

Notas para una teoría de la independencia

ALDO FERRER

Sobre la base de la experiencia histórica, el pensamiento económico latinoamericano realizó aportes sustanciales a la formación de la llamada *teoría de la dependencia*. Estos enfoques contribuyeron a esclarecer las relaciones entre el subdesarrollo latinoamericano y el orden mundial. Las orientaciones recientes del sistema internacional y del desarrollo económico en la región inducen a pensar que las relaciones centro-periferia, esto es, los vínculos de dependencia, se están modificando rápidamente. Simultáneamente con los cambios producidos en América Latina, se observa, en el orden internacional, una acumulación de acontecimientos que conmueve profundamente los vínculos de la región con el resto del mundo. Entre esos acontecimientos destacan el cambio en la importancia relativa del Tercer Mundo, y de América Latina en particular, para los intereses centrales de los países avanzados; el carácter predominantemente interno de las tensiones que soportan actualmente las sociedades industriales; las nuevas condiciones de la confrontación entre las superpotencias; las orientaciones predominantes del cambio tecnológico y, *last but not least*, la proliferación del poder económico internacional.

Estas notas replantean los puntos de vista presentados en otras oportunidades¹ con vistas a la posible formación de

una *teoría de la independencia*, esto es, una interpretación de los hechos que dé más importancia a las nuevas opciones abiertas a los países latinoamericanos en la actual situación internacional. Con estos propósitos, se pasa rápida revista a los acontecimientos dominantes del orden mundial antes mencionados y a los factores que inducen a suponer la ampliación de la libertad de maniobra latinoamericana, dentro del sistema internacional.

1. PROBLEMAS DE LOS CENTROS INDUSTRIALES

En los estudios efectuados en tiempos recientes en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la Comisión de las Comunidades Euro-

perspectiva del modelo centro-periferia", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre de 1975; "La crisis del sistema monetario internacional: un enfoque estructuralista", en *Estudios Internacionales*, Buenos Aires-Santiago de Chile, abril-junio de 1975; "Precios del petróleo, 'límites al crecimiento' y perspectivas de la economía internacional", en *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 4, México, abril de 1975. Estos tres ensayos aparecen en *Economía internacional contemporánea: texto para latinoamericanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976. También, "La crisis del sistema trilateral y América Latina", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 7, México, julio de 1978, y "Latin America and the World Economy", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Universidad de Miami, agosto de 1978.

1. "América Latina y los países capitalistas desarrollados: una

peas, en la Comisión Trilateral y en otros foros, parece surgir un consenso en el sentido de que las dificultades actuales del mundo industrializado no radican en insuficiencias transitorias de la demanda, rigideces de la oferta superables a corto plazo, aumentos circunstanciales de algunos precios o en problemas transitorios de ajuste de los pagos internacionales. En los estudios disponibles de esas fuentes se insiste también en el hecho de que no existen, dentro de los plazos históricos previsibles, límites al crecimiento por el agotamiento de recursos no renovables o por los intolerables efectos contaminantes del desarrollo. Incluso en el crítico problema de la energía se admite que el esperado agotamiento de los recursos de hidrocarburos plantea la necesidad de diversificar las fuentes energéticas pero no la restricción de la oferta de energía a largo plazo. Y, en cuanto al problema de la contaminación del ambiente, está demostrado que el control de los factores contaminantes sólo compromete una proporción reducida de los recursos disponibles. Desde el punto de vista del acervo tecnológico y del efecto de su aplicación en el proceso económico, se admite que ciertos desarrollos, como los vinculados a la industria automovilística y a varias ramas de la industria química, pueden haber perdido el impulso que tuvieron en toda la fase de expansión de la posguerra. Empero, se están abriendo nuevas fronteras en el campo de la electrónica, de la informática y en el de las aplicaciones industriales de la biología, que prometen multiplicar las fuentes del crecimiento económico y la productividad. De este modo, las versiones actuales del ciclo de Kondratieff, basado en el comportamiento a largo plazo del cambio tecnológico y la acumulación de capital, no parece reflejar la naturaleza profunda de la actual desaceleración del crecimiento económico en los países desarrollados.

Como se sostiene en un informe de la OCDE, "el primer desafío al que se enfrentan las sociedades industriales avanzadas es *interno*. ¿Cómo podrán esas sociedades adaptarse a las presiones engendradas por los cambios sociales, culturales e institucionales que se traducen en demandas diferentes sobre la distribución del producto social y en cuanto a la participación de los individuos en la producción y en las decisiones sociales? ¿Cómo superarán esas sociedades los conflictos de valor que dificultan la elaboración de las políticas gubernamentales? ¿Serán capaces esas sociedades de engendrar los nuevos valores, los nuevos comportamientos y las nuevas instituciones capaces de responder a los problemas de mañana?"² Estos son los interrogantes y los conflictos que encaran hoy en día las sociedades industriales avanzadas y su origen parece radicar en el mismo proceso de transformación experimentado desde el fin de la segunda guerra mundial. Según un informe de la Comunidad Económica Europea (CEE), "cada progreso del bienestar material y de la educación refuerza el deseo de la gente de participar en las decisiones que le conciernen. Esta exigencia es rechazada por la tendencia simultánea a la concentración y al gigantismo del poder económico y a la burocratización del poder político. En la base de estos conflictos existe una insatisfacción más profunda, de naturaleza moral, que cuestiona los resultados y la significación del desarrollo debido a sus efectos ecológicos, su costo humano, su ausencia de finalidad más allá de él mismo. De allí la desorientación de con-

ciencias, un sentimiento de inutilidad e irracionalidad, fuentes de frustración, y la violencia."³

Las sociedades industriales avanzadas se enfrentan a un proceso de "esclerosis institucional" vinculado a la formación de "oligopolios sociales" en torno de las concentraciones de poder económico en las grandes empresas, los sindicatos y el Estado. Esta situación ha debilitado la notable capacidad de adaptación ante el cambio que aquellas sociedades manifestaron durante todo el prolongado proceso de expansión de la posguerra. "Durante el último cuarto de siglo, las sociedades industriales avanzadas mostraron una marcada adaptabilidad estructural para hacer frente a la transformación de la producción, las migraciones entre sectores, dentro de sectores y entre regiones, las tecnologías empleadas, los vínculos entre empresas y grupos, la internacionalización de la producción y las características de la oferta y la demanda de trabajo."⁴ Esta adaptabilidad al cambio ha quedado comprometida por la "esclerosis institucional", por la resistencia de los grupos de poder a las transformaciones que los afectan y por el cuestionamiento de amplios sectores sociales a los valores que enmarcaron el proceso de desarrollo de 1945 en adelante.

La sociedad posindustrial ha engendrado nuevos valores, entre los cuales destacan las demandas por la igualdad; la defensa del ambiente; la preferencia por la seguridad, el hedonismo, el arraigo a los medios locales y la nueva valorización de la familia como fuente de apoyo afectivo; el rechazo a los manipuladores del poder y a la tiranía de las decisiones de corto plazo.⁵ Los nuevos valores llegan incluso a cuestionar la legitimidad de la meritocracia fundada en la educación, porque ésta se basa en un orden social injusto, en la "lotería genética" y en la transmisión hereditaria de los patrones culturales.⁶

Desde estas perspectivas, la conclusión es evidente: "El problema inflación-desempleo es en efecto la forma específica que asume el conflicto social sobre el plano económico en un período de rigidez creciente de las estructuras sociales."⁷ Estos fenómenos contribuyen a explicar el debilitamiento de la inversión privada y su insuficiente respuesta a las ampliaciones necesarias de la capacidad productiva, la transformación de la composición de la oferta y la generación de nuevos empleos. Las empresas se enfrentan a nuevas demandas de inversión para ampliar la capacidad productiva, sustituir mano de obra y compensar el aumento de los costos de la energía y de las normas para preservar el ambiente. Empero, la modificación permanente de los precios relativos y las crecientes presiones sociales han modificado las reglas del juego dentro de las cuales la inversión privada encabezó la expansión de la producción y el cambio tecnológico en los últimos decenios. Lo mismo puede decirse con respecto al papel del Estado en la regulación de la demanda agregada y en la expansión de la inversión y el gasto públicos. El Estado está siendo cuestionado como una

3. CEE, *Un projet pour l'Europe*, Bruselas, 1978, p. 7.

4. OCDE, *Interfutures. Draft final report*, II parte, París, 1978, p. 61.

5. OCDE, *Interfutures. La dynamique des sociétés industrielles avancées*, París, 1977, p. 33 y ss.

6. *Ibid.*, p. 48.

