

Introducción

La evolución del discurso sobre el desarrollo en la *Revista Internacional del Trabajo*

Jayati GHOSH* y Uma RANI**

Resumen. En la presente introducción se analiza el discurso del desarrollo tal como se refleja en una selección de artículos publicados en la Revista Internacional del Trabajo (RIT) entre 1971 y 2020, que ofrecen perspectivas sobre el desarrollo centradas en los ingresos, la transformación estructural, la mejora de la vida de las personas a través del desarrollo social y las interacciones del crecimiento económico con el empleo y los mercados de trabajo. Al destacar aspectos de la relación entre el desarrollo económico y el trabajo, estas contribuciones analíticas y empíricas siguen vigentes y nos ayudan a comprender los procesos y debates de política conexos.

Palabras clave: desarrollo económico y social, industrialización, globalización, empleo, enfoque de las necesidades esenciales, desarrollo humano, cambio tecnológico.

1. Las cuestiones centrales de la economía del desarrollo

El desarrollo ha sido desde siempre una de las principales preocupaciones de los estudiosos de la economía. Durante un tiempo, el desarrollo se consideró sinónimo de una elevada tasa de crecimiento del producto interior bruto (PIB), según la teoría de que los beneficios derivados de la rápida expansión de los ingresos nacionales se extenderían poco a poco a toda la población hasta llegar a los pobres. Sin embargo, la experiencia de varios países en desarrollo indicó que el crecimiento económico no era una condición necesaria ni suficiente del desarrollo entendido en un sentido más amplio, lo que obligó a revisar los postulados iniciales. Se comprobó que la estructura de la economía y las

* Profesora de Economía, Universidad de Massachusetts (Amherst); jayati@umass.edu

** Economista principal, OIT; amara@ilo.org.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las suscriba.

Derechos reservados © Las autoras, 2021.

Compilación de la revista y traducción del artículo al español © Organización Internacional del Trabajo, 2021

oportunidades de empleo productivo asociadas, junto con las políticas redistributivas, eran los factores determinantes de la extensión de los beneficios del crecimiento a la mayor parte de la población.

Los orígenes de lo que hoy se conoce como «economía del desarrollo» se remontan a la década de 1950, durante la etapa de posguerra. Fue entonces cuando se impuso la tesis de que los países en desarrollo se diferenciaban de las economías industriales en su lógica económica, en virtud del concepto de dualismo económico de W. Arthur Lewis (1954) y de la teoría de Paul Rosenstein-Rodan (1943) sobre los fallos de coordinación inherentes a las economías menos desarrolladas. Otros economistas, como Michal Kalecki (1976), observaron diferencias en cuanto a la naturaleza del desempleo como rasgo distintivo macroeconómico entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo. En las economías capitalistas desarrolladas, el desempleo estaba vinculado a la insuficiencia de la demanda efectiva; en las economías en desarrollo, el desempleo (o el subempleo) se consideraba estructural, resultante de «la escasez básica y endémica de bienes de capital, combinada con el estrangulamiento del suministro de productos de primera necesidad» (Ghosh 2005, 114). Estas perspectivas divergentes también se asociaron con enfoques a veces contradictorios de la estrategia de crecimiento: las estrategias de crecimiento equilibrado dependientes de la coordinación central a través de la planificación del desarrollo (Mahalanobis 1955) frente a las estrategias desequilibradas de «gran impulso» de la industrialización concebidas por Rosenstein-Rodan (1943) y defendidas, por ejemplo, por Albert Hirschman (1958).

Por supuesto, estas tesis discordantes requerían un marco conceptual consensuado respecto de los objetivos de desarrollo. Sin embargo, también en este caso, las percepciones internacionales han pasado por diferentes fases. Los primeros analistas concebían el desarrollo únicamente como un proceso de generación de mayor prosperidad material a partir de la expansión de la renta per cápita, un enfoque que hoy se considera simplista. Posteriormente, los expertos reconocieron que el desarrollo conlleva la transformación estructural de la economía, desplazando a los trabajadores desde las actividades de menor valor añadido hacia las de mayor valor añadido. En consecuencia, el desarrollo pasó a entenderse como sinónimo de industrialización y de construcción de las sociedades industriales o «postindustriales» que caracterizaban a los países prósperos.

Sin embargo, con el tiempo se comprobó que el crecimiento del sector industrial por sí solo no resolvería el problema del empleo en las economías subdesarrolladas. Eminentes economistas del desarrollo, como Benjamin H. Higgins y K.N. Raj, sostuvieron que era necesario dedicar un esfuerzo especial a esta cuestión con el objetivo de posibilitar el éxito del desarrollo económico (OIT 1961). El Programa Mundial de Empleo, que se puso en marcha en 1969 por iniciativa de la OIT, tuvo una gran influencia en el debate sobre el desarrollo, ya que situó el empleo productivo¹ y las necesidades esenciales en el

¹ El «empleo productivo» puede definirse como aquel que produce suficientes rendimientos del trabajo para que los trabajadores y las personas a su cargo alcancen un nivel de consumo por encima del umbral de pobreza (OIT 2017, 1).

centro de la estrategia de desarrollo (OIT 2009). También amplió el alcance de la labor de la OIT al combinar el crecimiento económico con el progreso social como parte de la estrategia general de desarrollo. Este programa más amplio sobre crecimiento y distribución de los ingresos estuvo muy presente en los debates sobre el desarrollo durante las décadas de 1970 y 1980.

