

338. 98 (82)

32 (82)

1. Dependencia  
económica - Argentina  
2. Argentino - Política

# Dependencia y autonomía

*Formas de dependencia y  
estrategias de liberación*

AMORRORTU



**Guillermo O'Donnell**  
**Delfina Linck**

**Amorrortu editores**  
**Buenos Aires**

Se - 3592 a

Director de la biblioteca de ciencia política y relaciones internacionales, Eugenio Kvaternik  
*Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*, Guillermo O'Donnell y Delfina Linck

Única edición en castellano autorizada por los autores y debidamente protegida en todos los países. Queda hecho el depósito que previene la ley n° 11.723. © Todos los derechos de la edición castellana reservados por Amorrortu editores S.C.A., Luca 2223, Buenos Aires.

La reproducción total o parcial de este libro en forma idéntica o modificada, escrita a máquina por el sistema *multigraph*, mimeógrafo, impreso, etc., no autorizada por los editores, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

Industria argentina. Made in Argentina.

A Matías, Santiago, Ignacio y María, futuros partícipes de una gran tarea.

A Milosz Frokos, que sabe conjugar honda preocupación con espíritu combativo.

BIBLIOTECA DE LA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Pres. P.P. 20 Libr. Tres Américas  
\$ 35.00 Inv. E. 438.907  
Fecha 20-3-74

## Advertencia

El trabajo que aquí presentamos es una obra conjunta, tanto por las esperanzas y preocupaciones que nos llevaron a abordar el tema como por la investigación que le sirve de base. La redacción del capítulo 3 correspondió a Delfina Linck, la de los restantes a Guillermo O'Donnell.

Este libro no podría haber sido escrito sin el aporte brindado por el clima de estimulante discusión que compartimos con nuestros amigos del Centro de Investigaciones en Administración Pública, asociado al Instituto Torcuato Di Tella, como tampoco sin la participación de Guillermo O'Donnell en el Seminario Interdisciplinario sobre Dependencia que José Luis de Imaz organizó y dirigió talentosamente durante los años 1971 y 1972. Otra importante deuda intelectual que debemos reconocer es la que tenemos con nuestros amigos y compañeros de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Naturalmente, ninguna de estas personas e instituciones puede ser responsabilizada por el análisis que realizamos ni por las preferencias valorativas que hacemos explícitas en este libro.

Este trabajo forma parte de un programa más amplio de investigaciones sobre diversos aspectos de la política contemporánea de la Argentina y de América latina, en el que participamos con otros colegas. Los resultados de esas investigaciones irán apareciendo en el futuro próximo.

Desde un punto de vista estrictamente académico, este libro es un producto prematuro. Pero para nosotros cumpliría con su principal cometido si significase alguna contribución para la etapa que hoy vive nuestro país. Y en este aspecto la fecha de publicación no carecía por cierto de importancia, aunque si hubiera sido más tardía podrían haberse evitado parte de los errores e insuficiencias que hoy somos incapaces de advertir.

Guillermo O'Donnell  
Delfina Linck  
Buenos Aires, agosto de 1973

## Introducción

Luego de la desintegración del régimen militar surgido de la «democracia» de 1955-1966, los representantes del movimiento popular mayoritario han llegado a las más altas posiciones gubernamentales. Estas posiciones solo controlan una fracción del poder, pero pueden ser la palanca mediante la cual se logre una profunda transformación de nuestra sociedad —incluyendo, muy especialmente, la distribución del poder interno—. Esta transformación no puede resultar sino de una tarea de liberación que exige para llevarse a cabo la participación, directa y activa, de los sectores y los movimientos populares. En las actuales condiciones de la Argentina esa tarea es ineludiblemente la construcción de un socialismo.

De poco sirve hablar en abstracto de «dependencia», «socialismo» y «liberación» (o de su resultante, la «autonomía»). De lo que se trata es de identificar *la realidad histórica concreta* que en cada caso subyace en esos términos: las características de la dependencia que sufrimos, el tipo de socialismo que parece posible y deseable a partir de una realidad dada, y las estrategias de liberación concretas a seguir. Tal el plano en que este libro quiere colocarse.

En el capítulo 1 examinamos los fenómenos de dominación, poder e influencia, para pasar, en el capítulo 2, a la otra cara de la moneda: la dependencia. Ese primer vistazo al tema nos permite identificar uno de los agentes de dominación más gravitantes y dinámicos en la actual forma de dependencia argentina: las llamadas «empresas multinacionales», que estudiamos en el capítulo 3. Pero tales empresas son parte de un sistema internacional y de un sistema interno de dominación. En conjunto, estos delimitan las alianzas y contraalianzas posibles en un proyecto viable de liberación y hacen evidente que este debe ser, simultáneamente, un proceso de socialización. De ello nos ocupamos en el capítulo 4, para abordar en el capítulo 5 el tema político central de este libro: las estrategias de liberación y las metas que nos parecen posibles y deseables a partir de nuestra realidad actual.