7. CEE, *op. cit.*, p. 8.

2. OCDE, *Interfutures. Projet de Rapport final*, París, 1978, p. 8.

fuelle de concentración de poder burocrático opuesto a los nuevos valores, al mismo tiempo que las nuevas demandas sociales imponen, inevitablemente, una expansión de las prestaciones del sector público. Uno de los dilemas centrales al que se enfrentan hoy las sociedades avanzadas radica en cómo compatibilizar estas demandas con la resistencia al aumento de la presión tributaria y la necesaria eficacia en la asignación global de los recursos disponibles.

Todo parece indicar que estas sociedades atraviesan hoy por agudas crisis internas y que la solución a sus problemas económicos actuales no podrá darse fuera del marco de profundos cambios políticos institucionales. Esta crisis *interna* de las sociedades avanzadas se proyecta a la administración de su interdependencia dentro del sistema trilateral. El progresivo debilitamiento de la hegemonía estadounidense y la dispersión del poder dentro del mundo industrializado ha desplazado el centro de decisiones de la potencia anteriormente hegemónica al grupo de países centrales dentro del sistema trilateral. Las tensiones internas de los países desarrollados repercuten en sus relaciones recíprocas y los desequilibrios de éstas agudizan, a su vez, las tensiones internas que aquéllos soportan. Por ejemplo, la inestabilidad de las cotizaciones de las principales monedas refleja los desequilibrios en los pagos internacionales y hace más difícil la ejecución de las políticas anti-inflacionarias nacionales y la administración de la demanda interna. A su vez, la persistencia de distintos ritmos inflacionarios y niveles de actividad dificultan el proceso de ajuste de los pagos internacionales.

Lo menos que se puede decir es que no se advierten respuestas claras de los principales países frente a la dimensión de los problemas a los que se enfrentan. Se cuestiona el desarrollo y, además, se le frena con las políticas estabilizadoras convencionales. Sin embargo, al mismo tiempo, el freno al desarrollo dificulta aún más la adaptabilidad al cambio de las estructuras económicas y sociales. Uno de los grandes méritos históricos del capitalismo en los países centrales radica en que es un sistema indisolublemente ligado al crecimiento. Su propia capacidad de generación de tecnología y ahorro impone la permanente expansión de la oferta y la demanda globales. Si no lo logra, sus tensiones internas alcanzan niveles intolerables.

Es interesante observar, en el debate actual de los países avanzados, el desarrollo de dos líneas de pensamiento dominantes. Una, caracterizada como *defensiva*, pretende aceptar una baja de la tasa de crecimiento a largo plazo, acomodar la reducida demanda de empleo mediante una disminución de la tasa de participación y de las horas de trabajo y compensar los desequilibrios sectoriales y regionales con medidas compensatorias *ad hoc*. Parece poco probable que esta línea de pensamiento logre evitar la acumulación de tensiones. Una de sus manifestaciones es el proteccionismo frente a la competencia emergente desde algunos países del Tercer Mundo y aun desde dentro del mismo sistema trilateral, como en el caso de Japón. Sin embargo, el proteccionismo posterga la necesidad del reajuste pero no la elimina. Compromete, por otra parte, una de las reglas básicas del proceso de transnacionalización del sistema internacional en la posguerra, incluyendo la expansión de las grandes corporaciones.

La segunda línea, caracterizada como *ofensiva*, pretende asumir el desafío del cambio, recuperar una fuerte tasa de crecimiento y promover las transformaciones político-institucionales que liberen las fuerzas del crecimiento. El conflicto político-social en las sociedades industriales avanzadas se expresa inevitablemente en términos de distintas estrategias económicas que no pasan, necesariamente, por las categorías tradicionales del pensamiento político de izquierda y de derecha. En efecto, pueden encontrarse estrategias *ofensivas* y *defensivas* en ambos campos políticos tradicionales.

Como se sostiene en los informes citados, los "nuevos valores" no son necesariamente incompatibles con el desarrollo económico. Plantean, eso sí, la necesidad de contar con nuevas reglas del juego dentro de las cuales debe registrarse la acumulación de capital, la asimilación del cambio tecnológico y la distribución del producto social. La capacidad de las sociedades industriales avanzadas de compatibilizar esos "nuevos valores" con el desarrollo es uno de los mayores interrogantes que se plantean hoy en el sistema internacional.

El problema central de los países industriales es, actualmente, aumentar la productividad y, simultáneamente, lograr un crecimiento sostenido de la demanda, con pleno empleo y estabilidad de precios. Se trata, en cierto sentido, de un círculo vicioso. El desempleo y la inflación desalientan la acumulación de capital, la penetración del cambio tecnológico, la división internacional del trabajo y, consecuentemente, el incremento de la productividad. A su vez, el lento crecimiento de la productividad, del ingreso real y de la demanda acrecientan las tensiones sociales que fomentan la puja por la distribución del ingreso y la inflación. Estos problemas no se pueden resolver desde fuera de las mismas economías desarrolladas. Por ejemplo, el *redespliegue* de las actividades de menor densidad tecnológica hacia los países en desarrollo constituye, desde la perspectiva de los centros, una vía idónea para aumentar la productividad y el ingreso real. Empero, esto requiere, como condición, que las economías desarrolladas recuperen niveles satisfactorios de crecimiento y empleo. De otro modo, como lo revela la experiencia, las presiones proteccionistas imponen severas restricciones a la expansión de las importaciones desde los países en desarrollo. Lo mismo puede decirse de la posibilidad de aumentar significativamente la transferencia de recursos hacia el Tercer Mundo. Esto expandiría las exportaciones y la demanda en los países industriales pero, al mismo tiempo, generaría una mayor corriente importadora desde los países en desarrollo. En las condiciones contemporáneas, la expansión del comercio internacional y de la transferencia de recursos descansa fundamentalmente en la solución de los problemas internos a los que actualmente se enfrentan las economías industriales.

2. EL CAMBIO TECNOLÓGICO

En un informe de la OCDE se sostiene que "una nueva generación de ramas industriales está desplazando a aquéllas que impulsaron el desarrollo manufacturero de la posguerra. Dentro de esa nueva generación, el sector más importante es

el llamado *complejo electrónico*, que abarca la automatización, la informática y las telecomunicaciones. Ese *complejo* afectará de manera creciente la naturaleza misma de la actividad económica, tanto en la producción de bienes y servicios como en los patrones de consumo y en la función de la comunicaciones".⁸ La automatización de los procesos productivos y la integración creciente entre la industria electrónica y la producción de maquinarias y equipos excede el efecto tradicional de la mecanización en la productividad. El *complejo electrónico* actúa sobre la productividad desde varios frentes simultáneos: el ahorro de trabajo, la adaptabilidad de la capacidad productiva a los cambios de tipos de productos y ritmos de fabricación, la mejoría de la calidad y la reducción de los costos de control, la administración de operaciones cada vez más complejas por medio del control automático de los procesos, la modificación de las condiciones de trabajo y del ambiente, y la redistribución internacional de la producción mediante la factibilidad de fragmentar las distintas etapas del proceso productivo. Según el informe citado "el complejo electrónico constituirá en el próximo cuarto de siglo el polo principal alrededor del cual se reorganizarán las estructuras productivas de las sociedades industriales avanzadas".