Hace unos tres decenios, los economistas que estudiaban las cuestiones de desarrollo introdujeron el concepto de «desarrollo humano» (Haq 1995; Sen 1999), tras reconocer que los ingresos monetarios —incluso en términos per cápita— podían ser un indicador deficiente o incluso engañoso de progreso económico y social. Por consiguiente, en aras de la simplicidad, el índice de desarrollo humano elaborado por Mahbub ul Haq cuando dirigía el proyecto del *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1990 (PNUD 1990) incorporó indicadores de salud y educación como parte de la renta per cápita. No obstante, el objetivo fundamental de este enfoque era reconocer que el desarrollo conlleva la expansión de las capacidades humanas hacia la consecución del acceso universal a las necesidades esenciales (como la nutrición, la vivienda y los servicios esenciales, la salud y la educación), y la garantía de la seguridad humana y la dignidad de toda la población. Desde una perspectiva más general, se concebía el desarrollo «como un proceso de ampliación de las libertades reales de que disfrutaban las personas» (Sen 1999, 3). Con el tiempo, también se puso en tela de juicio la utilización de promedios nacionales en esos indicadores, al constatarse que los cambios distributivos (o la falta de ellos) eran esenciales para determinar hasta qué punto el desarrollo mejoraba realmente las condiciones de vida y las oportunidades de la mayoría de las personas de la sociedad.

Todo esto pone de manifiesto lo que debería ser una evidencia: el desarrollo no es ni puede ser un simple proceso tecnocrático o apolítico. Antes bien, depende de los cambios en la distribución de ingresos y activos, al tiempo que influye en esa misma evolución. Por lo tanto, en gran medida es resultado de las configuraciones nacionales e internacionales de la economía política. Desde una perspectiva mundial, las líneas generales de la división internacional del trabajo establecida a mediados del siglo XIX persistieron durante más de un siglo y medio. Son un reflejo del hecho de que la mayoría de los países no pudieron impulsar el mismo proceso de industrialización y lograr los mismos niveles de crecimiento del PIB per cápita que asentaron a los países desarrollados como «países ricos». Esto no ocurrió por casualidad: fue consecuencia de procesos económicos de ámbito mundial, nacional y local que mermaron las posibilidades de crecimiento y desarrollo de muchas regiones. Por lo tanto, el desarrollo económico de cualquier región o país no puede entenderse realmente sin tener en cuenta la evolución de los desequilibrios de poder a nivel mundial. Esto está indisolublemente ligado a la disponibilidad y el control de los recursos mundiales, incluidos los recursos naturales. La larga historia de explotación de los recursos mundiales por parte de los países que hoy están desarrollados tiene su reflejo en los debates sobre la responsabilidad relativa por el calentamiento global, y sobre la necesidad de restringir las emisiones de carbono.

Las cuestiones relativas a la distribución de la riqueza influyen también en los niveles divergentes de desarrollo interno de los países. Los costos y beneficios de cualquier proceso de desarrollo tienden a dispersarse de forma desigual en diversos grados, como resultado de los procesos de la economía política subyacente a los cambios inducidos por las actividades de desarrollo. El hecho de que tanto los mercados como los Gobiernos sean instituciones intrínsecamente sociales (Polanyi [1944] 2001) significa que una ciencia económica útil se inscribe necesariamente en el ámbito de la economía política, que reconoce la interacción de las fuerzas políticas y sociales con las instituciones o procesos económicos y jurídicos. Este enfoque otorga a la historia y a la política un papel mucho más preponderante en los procesos de crecimiento y desarrollo a nivel local, nacional, regional e internacional. También pone de manifiesto la importancia del desarrollo desigual como característica inherente a la expansión capitalista. Tanto la estrategia de desarrollo como las políticas específicas generan secuencias distributivas que, a su vez, inciden sobre los procesos económicos, sociales y políticos. Además, determinan la orientación de las políticas posteriores. Esto significa que no basta con reconocer que unos «ganan» y otros «pierden» en cualquier proceso de desarrollo. La historia influye de una manera más profunda y compleja al hacer del desarrollo un proceso evolutivo con una interacción continua de diversas fuerzas que determinan los resultados reales.

Así pues, la relación del desarrollo con el mundo del trabajo es también necesariamente compleja y estratificada. Por razones evidentes, los analistas del desarrollo se han ocupado de comprender los cambios observados en los procesos laborales, en el empleo y los mercados de trabajo y en los ingresos y las condiciones de vida de los trabajadores. Los artículos presentados en este número monográfico del centenario de la *Revista Internacional del Trabajo* (RIT) permiten analizar cómo han evolucionado las percepciones del desarrollo. En ellos se abordan algunas de las cuestiones centrales de la interacción de la transformación estructural y la reducción de la pobreza con el empleo y los mercados de trabajo. Hemos escogido estos artículos por su importancia en los debates teóricos, empíricos y políticos de su época y por su interés contemporáneo. En ellos se destacan diferentes aspectos de la relación entre el desarrollo económico y el trabajo con enfoques analíticos que eran fructíferos en el tiempo en que se escribieron y que siguen aportando ideas sobre los procesos de desarrollo en la actualidad.

