejora de las condiciones de fuerte inequidad social.³⁹

El precedente es un párrafo de negativas. Como contracara de ellas, cabe esbozar ciertas consideraciones sobre los caminos por transitar, marcados ciertamente por graves dificultades. En los días que corren,

dencia encuentra así no sólo expresión interna sino también su verdadero carácter como modo determinado de relaciones estructurales: un tipo específico de relación entre clases y grupos que implica una situación de dominio que conlleva estructuralmente la vinculación con el exterior” (Cardoso y Faletto, 1969, p. 29).

³⁶ Sorprende la simultaneidad con que se viene procurando impulsar la flexibilización de los mercados de trabajo, en distintos países de la región latinoamericana. Más allá de las variantes de las propuestas, parece claro que —en los hechos y en mayor o menor grado— ellas se asocian al debilitamiento del poder sindical. Con matices propios, diversos aspectos de las propuestas flexibilizadoras son tratados en *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Banco Mundial, 1995).

³⁷ Según Faria y otros, 2000, p. 18.

³⁸ Ffrench-Davis (1999) hace una revisión de esas políticas en la experiencia latinoamericana reciente.

³⁹ Entre los enfoques que redefinen el rol del Estado en aras de impulsar estrategias de desarrollo con “orientación de mercado”, cabe mencionar el del *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Banco Mundial, 1997). Por su parte, Evans (1996) presenta una revisión de los enfoques recientes sobre el papel del Estado en el desarrollo.

la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplios e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. Esos acuerdos y consensos constituyen el sustrato de una redefi-

nición conducente del papel del Estado, a la cual, sin embargo, no ha de ser ajeno el aprovechamiento de la autonomía relativa del propio Estado. Esta última se configura también como relevante para delinear los nuevos marcos jurídico-institucionales que su accionar demanda, a su vez relacionados con la consolidación de la democracia y con la profundización de sus contenidos.

Bibliografía

- Banco Mundial (1995): *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- _____ (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C.
- Burgueño, O. y L. Pittaluga (1994): El enfoque neo-schumpeteriano de la tecnología, *Quantum*, vol. 1, N° 3, Montevideo, Universidad de la República.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1953): *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Cimoli, M. (1988): Technological gaps and institutional asymmetries in a north-south model with a continuum of goods, *Revista metroeconómica*, vol. 39, N° 111, Boloña, Italia, Capelli Editores.
- El trimestre económico* (1953): Documentos: exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva, en el V período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, vol. 20, N° 2, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Evans, P. (1996): El Estado como problema y como solución, *Desarrollo económico*, vol. 35, N° 140, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Faria, V. y otros (2000): *Preparando o Brasil para o século XXI*, Brasilia, Presidencia de la República.
- Ffrench-Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Mc.Graw Hill-Interamericana.
- Fitzgerald, V. (1998): La CEPAL y la teoría de la industrialización, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Freeman, C. y C. Pérez (1988): Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour, G. Dosi y otros (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Londres, Pinter Publishers.
- Hounie A. y otros (1999): La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento, *Revista de la CEPAL*, N° 68, LC/G.2039-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Malerba, F. y L. Orsenigo (2000): Knowledge, innovative activities and industrial evolution, *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, N° 2, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- McCombie, J. S. y P. Thirlwall (1994): *Economic Growth and the Balance of Payments Constraint*, Londres, St. Martin's Press.
- Prebisch, R. (1946): *Memoria: Primera Reunión de Técnicos sobre Problemas de Banca Central del Continente Americano*, México, D.F., Banco de México (BANXICO).
- _____ (1959): Commercial policy in the under-developed countries, *The American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- _____ (1962): El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Boletín económico de América Latina*, vol. VII, N° 1, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1970): *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1973a): *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1973b): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1973c): *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, O. (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- _____ (1998): Heterogeneidad estructural y empleo, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, número extraordinario, LC/G.2037-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (2001): Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, *Comercio exterior*, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Schumpeter, J. A. (1971): *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel.
- Singer, H. (1949): *Postwar Price Relation between Under-developed and Industrialized Countries*, Nueva York, Naciones Unidas.
- Vercelli, A. (1991): *Methodological Foundations of Macroeconomics. Keynes and Lucas*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- _____ (1994): Por uma economia não reducionista: uma perspectiva de longo prazo, *Economia e sociedade*, N° 3, Campinas, Brasil, Universidad Estadual de Campinas.
- Verspagen, B. (1993): *Uneven Growth Between Interdependent Economies*, Avebury, Adershot.