Desde el fin de la segunda guerra mundial la especialización intraindustrial, al nivel de productos dentro de las mismas ramas industriales, constituyó el proceso dominante de la expansión del comercio de manufacturas entre las economías integrantes del sistema trilateral. El desarrollo del *complejo electrónico* ampliará las bases de la especialización intraindustrial a escala internacional. Actualmente, los países desarrollados generan alrededor de 85% del valor agregado por la industria electrónica y consumen cerca de 80% del total de bienes producidos por el sector. La mayor parte del intercambio y de la especialización intraindustrial de la producción de componentes, bienes de capital automatizados y productos de consumo durable se realiza entre las mismas economías desarrolladas. Las principales inversiones privadas directas en el sector se han realizado también entre países industriales. En 1970, 50% del mercado europeo de semiconductores y 72% del de circuitos integrados lo abastecían las corporaciones estadounidenses y sus filiales en Europa. Sin embargo, varios países en desarrollo del sudeste asiático (Corea, Taiwan, Hong-Kong, Singapur) y de América Latina (Brasil y México) han atraído inversiones considerables de corporaciones transnacionales, sobre todo de Estados Unidos, Japón y Alemania.

El papel previsto para el complejo electrónico en el orden internacional plantea desafíos importantes a la formulación de la estrategia económica de cada país y no sólo de los menos desarrollados. Estados Unidos conserva una clara posición hegemónica en la tecnología de componentes y circuitos integrados. En 1974, 72% de las inversiones de firmas transnacionales en el sector de semiconductores en los países en desarrollo correspondió a empresas de ese país. Japón mantiene una firme política de oposición al predominio de Estados Unidos y es el país industrializado que sostiene la política más coherente de desarrollo de componentes, bienes de capital y procesos automáticos. Con la excepción de

Alemania, el resto de Europa mantiene una actitud más pasiva en esta materia, siguiendo detrás del liderazgo estadounidense.

Para los países en desarrollo, sobre todo aquéllos con mayores posibilidades de integrar sus sistemas manufactureros, la expansión del complejo electrónico plantea problemas decisivos para la definición de las estrategias tecnológicas y de participación en los sectores industriales de punta. Los principales interrogantes se plantean con relación a la producción de las ramas más complejas del sector electrónico y a la participación de las empresas nacionales y extranjeras en ese desarrollo. En los productos de consumo generalizado y de tecnologías normalizadas con alto empleo de mano de obra se ha experimentado ya un considerable avance en numerosos países del Tercer Mundo. En la nueva frontera, por ejemplo, de microprocesadores para la automatización de los procesos industriales, el acceso será más difícil y estará fuertemente influido por las corporaciones transnacionales.

Un campo de problemas emergentes de las nuevas tendencias del desarrollo tecnológico e industrial se refiere al efecto del procesamiento de información y de las comunicaciones sobre el funcionamiento de los mercados. La difusión de la información a escala mundial y la creciente comunicación entre los mercados y las condiciones de oferta y demanda en múltiples localizaciones amplían el número de empresas capaces de competir en el mercado mundial. Desde esta perspectiva, el desarrollo del complejo electrónico está debilitando la concentración del poder económico en múltiples mercados, a los cuales el acceso estaba tradicionalmente restringido a las grandes corporaciones transnacionales.

Otro aspecto del desarrollo tecnológico que provocará cambios significativos en la organización de la economía mundial está vinculado a los límites al gigantismo y a las economías de escala. En múltiples sectores se observa el desarrollo de tecnologías "ligeras" aptas para su desarrollo en empresas medianas y pequeñas que pueden utilizar los factores con mayor eficacia que las grandes empresas. En tales casos se observan, en efecto, deseconomías de escala por la menor adaptabilidad de las grandes unidades productivas a las nuevas condiciones de la producción. El gigantismo tropieza, así, con restricciones tecnológicas que se suman a la oposición creciente a las grandes concentraciones de poder económico.

3. PROLIFERACION DEL PODER EN LA ECONOMIA MUNDIAL

A partir de la década de 1950, la rápida expansión económica de Alemania, Japón y otros países industriales contribuyó a debilitar la posición hegemónica de Estados Unidos dentro del sistema trilateral y la economía mundial. Hacia 1950, el producto estadounidense representaba 60% del producto de todo el mundo industrializado. La rápida reconstrucción de los países beligerantes europeos y de Japón y, posteriormente, su rápido desarrollo, modificaron de manera significativa las posiciones relativas de los principales países. En el decenio de 1970 la participación estadounidense en el producto del sistema trilateral disminuyó a 47% y tres países del sistema (Alemania Federal, Japón y Francia) representan

8. OCDE, *Interfutures. Projet de rapport final*, quinta parte, París, 1978, p. 3

actualmente 80% del producto de Estados Unidos. El surgimiento de varios países en desarrollo de industrialización reciente contribuye a ampliar aún más el número de economías nacionales que intervienen activamente en las relaciones económicas internacionales. Recuérdese, por ejemplo, la exitosa participación de empresas sudcoreanas en grandes contratos de construcción en los países petroleros del Medio Oriente y los avances brasileños en la venta de servicios de ingeniería y bienes de capital en África y otras áreas. La presencia de la Unión Soviética y de las economías de Europa Oriental en algunos mercados funciona en el mismo sentido.

La expansión de la liquidez internacional, el desarrollo de los mercados de euromonedas y la internacionalización de la banca de numerosos países, incluyendo algunos integrantes del Tercer Mundo, ha debilitado la disciplina financiera tradicionalmente ejercida por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La búsqueda del negocio excede los criterios tradicionales de la ortodoxia financiera y esto ha permitido a numerosos países un amplio acceso, sin ningún tipo de condicionamiento, a nuevas fuentes de recursos, incluso para el financiamiento de desequilibrios de la balanza de pagos. Las restricciones tradicionales impuestas por el FMI para los recursos con este destino, las ataduras a las fuentes de suministros de los créditos de organismos internacionales, los créditos de proveedores y otros fondos de uso condicionado han perdido importancia relativa frente a los financiamientos de libre disponibilidad.

Todos estos factores implican una dispersión del poder económico internacional y la multiplicación de las fuentes de abastecimiento de bienes de capital, tecnología y financiamiento. El número de empresas que participan en los principales mercados se ha acrecentado y la competencia entre ellas es cada vez mayor. El fenómeno de concentración oligopolística en numerosas industrias dentro de Estados Unidos y otros países industriales ha ido acompañado por el aumento del número de empresas que participan en las operaciones internacionales. Un ejemplo importante es el sector de automotores: cerca de 90% de la producción de automotores de los principales países industriales (Estados Unidos, Canadá, Japón, Francia, Alemania Federal, Italia y el Reino Unido) está concentrado en las tres principales firmas de cada país. Sin embargo, en escala mundial, y aun dentro del mercado interno de cada uno de esos países, dicho sector es competitivo. En este y otros sectores "es irónico que la transnacional estadounidense que opera típicamente en industrias fuertemente concentradas se haya convertido en un factor principal de desconcentración en los mercados extranjeros".⁹ Con muy pocas excepciones, en los principales mercados internacionales de bienes de capital, tecnologías y productos intermedios y de uso final compiten un gran número de firmas. Según un estudio del Departamento de Comercio de Estados Unidos, que abarca 56 ramas industriales, el número de empresas transnacionales estadounidenses, europeas y japonesas que compiten dentro de una misma rama industrial y en tres o más mercados extranjeros, aumentó cuatro veces de 1950 a 1970. Por ejemplo, en el caso del cartón corrugado para envases se observa que en

1950 existía sólo una transnacional que cumplía esos requisitos; en 1970 existían once. En el mismo período, el número de empresas transnacionales de bebidas aumentó de cuatro a dieciocho y las empresas de autopartes para la industria de automotores de cinco a treinta y siete.¹⁰