2. El desarrollo como transformación estructural

El artículo de Ignacy Sachs (2004), economista francés de origen polaco, ofrece una lúcida y minuciosa exposición de cómo ha evolucionado la idea de desarrollo a lo largo de la historia. Describe cómo las expectativas iniciales de progreso paulatino pero constante hacia las economías «modernas» tuvieron que ser revisadas ante la evidencia de la heterogeneidad estructural, tanto económica como social, que complicaba la realidad. Sachs sostiene que «[i]ncluso hoy en día, se puede decir que las economías en desarrollo siguen siendo como archipiélagos de empresas modernas de elevada productividad

en un océano de actividades de baja o muy baja productividad, que constituyen el tejido intersticial del sistema económico. La mayor parte del PIB procede del archipiélago, y la mayoría de la gente nada en el océano, intentando sobrevivir» (Sachs, 1991). Esta discrepancia nos ayuda a entender la persistencia de otras formas de desigualdad y de la baja productividad en términos sociales agregados. Se requiere la intervención activa del Estado para modificar las oportunidades de empleo y los precios relativos mediante políticas fiscales y monetarias, combinadas con estrategias sectoriales, a fin de que el proceso de crecimiento económico sea más «inclusivo». Sachs defiende el crecimiento impulsado por el empleo, un proceso que parecía poco realista durante el apogeo del neoliberalismo a finales de la década de 1990, pero que parece cobrar brío y pujanza en la actualidad.

El propio concepto de desarrollo como transformación estructural está indisolublemente ligado a los patrones de empleo². Según Kuznets (1973), el crecimiento económico moderno se ha relacionado generalmente con la transformación estructural de la economía, lo que implica desplazamientos del empleo de la agricultura a otros sectores y luego de la industria a los servicios, junto con una evolución del empleo por cuenta propia al empleo asalariado en empresas. Kaldor (1967) trató el cambio estructural como un resultado y a la vez una causa del crecimiento, según se observa en el caso de la industria manufacturera, cuyo crecimiento se traduce en un aumento más rápido del PIB y de la productividad laboral. La demanda de productos de la industria manufacturera y de los servicios es más elástica que la demanda de productos agropecuarios. Además, la ley de Verdoorn estipula que la productividad de la industria manufacturera aumenta con el crecimiento de la producción (pero con un coeficiente inferior a la unidad, para garantizar el crecimiento continuo del empleo). Así pues, el crecimiento de la productividad es mayor en la industria manufacturera que en los servicios o las actividades primarias y, por lo tanto, tiene un peso mayor en la producción y la productividad agregadas. Esto explica que la industria manufacturera crezca más rápido que la producción total. Además, el mecanismo esbozado por Lewis (1954), por el cual el «excedente» de mano de obra de las actividades primarias se traslada a la industria más productiva, implica que el crecimiento del empleo en la industria también genera un aumento de la productividad en otros sectores.

En cualquier caso, el crecimiento y el cambio estructural (en lo que respecta a la composición de la producción y del empleo) están estrechamente interconectados. Esta correlación se ha interpretado a veces como el proceso esencial del desarrollo, asumiendo la expectativa de que la industrialización se traducirá en mayores ingresos per cápita y en menores índices de desigualdad. Sin embargo, el cambio estructural no siempre se ha producido así. Aunque la proporción de la agricultura en la producción ha tendido generalmente a disminuir, esta tendencia no siempre ha ido acompañada de una reducción equivalente del empleo agrícola. A lo largo del último siglo, las distintas economías han mostrado patrones muy divergentes de cambio estructural y transformación económica. Es cierto que algunos países (como los Estados

² Algunas partes de este párrafo y del siguiente están extraídas de Jayati Ghosh (2016).

desarrollistas de Asia Oriental) han emprendido con éxito la transición a la industria manufacturera, pero también hay ejemplos de rápida expansión inicial de la industria manufacturera seguida de estancamiento, lo que ha generado regímenes de mercado laboral dualistas, como sucede en algunos países de América Latina y de Asia Meridional. En algunos casos recientes, los servicios se han convertido en el motor del crecimiento, mientras que las economías agrarias de bajos ingresos y las ricas en recursos minerales han mostrado trayectorias distintas.

S.A. Kuzmin (1982), funcionario de la OIT y uno de los investigadores del Programa Mundial de Empleo, clasifica las causas de la transformación estructural en cuatro categorías: 1) las derivadas de la dinámica de las economías nacionales, como las diferentes tasas de crecimiento sectorial y las tasas de empleo nuevo que se crea; 2) la evolución de las necesidades y aspiraciones sociales, que, según él, están fuertemente influenciados por el proceso de urbanización; 3) las tendencias en la transformación de productos primarios y los niveles de estímulo y control dentro de la economía nacional, y 4) las fuerzas que emanan de la economía mundial, como la transición hacia las industrias intensivas en conocimiento, el peso creciente de las industrias productoras de bienes de capital y el equilibrio cambiante de los costos de los factores que generan la tendencia a la deslocalización de la producción industrial de los países desarrollados a algunos países en desarrollo. Hoy pueden parecer evidentes estos aspectos, pero eran bastante premonitorios en la época en que Kuzmin escribió su artículo, y buena parte de sus reflexiones siguen siendo válidas en el contexto actual.

3. El desarrollo rural y la agricultura

El desplazamiento de trabajadores entre sectores y entre zonas rurales y urbanas ha sido intrínseco al proceso de desarrollo. Con el tiempo, ha ido en aumento la preocupación por la pobreza y el empleo, que son los problemas de desarrollo más graves en los países menos desarrollados. Estas cuestiones persisten y siguen sin resolverse hasta la fecha. Las deficiencias del empleo y el desarrollo rural suscitaron el interés de los economistas del desarrollo, que propusieron grandes transformaciones en las zonas rurales para resolver estos problemas. Se consideró pertinente abordar la cuestión agraria (en particular, las desigualdades en la distribución de la tierra y las condiciones de explotación laboral). Los Gobiernos de varios países emprendieron reformas agrarias, y existe un amplio corpus de estudios empíricos que investigan los efectos de esas reformas en la mejora de los medios de vida rural en los países menos desarrollados.