Este proceso de dispersión del poder económico internacional está reforzado por otras tendencias que contribuyen a debilitar el papel de las grandes corporaciones transnacionales en el mercado mundial. De 1945 en adelante, la expansión de las corporaciones de Estados Unidos y otros países industriales se vio favorecida por un conjunto de factores. Las economías de escala estimularon el proceso de concentración y de aglomeración simultáneamente con la proyección de las actividades de las grandes empresas en escala mundial. La concentración de los gastos en investigación y desarrollo experimental en esas empresas contribuyó a acentuar aún más su liderazgo tecnológico. La capacidad organizativa para operar en grandes mercados y en el plano internacional contribuyó también a favorecer la expansión de las corporaciones transnacionales. El control de la información y la capacidad de aprovecharla en una sola estructura de decisión, que opera a escala transnacional, fortaleció aún más el desarrollo de las corporaciones y el proceso de transnacionalización. El potencial financiero y de acumulación de esas firmas contribuyó a configurar el cuadro excepcionalmente favorable a su expansión de 1945 en adelante. No es extraño, pues, que la especialización intraindustrial a nivel de productos, que caracterizó el desarrollo del intercambio dentro del sistema trilateral, haya contado entre sus principales participantes a las corporaciones transnacionales. Se estima que, hacia 1970, 25% del comercio mundial consistía en un intercambio intrafirmas.

Estas tendencias estimularon la formulación de algunas visiones prospectivas que concebían la organización de la economía mundial del futuro en torno de un reducido grupo de grandes empresas transnacionales. La concentración del poder económico constituía, conforme a esas perspectivas, el cauce lógico para la organización eficiente del sistema mundial, por encima de las soberanías de los estados nacionales.

Sin embargo, los factores extremadamente favorables a la expansión de las corporaciones transnacionales comenzaron a erosionarse progresivamente. Al respecto, cabe destacar los siguientes hechos principales:

Primero, el gigantismo tiende a producir deseconomías de escala por la emergencia de una "esclerosis" burocrática, típica de las grandes organizaciones, que debilita la adaptabilidad de la firma a los cambios de la tecnología y en las condiciones de los mercados.

Segundo, el cambio tecnológico en múltiples sectores se adapta más a las organizaciones medianas y pequeñas que a las gigantes transnacionales. En numerosos sectores se advierte un desplazamiento desde tecnologías capital-intensivas a un uso mayor de personal técnico y obreros especializados en el marco de pequeñas y medianas empresas. Esto es particularmente evidente en muchas ramas productoras de maquinarias y equipos y en la industria electrónica. Se trata de las llamadas "tecnologías ligeras" con un uso intensivo de

9. Sanford Rose, "Why the multinational side is ebbing", en *Fortune*, agosto de 1977, p. 113.

10. Citado en *ibid.*, p. 112.

talento susceptible de una organización más eficiente en unidades menores que la característica de las grandes corporaciones.

Tercero, el desarrollo de nuevos métodos de administración y difusión de la información en escala transnacional, que permite un amplio acceso al conocimiento sobre las condiciones de producción y oferta vigentes en múltiples mercados, las tecnologías disponibles, las plazas financieras y otros datos esenciales. Este tipo de información, anteriormente reservado a las grandes corporaciones, está hoy disponible para multiplicidad de empresas medianas y pequeñas interesadas en operar en escala internacional. Las *minitransnacionales* están adquiriendo un papel crecientemente activo frente a las gigantes transnacionales.

Cuarto, la resistencia política creciente en los principales países industriales a las concentraciones del poder económico y burocrático y la difusión de nuevas pautas de organización de las empresas en torno de la llamada "democracia industrial". Este factor tiende a modificar las pautas de comportamiento de las grandes firmas y a reorientar su capacidad expansiva hacia fines distintos de los tradicionales.

Quinto, la multiplicación y diversificación de las fuentes de financiamiento accesible a las pequeñas y medianas empresas. Esto debilita el mayor poder relativo que tradicionalmente tuvieron las corporaciones transnacionales a partir de su capacidad de acumulación interna y de acceso al crédito internacional.

Sexto, el fortalecimiento de los estados nacionales en los mismos países desarrollados y en el Tercer Mundo, con vistas a ejercer un control político más efectivo de las grandes concentraciones de poder económico y compatibilizar su existencia con demandas sociales de participación, la defensa del consumidor y del ambiente. En numerosos países del Tercer Mundo este proceso se expresa en términos de regulación de la participación de las corporaciones transnacionales en el desarrollo interno, el comercio internacional, la transferencia de tecnología y la posición competitiva frente a las empresas nacionales públicas y privadas.

Séptimo, en el caso de las corporaciones estadounidenses, la devaluación del dólar desde principios de la década de 1970 eliminó el estímulo que la sobrevaluación previa había ejercido sobre la compra de activos en el exterior y la producción en terceros mercados como sustituto de la menor capacidad competitiva de las exportaciones desde Estados Unidos.

Estas tendencias están provocando cambios significativos en la organización de la producción al nivel de la empresa y en las relaciones económicas internacionales. Las pequeñas y medianas empresas están participando activamente en múltiples mercados, incluso en sectores de alta tecnología. Recuerdese, por ejemplo, los complejos industriales estadounidenses en la región de Boston y en California y el desarrollo de la industria mecánica sueca. En Alemania, las empresas medianas constituyen el "nervio" de la economía nacional. Las zonas económicas en declinación, como el Ruhr y la Renania, son aquellas en que prevalecen las grandes empresas (*konzern*), mientras las medianas y pequeñas se concentran en

Baviera y Bade-Wurtemberg, regiones en plena expansión. Una de cada dos filiales en el exterior pertenece a una empresa mediana y pequeña, a una *minitransnacional* alemana.¹¹ Estas empresas están teniendo una actividad mucho más intensa en el mercado internacional de bienes, servicios, capacidad gerencial y organización de unidades productivas. Los acuerdos de coproducción, los *joint-ventures*, la venta de servicios gerenciales, el suministro de tecnología, son algunos de los ejemplos de las nuevas formas de negocios internacionales en que participan empresas medianas y pequeñas de los países industriales y del Tercer Mundo. Estos procesos están induciendo cambios significativos en las pautas tradicionales de comportamiento de las grandes corporaciones y una mayor adaptabilidad a las nuevas exigencias de los negocios internacionales.

Estos hechos inducen a pensar que el proceso expansivo de las corporaciones transnacionales, dentro de los moldes dominantes desde 1945, está tocando a su fin. Las ventas de subsidiarias de empresas transnacionales se ha acrecentado significativamente en los últimos años. Según un estudio, las transnacionales estadounidenses vendieron 1 359 subsidiarias de 1971 a 1975, equivalente a 10% del total de las subsidiarias de corporaciones de ese país. En 1971, por cada subsidiaria que se vendía se establecían 3.3 nuevas. La relación cayó a 1.4 en 1975. El proceso de desinversión se concentra en las industrias de tecnologías menos avanzadas y más competitivas, como textiles e indumentaria, cuero, neumáticos, agroquímicos y bebidas. En cambio, las desinversiones son pocas en sectores de tecnología compleja, como productos farmacéuticos, maquinaria, y equipo de oficina.¹²

La dispersión del poder dentro de la economía internacional contemporánea se aprecia claramente si se compara la situación actual con la vigente hasta la segunda guerra mundial y con la que aún prevalece en algunos sectores "tradicionales". En los mercados de minerales (cobre, estaño, bauxita y otros), en la producción y comercialización de petróleo, en la comercialización de las carnes y en otras áreas predominaron tradicionalmente combinaciones oligopolísticas que regulaban las condiciones de producción, los precios y la distribución del ingreso entre los agentes de la producción y el sector público. Dada la gravitación creciente del comercio de manufacturas y de las inversiones en la industria dentro de las transacciones internacionales de posguerra, las concentraciones oligopolísticas son menos frecuentes y el poder económico está más disperso. En la actualidad prevalecen aún condiciones oligopolísticas en los mercados de ciertos productos básicos, pero las políticas de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la nacionalización de la explotación de los recursos naturales en varios países en desarrollo han contribuido a modificar las situaciones prevalecientes hasta hace no mucho tiempo. En otros términos, la concentración del poder económico, el control de las plazas financieras y la asimetría del poder negociador eran mucho más marcados dentro del modelo tradicional centro-periferia que en las condiciones contemporáneas.

11. *L'Express*, "Special Allemagne", París, 17-23 de marzo de 1979, p. 96.

12. Sanford Rose, *op. cit.*, p. 111.

4. TRANSFORMACIONES EN EL TERCER MUNDO

Posición relativa en la economía mundial

Las tendencias del cambio tecnológico y del comercio internacional en los últimos treinta años contribuyeron a marginar a los países especializados en la producción y exportación de productos primarios. Con la excepción de los países exportadores de petróleo, el resto del Tercer Mundo ha perdido rápidamente peso relativo en las transacciones económicas internacionales. Los países de Asia, África y América Latina, que componen el Tercer Mundo, generaban a fines de la década de 1940 30% de las exportaciones mundiales y a principios de los años setenta, sólo 17%. La débil participación de los países en desarrollo en el avance tecnológico contemporáneo y en el proceso de industrialización debía necesariamente apartarlos de las corrientes más dinámicas de la economía internacional. Con la excepción del petróleo, los países atrasados perdieron importancia relativa dentro de los intereses básicos de las economías industriales. Estas tendencias afectaron profundamente a América Latina. Por una parte, declinó significativamente la participación de la región en el comercio mundial y su importancia como destino de las inversiones extranjeras. A fines de las décadas de 1940 y 1970, la participación de las exportaciones latinoamericanas en las mundiales disminuyó de 11 a 5 por ciento. Un ejemplo notable de esta tendencia es la evolución de la relación de la región con Estados Unidos. Hacia 1950, 35% del total de las importaciones estadounidenses provenía de América Latina; en 1970 la proporción sólo ascendía a 11%. Lo mismo se observa con relación a las inversiones privadas directas. De 1962 a 1971 la participación latinoamericana en el total de las inversiones privadas directas de Estados Unidos declinó de 26 a 18 por ciento.

Simultáneamente con estos hechos, dentro de los países subdesarrollados se produjo un conjunto de cambios que han modificado de manera sustancial sus relaciones tradicionales con los centros internacionales de poder. Fue, primero, la disolución del orden colonial. Recuérdese, al respecto, que en 1938 80% de la superficie terrestre y 75% de la población mundial estaban bajo el dominio de las grandes potencias occidentales, en primer lugar de la Gran Bretaña. El proceso de independencia de las viejas posesiones coloniales de Asia y África y, también, el desarrollo experimentado por numerosos países de esos continentes y de América Latina, contribuyeron a crear nuevas bases económicas a las relaciones internacionales. Las transformaciones producidas en esos países han aumentado sensiblemente su capacidad de administrar sus propios recursos, de elaborar estrategias autónomas de desarrollo y de negociar sobre bases independientes con los centros del poder mundial. Las decisiones de la OPEP constituyen probablemente el ejemplo más espectacular de la modificación de las tradicionales relaciones entre el mundo industrializado y un grupo de países de la periferia. Otros ejemplos notables son los nuevos regímenes de inversión extranjera y de transferencia de tecnología, las políticas de recuperación del control de recursos básicos de numerosos países del Tercer Mundo, y las recientes negociaciones mexicano-estadounidenses sobre la compraventa de petróleo y gas de México.

Las diferencias existentes entre los países en desarrollo

son mucho mayores que las imperantes dentro del sistema trilateral. En éste, la dispersión del ingreso por habitante va de 1 a 3. En el Tercer Mundo, de 1 a 27. Las diferencias en términos de población, dimensión territorial y dotación de recursos naturales son también gigantescas. Las diversidades culturales, raciales y religiosas contribuyen a configurar un cuadro aún más heterogéneo. La distribución del ingreso entre sectores sociales y los niveles de pobreza y bienestar registran también profundas diferencias entre los países del Tercer Mundo. Los sistemas políticos y sociales y su aptitud de encauzar los procesos de cambio y desarrollo económico difieren también radicalmente. La viabilidad de los modelos de desarrollo económico y el tipo de vínculos con los centros de poder y el resto del mundo registran asimismo enormes diferencias. El cuadro es, de hecho, tan diverso que la misma categoría de Tercer Mundo está perdiendo capacidad explicativa del papel que desempeñan los países que lo integran en el comportamiento del sistema mundial.

En este contexto, pueden identificarse algunas posibles tendencias en la evolución del Tercer Mundo y en su inserción dentro del sistema mundial. En primer lugar, siguen ampliándose las diferencias entre los países subdesarrollados. Las economías de industrialización reciente y otro pequeño grupo de países en proceso de industrialización probablemente superarán, antes de fin de siglo, la barrera del subdesarrollo y se incorporarán como participantes activos en las corrientes más dinámicas del comercio y otras transacciones internacionales. En función de sus propias políticas internas estos países estarán en condiciones de superar los problemas más agudos de la pobreza dentro de sus propias fronteras. Sin embargo, varios de estos países no están a salvo de severas tensiones de sus sistemas políticos que puedan frustrar el proceso de desarrollo y transformación de su inserción internacional. El problema de la pobreza extrema continuará concentrado en varios países asiáticos (India, Paquistán, Bangladesh) y en el África negra al sur del Sahara. La dimensión del atraso en estos países es de tal magnitud que difícilmente podrán superar en los plazos previsibles sus niveles de subdesarrollo y las disparidades de ingresos internos que los caracterizan. Además, muchos países de pequeña dimensión y escasos recursos constituyen probablemente ejemplos de sociedades no viables en el marco de sus propios límites nacionales. Los países petroleros del Medio Oriente han alcanzado una fuerte gravitación internacional por su control de un recurso estratégico y sus fuertes excedentes financieros. Su papel dentro del orden económico internacional dependerá en gran medida de la evolución de la situación energética mundial, incluyendo el desarrollo de otras fuentes de energía, de su propia capacidad de reinversión de los excedentes petroleros y de su desarrollo político interno. China es una experiencia aparte dentro de los países subdesarrollados. Las tendencias recientes parecen insinuar un progresivo aumento de la participación de ese país en las relaciones económicas internacionales aunque, en los plazos históricos previsibles, parece improbable que su gravitación sea comparable al del peso relativo de su población dentro de la mundial. Las proyecciones disponibles insinúan que hasta fin de siglo las transacciones internacionales de China no excederían la importancia relativa equivalente de la de los países industrializados de tamaño intermedio.

Dadas estas condiciones, se comprende que las bases de la

solidaridad tercermundista sean más declarativas que reales. No cabe duda que la cooperación horizontal dentro del Tercer Mundo podrá tener un efecto trascendente en la promoción del desarrollo de cada país y en la transformación del orden económico internacional. Pero la puesta en práctica efectiva de la cooperación horizontal implica un grado de interferencia y de orientación sobre las fuerzas del mercado y el comportamiento de los agentes económicos que es difícil concertar, por lo menos en gran escala, entre los países en desarrollo. La experiencia latinoamericana, aun en el ambiente extremadamente favorable de la común tradición histórica y cultural del área, es suficientemente ilustrativa al respecto. Los vínculos de los países en desarrollo con el resto del mundo probablemente estarán más influidos por las tendencias profundas del cambio tecnológico, la transformación de las estructuras productivas y los cambios sociopolíticos, que por los esquemas de cooperación a escala internacional. De allí que cada Estado nacional continúa siendo el marco fundamental de referencia donde se decide el rumbo de cada país.