El economista estadounidense Marvin J. Sternberg (1971) se ocupó de esta cuestión. En su artículo investiga cómo las reformas agrarias impulsaron el empleo agrícola y mejoraron el bienestar de los trabajadores en varios países de bajos ingresos de África, Asia, América Latina y Oriente Medio. Sternberg examina tres aspectos del empleo: el nivel de remuneración de los trabajadores agrícolas, el volumen del subempleo y la creación de nuevos puestos de trabajo

en el sector agrícola. Basándose en varios estudios de países, Sternberg sostiene que, aunque la reforma agraria es en gran medida una cuestión política, su capacidad para cumplir el objetivo de crear oportunidades de empleo depende también de otros factores, como la dotación de recursos, las inversiones en proyectos de riego a gran escala, la mejora de la infraestructura rural y la introducción de avances tecnológicos como el cultivo de variedades de gran rendimiento. Reconoce que la «revolución verde» —es decir, la combinación de nuevos insumos, como las variedades de semillas de alto rendimiento y los sistemas de regadío, con abonos químicos para obtener una mayor producción— podría solucionar el problema de la producción y el empleo agrícola con el objetivo de paliar el hambre y la pobreza. Sin embargo, también le preocupa el efecto de la revolución verde en el cultivo de variedades tradicionales, su repercusión en las oportunidades de empleo y la posibilidad de que se exacerben las desigualdades. Sostiene que «[l]a revolución de las simientes y los abonos, por grandes que sean sus posibilidades, no puede substituir la reforma agraria [...] y otras medidas necesarias para proporcionar ingresos adecuados y posibilidades de empleo remunerativo» (Sternberg, 540) a quienes se dedican a la agricultura.

Según explica Amit Bhaduri (1989), destacado economista indio que a la sazón trabajaba en la Universidad Jawaharlal Nehru de Nueva Delhi, aunque la redistribución de la tierra y de otros activos productivos aumentaría los ingresos y reforzaría las estrategias del campesinado, «los obstáculos políticos a tal redistribución pueden ser formidables» en determinados regímenes políticos (Bhaduri, 698). Bhaduri propone un programa de política alternativo como opción más factible, que consiste en la concesión de créditos rurales y la puesta en marcha de reformas de la comercialización para potenciar las estrategias de supervivencia de los hogares agrícolas más pobres. En muchas economías menos desarrolladas, la falta de instituciones formales que proporcionaran crédito, insumos agrícolas y mercados para los productos dio lugar a la extracción del excedente agrícola por la clase rentista a través de la interconexión de los mercados de tierra, trabajo, crédito, agua y productos, lo que resultó contraproducente para el desarrollo económico. Bhaduri señala también los límites del modelo de economía dual. Sostiene que la mayoría de las economías no hicieron la transición de la agricultura a la industria, sino que se orientaron hacia las actividades tradicionales de servicios. Esta tendencia se explica por la coexistencia de dos modelos de actividad agrícola —la producción de las grandes explotaciones agrícolas con trabajo asalariado y la economía de subsistencia de los trabajadores por cuenta propia— como consecuencia de la desigualdad en el reparto de la propiedad de la tierra y demás recursos. La inestabilidad de los medios de vida rurales motiva la emigración masiva de los miembros de los hogares agrícolas a las zonas urbanas para idear estrategias de supervivencia en la industria y los servicios tradicionales. Esto, a su vez, afecta al proceso de industrialización, que, para ser sostenible, requiere que los medios de vida rurales sean razonablemente estables y que puedan generar el excedente agrícola necesario, evitando así una presión indebida sobre la creación de empleo en la industria y los servicios.

La crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural de la década de 1980, impulsados por el neoliberalismo, tuvieron profundas consecuencias para la economía rural en muchas partes del mundo. Los Gobiernos de muchos países se vieron obligados a aplicar medidas de ajuste estructural y de estabilización bajo los auspicios de las instituciones de Bretton Woods. Se adujo que, dado que la agricultura representaba una parte considerable de los ingresos de exportación, las medidas especificadas contribuirían al desarrollo de la economía agraria, a la lucha contra la pobreza rural y urbana y a la redistribución de la renta. La contribución de Ajit Singh y Hamid Tabatabai (1992) –el primero, eminente economista de la Universidad de Cambridge, y el segundo, funcionario de la OIT– pone en cuestión las consecuencias a largo plazo de los programas de ajuste estructural y el papel de la agricultura en ese contexto. Una pregunta fundamental que se plantea en el artículo es «si este tipo de cambio estructural es el que realmente conviene en la perspectiva del desarrollo a largo plazo de los países del tercer mundo» (Singh y Tabatabai, 483). Los autores observan que las zonas rurales solo producen una pequeña proporción de productos agrícolas para la exportación, y que una parte importante de la producción de alimentos es la agricultura de subsistencia, que no se comercializa. Además, desde el punto de vista del empleo, el sector exportador es bastante pequeño en comparación con el tamaño de la economía agrícola. Singh y Tabatabai demuestran que la devaluación acrecienta la desigualdad de ingresos no solo en las zonas rurales, sino también en el conjunto de la economía. Además, sostienen que los recortes en las subvenciones a los alimentos y el aumento de los precios al productor provocan una inflación alimentaria que puede tener graves consecuencias para la población pobre rural y urbana.