Los NIC

El grupo de los países de industrialización reciente (*newly industrializing countries*, NIC) abarca un reducido número de países (Brasil, México, Argentina, Corea del Sur y Taiwan).¹³ Probablemente a mediano plazo se incorporen a este grupo otros países que registran avances importantes en su industrialización y capacidad competitiva internacional. Casos de este tipo de situación hay en América Latina (Venezuela y Colombia), Africa (Egipto, Nigeria y Argelia) y en Asia (Malasia y Filipinas). El grupo de países en vías de industrialización desempeña un papel importante en las relaciones económicas internacionales. Actualmente aportan alrededor de 10% de las exportaciones mundiales de manufacturas y tiene cierta gravitación en el comercio de semimanufacturas (textiles, hierro y acero, pulpa y papel), productos metal-mecánicos (maquinaria, material de transporte y telecomunicaciones, equipos eléctricos) y bienes de consumo final (vestuario, calzado, juguetes). La creciente significación de estos países en el comercio mundial de manufacturas se apoya en las ventajas comparativas dinámicas gestadas en el mismo proceso de industrialización. La calificación de los recursos humanos, el cambio de los precios relativos de los factores, la elevación de los niveles tecnológicos y de la capacidad de gestión, contribuyen a modificar permanentemente las ventajas comparativas y la ubicación de esos países en los mercados internacionales. Es interesante observar que la amplia gama de productos exportados por este grupo de países se ubica dentro de la llamada "especialización intra-industrial". Esto es, en el intercambio de productos dentro de las mismas ramas industriales. Este proceso se apoya en

13. La inclusión de Argentina requiere una aclaración. Este país ha sido hasta tiempos recientes el país más industrializado y de más alto ingreso por habitante dentro del grupo. Ha sido también uno de los principales exportadores de manufacturas dentro de los NIC. La insistencia de Argentina, en la segunda mitad de la década de 1970, de bloquear los caminos de su desarrollo nacional, agrava su lento desarrollo en el largo plazo y abre una incógnita en cuanto a su ubicación en el orden mundial del futuro. En cuanto a Hong-Kong y Singapur, dos economías de activa participación en el comercio mundial de manufacturas, se trata de dos ciudades-estados más comparables a las ciudades italianas y del Mar del Norte en el Renacimiento que ubicables en el marco de la experiencia tercermundista.

las ventajas comparativas que emergen de la distinta intensidad en el uso de factores dentro de los productos fabricados por cada rama manufacturera. La especialización intraindustrial es la forma específica de división internacional del trabajo dentro del sistema trilateral. Ello ha compatibilizado la rápida expansión del intercambio con la integración creciente de las estructuras industriales dentro de las economías desarrolladas. Desde la perspectiva de las economías de industrialización reciente, este tipo de especialización en el marco del sistema internacional permite, también, compatibilizar la apertura externa con un desarrollo interno integrado, complejo y de crecientes niveles tecnológicos.

Los países en consideración también desempeñan un papel importante como mercado de los países desarrollados. En el período 1955-1973 30% del incremento de las exportaciones de manufacturas desde los países miembros del sistema trilateral se destinó al resto del mundo, sobre todo a miembros de la OPEP y a los NIC.¹⁴ Las corporaciones transnacionales también tienen un papel importante en la industrialización y expansión de las exportaciones de los países, sobre todo en industrias tecnológicamente avanzadas como la electrónica y las metalmecánicas. El "redespliegue" de ciertas actividades desde los centros se refiere, predominantemente, a los países de industrialización reciente en el marco de una división internacional del trabajo, a nivel de la empresa, para aprovechar, a escala internacional, las diferencias en los precios relativos de los factores. Sin embargo, la expansión de las exportaciones de manufacturas desde ese grupo de países se explica en buena medida por la actividad de empresas nacionales. Ejemplos en este sentido son las exportaciones argentinas de plantas llave en mano y de máquinas-herramientas.

Estos mismos países son los principales receptores de crédito entre las economías en desarrollo en los mercados financieros internacionales. El problema de la deuda externa de esas economías, la participación de éstas en el proceso de ajuste de los pagos internacionales y la capacidad de absorción de nuevos recursos, se refiere fundamentalmente a los NIC. El aumento de los precios del petróleo ha acrecentado el desequilibrio externo de algunos de esos países, pero su proceso de ajuste depende primordialmente del comportamiento de la economía mundial, de su acceso a los mercados internacionales y de la integración interna de sus sistemas económicos. Según un estudio del asesor económico del FMI, sólo 20% del déficit de pagos externos de los países en desarrollo importadores de petróleo en 1977 puede explicarse por el aumento de los precios del hidrocarburo.¹⁵

14. Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), *Trade liberalization, protectionism and interdependence*, Ginebra, 1977. En el mismo período, el intercambio dentro de los grandes espacios regionales de América del Norte (Canadá y Estados Unidos) y Europa Occidental representó 52% del incremento y el comercio entre América del Norte, Europa Occidental y Japón 19%. Es interesante observar que la expansión comercial dentro del sistema trilateral se expresa, fundamentalmente, a partir de la integración regional. Sin embargo, las relaciones entre los tres polos del sistema trilateral son muy intensas en las áreas de inversiones privadas directas (por ejemplo de corporaciones estadounidenses en Europa Occidental), en las corrientes financieras (mercados de euromonedas) y tecnología. La interdependencia dentro del sistema trilateral abarca, así, el conjunto de las relaciones económicas de sus integrantes.

15. Véase, del autor, "Latin America and the World Economy", *op. cit.*

*La iniciativa tercermundista
y las respuestas del sistema trilateral*

Históricamente, la periferia de los países centrales desempeñó un papel pasivo en los acontecimientos internacionales: se vinculaba al orden mundial a partir de acontecimientos y tendencias gestadas en los centros de poder mundial. Los vínculos de la mayor parte de Asia, África y América Latina con el mundo desarrollado se plasmaron a partir de las orientaciones imperantes en este último. Desde el fin de la segunda guerra mundial la situación se ha transformado profundamente. De hecho, los cambios en las relaciones de los países en desarrollo con el resto del mundo se producen a partir de acontecimientos gestados en la misma periferia. Por ejemplo, la política de precios del petróleo seguida desde 1973 por los países miembros de la OPEP, ha tenido un profundo efecto en la economía internacional. No tanto como pretenden algunos voceros del mundo desarrollado, pero sin duda importante. El surgimiento de un grupo de países de industrialización reciente, como participantes activos del comercio internacional de manufacturas, es otro proceso, gestado en la periferia, que provoca cambios sensibles en el comportamiento de los mercados internacionales. Por último, las tensiones políticas de algunas sociedades del Tercer Mundo, como la reciente experiencia de Irán, contribuye también a desestabilizar el viejo orden de las relaciones internacionales.

Las respuestas del sistema trilateral a los desafíos gestados en la periferia han sido eminentemente pasivas. Los llamados programas de ayuda externa, incluyendo el régimen de preferencias arancelarias, compromete una ínfima proporción de recursos de los países centrales y han estado tradicionalmente vinculados a promover la influencia política y los intereses económicos de los países "donantes" antes que las necesidades reales del mundo en desarrollo. Con relación a la dimensión de los problemas de la pobreza extrema que afecta a alrededor de 1 000 millones de personas en el Tercer Mundo, la ayuda externa ha sido, en verdad, muy pequeña. Frente al aumento de los precios del petróleo y el cambio radical que éste impone en los precios relativos de la energía y en las otras fuentes de abastecimientos, los países desarrollados y, sobre todo, Estados Unidos, no han llegado aún a definir nuevas estrategias de producción y consumo de energía. El desafío proveniente desde los países de industrialización reciente ha tenido como resultado, en el marco de las condiciones de lento crecimiento y alto desempleo vigente en los centros, un fortalecimiento de las presiones proteccionistas. El sistema trilateral ha demostrado hasta ahora una muy escasa capacidad de adaptación a las transformaciones impuestas desde el Tercer Mundo. Las crisis políticas en varios países africanos, Irán, Nicaragua y otras partes, han revelado la impotencia de las tradicionales políticas intervencionistas y agudizado las tensiones entre las superpotencias.