Las políticas de liberalización de las décadas de 1980 y 1990 en los mercados de tierra, trabajo y capital, junto a la apertura de las economías a los mercados mundiales, provocaron un auge de las exportaciones de productos básicos. También abrieron nuevos mercados para la agricultura capitalista y permitieron la entrada de capital corporativo, que se invirtió en productos básicos de exportación y desplazó la producción de los cultivos tradicionales –como el arroz, el trigo y el maíz– a las agroexportaciones no tradicionales, como la caña de azúcar, la soja y las frutas. Singh y Tabatabai indican que, durante la década de 1980, los precios de los productos básicos eran bajos o inestables y estaban sujetos a mayores fluctuaciones, situación que no dio lugar a una relación de intercambio más favorable para los países en desarrollo. Las repercusiones de estas políticas indujeron un nuevo proceso de concentración y, en algunos casos, «acaparamiento» de tierras, generando un problema cada vez mayor para los pequeños propietarios y las comunidades de las zonas rurales.

A pesar de estas tendencias, surgió la iniciativa de reevaluar el papel de la agricultura en el desarrollo económico, impulsada por la necesidad de abordar la cuestión del empleo en las zonas rurales en la mayoría de las economías. Singh y Tabatabai establecen un temario de futuras investigaciones con proyecciones políticas que sigue siendo relevante en la actualidad. Entre otras cosas, promueven «la doctrina según la cual había que dar prioridad a la agricultura», defendida en su momento por Sukhamoy Chakravarty (1987), que se

basa en la expansión de la demanda interna en lugar de la externa. Sostienen que este objetivo se podría lograr mediante un programa de inversiones públicas a gran escala destinado a desarrollar la irrigación y demás obras de infraestructura provechosas para la agricultura. La segunda cuestión importante de política que plantean es la de determinar en qué grado se debería proteger la agricultura frente a las fluctuaciones de los precios internacionales.

4. Tecnología y empleo

La elección de las técnicas es fundamental para las estrategias de desarrollo y se entrelaza con las decisiones sobre el tipo de bienes que se van a producir, la relación capital-trabajo y la escala de las operaciones. Ante la gran variedad de tecnologías y la amplitud de los conocimientos tecnológicos al alcance de las economías industrializadas, las economías menos desarrolladas y en desarrollo se vieron obligadas a adoptar una política tecnológica consciente en el marco de su estrategia de industrialización. Ajit Bhalla (1976), funcionario de la OIT, ilustra el dilema que preocupaba a los estrategas del desarrollo a la hora de adoptar las tecnologías adecuadas para sus economías, con la vista puesta en la generación de empleo y la mitigación de la pobreza como objetivos fundamentales. Un aspecto central de este debate era el análisis social de costos y beneficios, necesario para determinar si la tecnología adoptada era socialmente deseable, una cuestión que cobra un interés aún mayor en la era actual de la automatización, la robotización y la digitalización. El análisis de Bhalla se basa en varios estudios de países realizados en el marco del Programa Mundial de Empleo. Bhalla muestra que los países adoptaron diversas estrategias sectoriales, desde técnicas intensivas en capital, como el uso de maquinaria de segunda mano, hasta métodos intensivos en trabajo o ingeniería inversa, entre otras. La elección de la tecnología adecuada, según Bhalla, es esencial sobre todo en el sector de la pequeña escala, que tiene la capacidad de absorber y de crear oportunidades de empleo. Para ello es preciso asignar una mayor proporción de gastos en investigación y desarrollo a los sectores de pequeña escala, en lugar de dedicarlos a los de gran escala. También se requiere el desarrollo de una industria de maquinaria que sirva de base a la expansión industrial y reduzca la dependencia de las economías avanzadas. Además, sostiene Bhalla, la transferencia de tecnología por parte de las empresas multinacionales podría facilitar la adaptación adecuada de la tecnología existente y crear más empleo con recursos de inversión limitados.

En el artículo de Amartya Sen (1996), prestigioso economista y premio Nobel, se examina el uso de la elección tecnológica como instrumento de la política de empleo en los países en desarrollo, y las dificultades que ello comporta. En primer lugar, conviene aclarar el concepto y los modelos de medición del empleo para estudiar la eficacia de la utilización de la mano de obra, que (junto con los modos de producción y distribución) es el núcleo de la política de empleo. En cuanto a la medición del empleo, Sen señala que las mujeres que se quedan en casa y se ocupan de las responsabilidades domésticas (realizando un trabajo no remunerado) no están reconocidas como trabajadoras, a pesar de su contribución a los ingresos nacionales y al trabajo asalariado, un

debate que continúa hasta la fecha y que afecta a otros aspectos del proceso de desarrollo. Por otro lado, según Sen, los métodos de elección tecnológica dependen del sector y del país. Esto es evidente cuando se examinan estudios de casos concretos de políticas de empleo, como los programas de obras públicas, que no siempre son la forma más eficaz de distribuir los ingresos debido a las posibilidades de discriminación, corrupción y soborno que entraña. Una dificultad importante que Sen analiza está relacionada con el dualismo y la asignación de recursos, que puede aplicarse en diferentes contextos: formal frente a informal, a gran escala frente a pequeña escala, moderno frente a tradicional. Las instituciones, junto con los costos del capital y la mano de obra, desempeñan un papel importante, según Sen, en la elección de la tecnología o la mecanización adecuadas en un sector concreto.

Las condiciones en las que se adoptan estas decisiones, y la utilidad del trabajo no solo como fuente de ingresos sino también como fuente de bienestar y como medio para generar y mantener el crecimiento, son otro ámbito importante de análisis. Los economistas estadounidenses Henry Bruton y David Fairris (1999) profundizan en este aspecto al estudiar la adecuación de las condiciones de trabajo en diferentes contextos de desarrollo en los parámetros de «eficiencia» y justicia, y al examinar la función del lugar de trabajo y el cometido de la mano de obra en la tarea de generar y aumentar la productividad. Los autores investigan también la forma en que el trabajo encaja con otras actividades sociales y las propicia, contribuyendo así al bienestar más allá de sus contrapartidas estrictamente económicas. Estas observaciones plantean importantes cuestiones filosóficas –sobre el sentido del trabajo, por ejemplo– que los analistas y responsables políticos suelen pasar por alto.

5. Desarrollo e integración económica mundial

Gran parte de la bibliografía más antigua sobre la estrategia de desarrollo adoptó, explícita o implícitamente, un enfoque de «economía cerrada» que se hizo cada vez más insostenible a partir de la década de 1960. La integración de las economías en desarrollo a través del comercio es una necesidad evidente, porque puede repercutir de manera muy profunda en los patrones de diversificación económica. La inversión extranjera también suscitó interés, debido a su capacidad de corregir el déficit de ahorro y de contribuir a la transferencia tecnológica y al acceso a los mercados. Sanjaya Lall (1995), economista del desarrollo y profesor de economía en la Universidad de Oxford, adopta una perspectiva bastante optimista, pero también muy matizada, sobre la utilidad de la inversión extranjera directa (IED) como factor de diversificación y de creación de empleo en los países en desarrollo. Lall señala que los efectos de la IED sobre el empleo pueden ser complejos, por lo que se necesitan políticas públicas proactivas que estimulen los resultados deseados. Entre las medidas propuestas figuran diversas políticas comerciales e industriales y medidas destinadas a actuar sobre la oferta, como el desarrollo de infraestructuras, la mejora de la educación y el establecimiento de un sistema científico y tecnológico de ámbito local o nacional. Sin embargo, Lall señala que el entorno

internacional es «cada vez más hostil a muchas medidas que han permitido a los países de reciente industrialización forjar una estructura económica dinámica y crear unos empleos de mejor categoría» (Lall, 603), una posición que, lamentablemente, se ha acentuado desde entonces.

Algunas de las preocupaciones que subraya Lall se hicieron aún más evidentes en los decenios siguientes, al igual que los posibles aspectos negativos de los intentos de integración mundial en las estrategias de desarrollo, cuando menos desde la perspectiva de los trabajadores. Los procesos de integración mundial eran cada vez más evidentes, y los países en desarrollo liberalizaron las normas del comercio transfronterizo y las corrientes de inversión, así como las políticas de sus mercados financieros, con la esperanza de que la globalización se convirtiera en el medio que hiciera posible el desarrollo económico nacional. La contribución de Eddy Lee y Marco Vivarelli (2006), funcionario de la OIT y economista italiano, respectivamente, se centra en el impacto de esas políticas y procesos en el empleo, la reducción de la pobreza y la redistribución de ingresos en los países en desarrollo. Lee y Vivarelli presentan los resultados de un amplio programa de investigación de la OIT sobre el impacto social de la globalización en los países en desarrollo. Las conclusiones son cautelosas, pero aun así importantes y muy pertinentes todavía hoy. Los autores constatan que «el aumento del comercio y de las IED no asegura ni la creación de empleo ni la disminución de la desigualdad dentro de los países» (Lee y Vivarelli, 199). Por el contrario, señalan que los efectos sobre el empleo son muy diversos en las distintas zonas del mundo, lo que puede dar lugar a fenómenos de concentración y de marginación de algunas actividades y categorías de trabajadores. Los resultados empíricos indican que el impacto de una mayor apertura comercial y de la entrada de IED sobre los resultados del empleo dependen, entre otras cosas, de la densidad inicial del factor trabajo y de sus efectos en la producción y en la productividad de los sectores generadores de bienes comerciados y de bienes no comerciados. Por otro lado, los autores observan que el aumento del comercio y de la IED no son los principales culpables del aumento de la desigualdad de los ingresos en los países en desarrollo, salvo por el hecho de que la IED y la importación de bienes de capital pueden acarrear un aumento de la desigualdad interna debido al sesgo del cambio tecnológico a favor de los trabajadores cualificados. Lee y Vivarelli llegan a la conclusión de que la expansión del comercio reduce la pobreza absoluta (a pesar de algunos ejemplos de lo contrario en África Subsahariana) debido a su impacto en el crecimiento económico. El efecto de la IED parece ser neutral en ese sentido, pero la liberalización financiera entraña efectos negativos en la pobreza relativa. El impacto de la globalización en el empleo y la reducción de la pobreza, tal como sostiene asimismo Lall, está muy influido también por la tecnología, en tanto en cuanto esta ahorra mano de obra y está sesgada a favor del trabajo cualificado en los países en desarrollo con un gran excedente de mano de obra. Además, Lee y Vivarelli señalan que la flexibilidad del mercado de trabajo y la difusión del trabajo informal pueden aumentar el impacto positivo de la globalización en el empleo, en términos cuantitativos, pero los posibles contraefectos son muy graves y negativos, y entrañan un aumento de la desigualdad de ingresos y el llamado «dumping

social», a través de una espiral descendente que, en última instancia, puede reducir las capacidades socioeconómicas de los países en desarrollo.