Enfrentado a sus propias dificultades internas, el mundo desarrollado revela una notoria incapacidad de asimilar los cambios gestados en el Tercer Mundo. No es previsible que la situación cambie a corto y mediano plazo. Es probable que los países centrales sigan reaccionando frente a esos cambios sin asumir un liderazgo que permita orientar las relaciones

internacionales hacia la formación de un nuevo orden económico mundial viable. En tales condiciones, no es desatinado suponer que los acontecimientos gestados "autónomamente" en la periferia continuarán alterando el orden mundial y generando nuevos factores de desequilibrio dentro del mundo desarrollado. En todo caso, la participación de los centros de poder en la gestación de esos acontecimientos seguirá operando más por la vía indirecta del comportamiento de los mercados o las corporaciones transnacionales que por el liderazgo de la política de los estados.

Dada la multiplicidad de situaciones existentes dentro del Tercer Mundo no es extraño que los países desarrollados pretendan orientar sus políticas sobre bases diferenciadas que tomen en cuenta la situación particular de cada país o grupo de países en desarrollo.¹⁶ Simultáneamente se advierte el propósito de llevar a cabo políticas globales en torno de algunas áreas críticas como la energía, ciertos productos básicos, la explotación de recursos comunes en los mares o el espacio y la preservación del ecosistema. El problema de la pobreza de gran parte del género humano y el destino común del hombre en el planeta, aunque crecientemente reconocido en los centros de poder, no parece inducir acciones significativas de carácter global dentro del futuro previsible. La existencia de políticas *diferenciadas* y *globales vis-à-vis* al Tercer Mundo, sumada a la dispersión creciente de situaciones nacionales dentro de éste, induce a pensar que las nuevas tramas de las relaciones económicas internacionales serán cada vez más diferenciadas y complejas. La vieja categoría centro-periferia pierde progresivamente vigencia explicativa porque existen de hecho muchas periferias y algunas dejarán de serlo en plazos relativamente breves. La división internacional de trabajo se transforma permanentemente con la incorporación de nuevos bienes y servicios y nuevos participantes que transforman la posición de cada país dentro del orden económico mundial. Estos cambios en los precios relativos y en las ventajas comparativas repercuten, a su vez, en la atracción de las inversiones de las corporaciones, en las corrientes financieras, en los flujos tecnológicos y en el número y naturaleza de los agentes económicos que participan en las transacciones internacionales.

5. RELACIONES ENTRE LAS SUPERPOTENCIAS Y EL TERCER MUNDO

El desarrollo tecnológico en el campo militar compromete el equilibrio entre las superpotencias y amenaza con abrir nuevas fronteras a los gastos en armamentos. Estos gastos representan en la actualidad más de 400 000 millones de dólares, de los cuales 80% corresponde a Estados Unidos, la Unión Soviética y sus respectivos aliados. Los gastos militares equivalen al ingreso de la mitad más pobre de la población mundial, es decir, 2 000 millones de personas.¹⁷ La nueva frontera tecnológica en el campo militar compromete la preservación de la paz y es incompatible con las crecientes demandas sociales sobre los recursos disponibles en los mismos centros del poder mundial. En el pasado, los gastos

16. OCDE, *Interfutures. L'évolution future des sociétés industrielles en harmonie avec celles des pays en développement*, París, 1978.

17. OCDE, *Interfutures. L'impact de l'armement sur le développement a long terme*, París, 1977.

militares fueron cuestionados, sobre todo desde los enfoques del Tercer Mundo, por obstaculizar un esfuerzo conjunto y solidario de la comunidad internacional para solucionar los problemas del subdesarrollo y el atraso en la mayor parte del planeta. Ahora, a esta crítica se agregan reclamos de mayor peso político dentro de las mismas superpotencias. El sostenimiento de estructuras militares que, en la Unión Soviética compromete a 13% del producto y en Estados Unidos alrededor de 5%, actuó, en el pasado, como factor de aglutinamiento de los sistemas de poder militar y económico establecidos. Ahora, en el marco de crecientes demandas sociales y del cuestionamiento de esos sistemas de poder, el comportamiento de cuantiosos recursos en el esfuerzo militar debilita la capacidad de dar respuestas a los crecientes problemas internos. En otros términos, el enfrentamiento entre las superpotencias debilita su capacidad de encarar los desequilibrios emergentes de sus propias realidades internas. Si esto es cierto, no sería extraño observar en un futuro no lejano programas efectivos de desarme y control internacional de armamentos. Esto implicaría, inevitablemente, la aceptación de ciertas reglas del juego tendientes a neutralizar los conflictos del Tercer Mundo desde la perspectiva de las relaciones entre las superpotencias.

Interesa destacar aquí que la tentativa de los centros de poder para alinear a países del Tercer Mundo en sus respectivas zonas de influencia tropieza con obstáculos crecientes. Parece bastante claro que la intervención en los asuntos internos del Tercer Mundo sólo es posible si se dan ciertas condiciones geopolíticas y en países de dimensión suficientemente reducida. En estos casos, como en algunas experiencias recientes en África, la intervención foránea puede tener peso relativo suficiente como para influir en la marcha de los acontecimientos. Empero, en los países más grandes la intervención debe limitarse a promover la "desestabilización" de los gobiernos hostiles o dar apoyo económico y político limitado a los amigos. En los países del Tercer Mundo de dimensión apreciable, los conflictos políticos expresan predominantemente las tensiones internas de las sociedades nacionales. En tales casos, las posibilidades de intervención foránea son limitadas y, como lo revela la experiencia, frecuentemente sus resultados contradicen los objetivos perseguidos. Esto no excluye que los alienamientos políticos internos busquen insertarse en alguno de los campos en pugna dentro del orden internacional. Sin embargo, nuevamente las opciones internas suelen ser más decisivas en estos casos que la intervención foránea. Las experiencias registradas en América Latina y en otras regiones, como la muy reciente de Irán, insinúan este carácter dominante de los factores internos en la evolución política de los países del Tercer Mundo. Este es otro aspecto de la dimensión *nacional* de la experiencia de cada país, sin perjuicio de que los cambios de rumbo o la consolidación del *statu quo* se faciliten o dificulten por la gravitación de los factores externos. De todos modos, cuando las situaciones políticas internas son suficientemente sólidas, las posibilidades de interferencia externa son francamente muy limitadas.

La mayor libertad de maniobra potencial de los países del Tercer Mundo frente a los intereses o interferencias de las superpotencias es un aspecto esencial de la proliferación del poder que caracteriza actualmente el sistema internacional. Naturalmente, esto es de la mayor significación en la elabo-

ración de las estrategias de desarrollo y de vinculación internacional de cada país en desarrollo.

6. CONCLUSIONES

La desaceleración del crecimiento del comercio mundial, las demandas proteccionistas, los desequilibrios en los pagos internacionales, las fluctuaciones en las paridades de las principales monedas y la inflación, probablemente continuarán imperando en la economía internacional, dentro de los plazos previsibles. Los problemas actuales reflejan las tensiones profundas del sistema económico mundial fundadas en los conflictos que imperan en los países centrales, las dificultades en la administración de la interdependencia dentro del sistema trilateral, la proliferación del poder económico, las transformaciones dentro del Tercer Mundo y su mayor peso relativo en los acontecimientos internacionales, la repercusión de las tensiones internas de las superpotencias y de los avances en la tecnología militar en el conflicto Este-Oeste, y la dificultad de la economía internacional para asimilar los cambios en los precios relativos de la energía y de las manufacturas exportadas desde el Tercer Mundo. Estos factores inducen a pensar que el sistema internacional se enfrenta a un prolongado período de dificultades.