Marilyn Carr y Martha Chen (2004), de la Universidad de Sussex y de la Universidad de Harvard, respectivamente, llevan este análisis un paso más allá mediante un minucioso estudio de los procesos y los resultados. La relación de los procesos de desarrollo con el trabajo ya no se basa en un colectivo de trabajadores indiferenciados que se desplazan a distintas actividades, sino que es mucho más compleja. Carr y Chen abordan no solo los cambios en los niveles agregados y la composición del empleo como resultado de una mayor participación en los sistemas mundiales de producción, sino también la índole de las oportunidades de empleo, las condiciones de integración de los trabajadores asalariados en el empleo orientado a la exportación y los obstáculos a la integración de los trabajadores autónomos (incluidos los atribuibles al no reconocimiento del trabajo no remunerado). Las autoras analizan también las formas de exclusión resultantes de la reorganización de la producción nacional a causa del aumento de las importaciones y de los nuevos tipos de inversión nacional y extranjera. Resulta significativo que reconozcan la importancia de las «identidades adscritas» a las personas, en particular la pertenencia étnica y el género, como causa de fragmentación de los mercados laborales, un fenómeno que los empleadores utilizan y que, por lo tanto, determina que el impacto de la globalización no sea igual para los distintos tipos de trabajadores. A menudo se afirma que la globalización crea ganadores y perdedores, pero Carr y Chen señalan que esta no es una dicotomía absoluta. Hay muchos procesos paralelos de exclusión y de integración que, a menudo, actúan de manera simultánea y que dependen del contexto más amplio de las políticas macroeconómicas y de crecimiento y del alcance de la protección social. Además, la exclusión y la integración de los trabajadores no tienen únicamente por causa la intervención de los agentes y las instituciones del Estado, sino también la de otras instituciones y otros agentes (sector privado, sociedad civil, familia y comunidad), que también determinan la forma en que discurren estos procesos económicos y sus resultados. Esto, a su vez, indica que el proyecto de desarrollo debería adoptar un enfoque más matizado y diverso respecto de las políticas económicas y sociales, reconociendo su complejidad.

6. Preocupaciones actuales

La primera fase de la globalización, que comenzó a principios de la década de 1990, suscitó varias preocupaciones que se acentuaron durante la crisis financiera mundial de 2008-2009 y en los años siguientes, al quedar al descubierto varias deficiencias de la trayectoria de desarrollo mundial anterior. La economista india Jayati Ghosh (2010) analiza los tres desequilibrios básicos que causaron la crisis financiera mundial y que aún no se han corregido: el desequilibrio entre las finanzas y la economía real; los desequilibrios macroeconómicos entre los principales agentes de la economía internacional; y el desequilibrio ecológico que se ha convertido en un escollo para el crecimiento económico futuro, debido al cambio climático y a otros problemas medioambientales. Lo que quizá sea aún más sorprendente es el hecho de

que, salvo los habitantes de unos pocos reductos (aunque de gran tamaño) como Asia Oriental, la mayoría de los ciudadanos del mundo en desarrollo no se beneficiaron de la globalización debido a la transferencia global de recursos financieros de los países del Sur a los del Norte. Los Gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo abrieron sus mercados al comercio y las finanzas, renunciaron a la política industrial y monetaria y aplicaron políticas deflacionarias «fiscalmente correctas» con las que redujeron el gasto público. Sin embargo, es significativo que no se produjera una transferencia neta de puestos de trabajo del Norte al Sur, ya que el empleo industrial agregado en los países del Sur apenas creció, a pesar de algunas deslocalizaciones de la producción, sobre todo en Asia Oriental. Muchos puestos de trabajo en los países del Sur se perdieron o se volvieron precarios, y la mayoría de los empleos nuevos siguieron siendo inestables y mal pagados. El aumento de las desigualdades hizo que la bonanza económica de los mercados emergentes dejara de lado a la mayor parte de la población, que veía cómo se disparaban los beneficios al tiempo que descendía en picado el porcentaje de la renta nacional destinado a los salarios. Casi todos los países en desarrollo adoptaron un modelo de crecimiento basado en las exportaciones, conteniendo los costos salariales y el consumo interno en aras de una mayor competitividad internacional y de la lucha por ganar espacio en los mercados mundiales.

Además, los avances tecnológicos de los dos últimos decenios también están transformando rápidamente el mundo del trabajo. Han generado algunas oportunidades, pero también han provocado graves problemas relacionados con el aumento de las desigualdades, la polarización del empleo, el desempleo y la degradación del medio ambiente. Uma Rani y Damian Grimshaw (2019), que eran funcionarios de la OIT cuando escribieron este artículo, abordan algunas de estas cuestiones recurrentes en el debate sobre crecimiento y desarrollo. Sostienen que las nuevas tecnologías digitales, como las plataformas digitales de trabajo, está transformando la manera en que se organiza la actividad y pueden empeorar las condiciones laborales. Sin embargo, los Gobiernos de los países en desarrollo tratan de abrazar estas tecnologías, con el convencimiento de que pueden subsanar el problema inmediato del desempleo. Las nuevas tecnologías plantean también interrogantes acerca de cómo se distribuyen las mejoras de productividad y la generación de riqueza. En particular, varios indicadores y datos empíricos internacionales demuestran que el actual modelo de desarrollo económico y organización del trabajo no ha redundado en una tendencia convergente de ingresos y oportunidades, dado que persisten diversas formas y patrones de desigualdad. Los autores subrayan la necesidad de adoptar un modelo de «crecimiento proclive a la igualdad» y centrado en las personas, destacando que las instituciones y las solidaridades con los sindicatos y demás organizaciones están llamadas a desempeñar un papel fundamental en este proceso con miras a garantizar la justicia social y la sostenibilidad.

De otros análisis más recientes (por ejemplo, OIT 2021) se desprende que, además de la calidad del trabajo en los parámetros de ingresos y protección social, también preocupa el contenido del trabajo. El desajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales, por ejemplo, puede dar lugar a que

trabajadores muy calificados y con un alto grado de formación realicen tareas tediosas, de bajo nivel y repetitivas. La trayectoria de desarrollo de la economía digital podría obligar a esos trabajadores a trabajar en condiciones precarias. Desde el punto de vista del desarrollo, algunas cuestiones importantes están relacionadas con la elaboración de un modelo integral de política de empleo y de políticas industriales y tecnológicas, destinado a aprovechar eficazmente los recursos humanos más calificados de una manera productiva que contribuya al desarrollo económico y social.

7. Colofón

Los artículos incluidos en este monográfico se escribieron en épocas diferentes, pero convergen en un corolario similar: es urgente y esencial impulsar una trayectoria de desarrollo distinta. Este enfoque alternativo se alejaría de la obsesión por las exportaciones para concentrarse en la reactivación de la demanda interna a través del empleo de calidad, el gasto público en infraestructuras físicas y sociales imprescindibles y la instauración de mecanismos de protección social, priorizando las inversiones «verdes» más sostenibles. También tendría por objeto la reducción de las desigualdades, habida cuenta de la necesidad de regular los distintos mercados (en particular el mercado financiero y el mercado de trabajo) y de redistribuir la riqueza mediante políticas fiscales y monetarias. Es interesante observar que estas son precisamente las estrategias que muchas economías avanzadas están adoptando ahora como reacción frente a los efectos de la pandemia de COVID-19, aunque siguen sin estar al alcance de la mayoría de los países en desarrollo.

Bibliografía citada

- Bhaduri, Amit. 1989. «Employment and Livelihood: The Rural Labour Process and the Formulation of Development Policy». *International Labour Review* 128 (6): 685-700.
- Bhalla, A.S. 1976. «Tecnología y empleo: Algunas conclusiones». *Revista Internacional del Trabajo* 93 (2): 209-225.
- Bruton, Henry, y David Fairris. 1999. «Trabajo y desarrollo». *Revista Internacional del Trabajo* 118 (1): 5-33.
- Carr, Marilyn, y Martha Chen. 2004. «Mujeres y hombres ante la exclusión social y la mundialización». *Revista Internacional del Trabajo* 123 (1-2): 149-185.
- Chakravarty, Sukhamoy. 1987. *Development Planning: The Indian Experience*. Oxford: Clarendon Press.
- Ghosh, Jayati. 2005. «Michal Kalecki and the Economics of Development». En *The Pioneers of Development: Great Economists on Development*, editado por Jomo Kwame Sundaram, 109-122. Nueva Delhi: Tulika Books.
- . 2010. «Crisis mundial y trayectorias de crecimiento sostenible para el mundo en desarrollo». *Revista Internacional del Trabajo* 129 (2): 231-250.
- . 2016. «Indian Capitalism in the Global Context». En *The Rejuvenation of Political Economy*, editado por Nobuharu Yokokawa, Kiichiro Yagi, Hiroyasu Uemura y Richard Westra, 276-299. Abingdon: Routledge.
- Haq, Mahbub ul. 1995. *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.

- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Kaldor, Nicholas. 1967. *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kalecki, Michal. 1976. *Essays on Developing Economies*. Brighton: Harvester Press.
- Kuzmin, S.A. 1982. «Structural Change and Employment in Developing Countries». *International Labour Review* 121 (3): 315-326.
- Kuznets, Simon. 1973. «Modern Economic Growth: Findings and Reflections». *American Economic Review* 63 (3): 247-258.
- Lall, Sanjaya. 1995. «Opciones políticas para que la inversión extranjera impulse el empleo». *Revista Internacional del Trabajo* 114 (4-5): 581-604.
- Lee, Eddy, y Marco Vivarelli. 2006. «Impacto social de la globalización en los países en desarrollo». *Revista Internacional del Trabajo* 124 (3): 187-206.
- Lewis, W. Arthur. 1954. «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour». *Manchester School* 22 (2): 139-191.
- Mahalanobis, P. 1955. «The Approach of Operational Research to Planning in India». *Sankhya: Indian Journal of Statistics* 16 (12): 3-130.
- OIT. 1961. «El empleo como objetivo del desarrollo económico. Informe de una reunión de expertos»- Estudios y Documentos. Nueva Serie, núm. 62. Ginebra.
- . 2009. *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra.
- . 2017. *Measuring Productive Employment: A “How To” Note*. Ginebra.
- . 2021. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*. Ginebra.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Nueva York: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl. (1944) 2001. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Nueva York: Farrar & Rinehart. Reimpresión, 2.^a edición, Boston: Beacon Press.
- Rani, Uma, y Damian Grimshaw. 2019. «Introducción. Trabajo, empleo y sociedad: ¿Qué esperar del futuro?». *Revista Internacional del Trabajo* 138 (4): 619-637.
- Rosenstein-Rodan, P. N. 1943. «Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe». *Economic Journal* 53 (210-211): 202-211.
- Sachs, Ignacy. 2004. «Desarrollo y trabajo decente para todos». *Revista Internacional del Trabajo* 123 (1-2): 183-213.
- Sen, Amartya. 1996. «Empleo, instituciones y tecnología. Algunos problemas de política». *Revista Internacional del Trabajo* 115 (3-4): 485-514.
- . 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Singh, Ajit, y Hamid Tabatabai. 1992. «Nuevas perspectivas de análisis e investigación sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico». *Revista Internacional del Trabajo* 111 (4): 469-498.
- Sternberg, Marvin J. 1971. «Reforma agraria y empleo: Posibilidades y problemas». *Revista Internacional del Trabajo* 83 (5): 515-541.