Uno de los hechos notables de la experiencia contemporánea es que la creciente transnacionalización del sistema mundial coincide con la agudización de los problemas y tensiones internas en la mayor parte de los países. Las dificultades de éstos para responder con eficacia a los nuevos desafíos de su desarrollo económico y social agudiza los desequilibrios del sistema internacional. Y estos desequilibrios, a su vez, complican la gestión de las políticas nacionales. Un ejemplo típico es la incapacidad de los países miembros de la OCDE para poner en práctica políticas concertadas que les permitan ajustar sus pagos internacionales. El temor a reactivar las presiones inflacionarias impide que las economías desarrolladas en posición externa más sólida expandan suficientemente su demanda interna para facilitar el ajuste de las economías deficitarias. Un aspecto importante de esta cuestión es el fracaso de las políticas tradicionales, tanto las de inspiración keynesiana como las monetaristas, de compatibilizar el pleno empleo con la estabilidad de precios.

Al mismo tiempo, no es previsible que las dificultades actuales concluyan con el derrumbe del orden económico internacional, como ocurrió en la década de 1930. Los mecanismos de control del proceso económico son hoy demasiado poderosos como para permitir una violenta caída de la producción mundial y la ruptura del régimen multilateral de comercio y pagos gestado en los últimos treinta años. Tampoco parece posible que ninguno de los países de cierta dimensión, tanto en el sistema trilateral como en el Tercer Mundo, puedan encontrar respuestas válidas a sus problemas fundamentales fuera de sus propias fronteras. Se señaló en el texto que el rediseño y la nueva división del trabajo sólo son posibles después y no antes de la solución de los problemas básicos a los que se enfrentan hoy las economías desarrolladas. Desde la perspectiva del Tercer Mundo, los problemas de subdesarrollo, pobreza extrema y dependencia tampoco pueden ser solucionados desde fuera.

Conviene insistir: se trata de una situación paradójica en que cada país asume la responsabilidad fundamental de su propio destino en el marco de un sistema crecientemente transnacionalizado por el efecto del progreso técnico, la multiplicación de las agentes económicos que participan en el mercado mundial y, en medida probablemente declinante, por la acción de las grandes corporaciones.

América Latina enfrenta un ambiente externo conflictivo pero también mucho más rico en posibilidades y opciones. De hecho, las tendencias de largo plazo del sistema mundial están ampliando la libertad de maniobra potencial de los países del área frente al resto del mundo. La dispersión del poder económico internacional, las orientaciones del cambio tecnológico, los límites al gigantismo, la nueva frontera para las pequeñas y medianas empresas y otros factores explorados en las consideraciones anteriores, contribuyen a enriquecer las opciones abiertas a cada país. Las políticas predominantes en los principales países industriales se orientan en el mismo sentido. El cambio de la importancia relativa de América Latina para Estados Unidos ha inducido en este país nuevos enfoques en sus relaciones con sus vecinos al sur del río Bravo.¹⁸ La "relación especial" con América Latina ha terminado y la región es considerada ahora dentro del esquema global de las relaciones externas norteamericanas. Al mismo tiempo, Estados Unidos diferencia país por país dentro de la región con el fin de preparar su política. Tanto Estados Unidos como los otros grandes países industriales se orientan a un tratamiento diferenciado, caso por caso, frente al Tercer Mundo. Esto contribuye a hacer aún más compleja la trama de las relaciones internacionales y amplía la capacidad de cada país en desarrollo de inducir cambios profundos en sus vínculos con el resto del mundo.

La repercusión de las tendencias contemporáneas de la economía mundial sobre América Latina está decisivamente condicionada por la situación particular de cada país. También dentro de la región las diferencias son profundas y van en aumento. El tamaño de los mercados nacionales, la dotación de recursos naturales, la viabilidad de los sistemas políticos y la estabilidad institucional, la madurez del sistema industrial y de la infraestructura científico-tecnológica, la eficacia del sector público, la capacidad interna de administrar recursos y el desarrollo de las empresas nacionales, son todos factores clave que condicionan el efecto de los acontecimientos externos en cada país de la región. Sea como fuere, las nuevas pautas en la división internacional del trabajo, los cambios en los precios relativos y el cambio tecnológico, está sometiendo a todos los países de la región a fuertes tensiones. Las respuestas a estos desafíos son condicionadas decisivamente por las opciones internas de cada país.

Este carácter interno de las opciones nacionales se facilita por la "permisividad" de la situación internacional a que se ha hecho referencia persistentemente en estas notas. Aún más, cuando ideologías importadas desde los centros, como

el monetarismo de la escuela de Chicago, influyen decisivamente en la concepción de la política económica de algunos países no puede decirse que se trata de una "imposición" desde fuera. En tales casos se trata, más bien, de la búsqueda de una racionalidad importada para justificar políticas deseadas por los grupos hegemónicos internos. Es a partir de esta opción interna que ciertas ideologías alcanzan tanta gravitación en algunos países de la región.

La mayor libertad de maniobra frente al exterior no quiere decir, ni mucho menos, que los factores externos no influyan en el rumbo de cada país. La experiencia revela que el desarrollo industrial provocó cambios notables en la estructura social y en la distribución del ingreso y del poder económico, al mismo tiempo que se establecieron con el resto del mundo relaciones mucho más complejas que en el pasado. Nada más distinto al tradicional modelo de penetración extranjera bajo el *sistema de enclave*, que el nuevo tipo de relaciones establecido en torno de la participación de las corporaciones transnacionales en el desarrollo industrial. De allí que el viejo problema de la *dependencia* cambiara de naturaleza; de una versión simple, vinculada al control de ciertos recursos naturales y otros resortes del sistema económico, se pasó a un orden complejo de relaciones vinculado a la transferencia de tecnología, la coexistencia de sectores de alta productividad y densidad de capital con otros tradicionales de muy bajo producto por hombre ocupado, la vinculación de los sistemas financieros internos con los centros internacionales, el compromiso creciente de amplios sectores sociales con los nuevos modelos de desarrollo que imitan las pautas de consumo y las tecnologías existentes en el mundo desarrollado. Podría decirse que la *dependencia* fue *nacionalizada*, es decir, que pasó de ser una confrontación simple entre un enclave foráneo más sus aliados internos con el resto de la sociedad, a una relación compleja en que sectores sociales muy amplios aparecen comprometidos con el estilo de desarrollo vinculado a los centros de poder internacional. De allí la complejidad actual de la situación social latinoamericana y de las opciones básicas de desarrollo a que se enfrentan los países del área.

De todos modos, ha llegado seguramente la hora de formular una *teoría de la independencia* que dé más importancia a la ampliación de la libertad de maniobra internacional de nuestros países y a la significación de este hecho en la elaboración y ejecución de las estrategias de desarrollo.

Desde estas perspectivas, la integración latinoamericana vuelve a surgir como un instrumento potencial de gran utilidad para cada uno de los países de la región. Las limitaciones del proceso integracionista en el pasado han impedido que la dimensión regional alcanzara suficiente masa crítica, como para tener impulso propio y constituir una opción real para los países latinoamericanos. Todas las razones que fundaron el proyecto integracionista desde la década de 1950 siguen en pie. La ampliación de los mercados, la profundización de la industrialización y las economías de escala, el fortalecimiento de la posición negociadora externa, la explotación conjunta de recursos compartidos, siguen siendo razones fundamentales que avalan la propuesta integracionista. Pero trasladar estas posibilidades al plano de las decisiones políticas constituye todavía una empresa inacabada e incierta. □

18. Para un enfoque convergente, desde una perspectiva estadounidense, con algunos de los puntos de vista expresados en este artículo, véase A. Lowenthal y A. Fishlow, *Latin America's emergence. Toward a U.S. response*, Headline Series 243, Foreign Policy Association.