Esta realidad es producto de una dependencia que ha penetrado profundamente nuestra sociedad y de un sistema interno de dominación que aquella contribuye a sostener. Es fruto también de un capitalismo dependiente que sólo puede crecer al precio de postergar a una vasta mayoría y de agravar aún más nuestra dependencia. Estos son problemas cruciales a los que prestaremos gran atención.

Pero nuestra realidad es, asimismo, una herencia histórica que sigue apuntando hacia una nación autónoma y mucho más justa. Este es el sentido de una vieja lucha, fortalecida por la incorporación de sectores cada vez más amplios, por una creciente movilización y organización popular y por una clara identificación de los caminos que habrá que recorrer. No cabe duda de que este es el trasfondo sobre el cual debe entenderse la particularísima coyuntura que ofrece el acceso al gobierno de los representantes del movimiento popular mayoritario.

A partir de todo esto hoy es posible proponerse metas que, aunque presuponen esos innumerables esfuerzos realizados, no pudieran ser planteadas de un modo realista en etapas anteriores del proceso. Esas metas son nada menos que el logro y consolidación de la autonomía nacional y de una sociedad más justa, que concretarán en nuestro medio la vigencia de una lógica mucho más humana que la que nuestro capitalismo dependiente por fuerza nos impone. Nada de esto puede ocurrir sin una abierta, multiforme y continuada participación popular en el ejercicio real del poder en nuestra sociedad, lo que a su vez entraña dos ineludibles consecuencias: la primera es obvia y consiste en una radical transformación del actual sistema interno de dominación; la segunda es la instauración de un socialismo. Ese socialismo no será el calco de ninguna de las experiencias conocidas, porque sólo nacerá si es obra de la amplia participación de todos sus actores y si recoge la especificidad histórica de nuestra situación. Los dos capítulos finales giran constantemente alrededor de estos temas.

Creemos que este libro parte de lo que nuestra realidad hace posible. Claro que un juicio de posibilidad no puede prejuzgar sobre la probabilidad del logro de la meta deseada. En primer lugar, porque no tiene sentido tratar de calcularla sobre una hoja de papel; esa probabilidad cambiará, se pondrá en juego y será determinada por múltiples participantes y en cada una de las etapas que habrá que recorrer. En segundo lugar, porque si bien la actual coyuntura argentina es excepcionalmente favorable respecto de las que se nos presentaron en el pasado y de las de otras naciones dependientes, los recursos

de poder e influencia comprometidos en la consolidación de nuestra dependencia son inmensos.

Por eso nuestras esperanzas no excluyen una honda preocupación. Máxime si, como confiamos en demostrar, la excepcional profundización de la dependencia, por una parte, y las múltiples formas de militancia popular, por la otra, han radicalizado las opciones ante las que nos encontramos. Es de extrema importancia advertir que hoy ya no es posible una política de postergación de cuestiones fundamentales —política que pudo haber sido necesaria en otras circunstancias—. Argumentaremos que la forma de dependencia que sufrimos, profundamente «internalizada», requiere un tipo particular de Estado. Este Estado, burocrático y autoritario, garantiza el crecimiento económico dependiente en beneficio de pocos mediante una aguda represión y la exclusión de toda participación popular real. Más exactamente, el tipo de dependencia sufrido por una sociedad como la nuestra contribuye decisivamente a consolidar un sistema interno de dominación que tiende a traducirse, a nivel estatal, en patrones burocrático-autoritarios cuyos antecesores pueden hallarse —sin perjuicio de características que reflejan la especificidad histórica de cada caso— en las diversas variantes del fascismo. Esta sigue siendo una posibilidad cierta. Y, sobre todo, en la medida que expresa una correspondencia estructural con un tipo concreto de dependencia, seguirá siendo probable mientras no se ataque de raíz el problema. Aquí reside, más allá de las buenas intenciones, el peligro de cierto «realismo» que podría querer evitar las incertidumbres (grandes, sin duda) que entraña el decidido comienzo de una tarea de autonomía y socialización. Si ese «realismo» se impulsara, fomentaría ineludiblemente, aunque solo fuera por omisión, una profundización de nuestra dependencia. Como veremos, esta tiene un dinamismo propio, que nunca podrá ser controlado si se renuncia desde el comienzo a plantear el fondo mismo del problema. Al mismo tiempo, esa actitud no podría contener por mucho tiempo los innumerables impulsos que nuestra sociedad genera, cada vez más intensa y definitivamente. Si así ocurriera, el Estado volvería a cumplir la función represiva impuesta por una dependencia que habría quedado intacta. Confiamos en que esto no suceda. Pero no es vano plantear la cuestión, porque alzar un coro en pro de la «sensatez» puede ser, en la actual coyuntura argentina, la más inteligente táctica defensiva de quienes dependen de la dependencia para mantener su condición de dominantes.

# 1. Dominación, poder e influencia

En este capítulo estudiamos los fenómenos de dominación, poder e influencia, tratando de resolver algunas de las dificultades que aparecen no bien se comienza a reflexionar sobre ellos. Este tema nos servirá de introducción a otro que nos interesa más directamente: el estudio concreto de la dependencia como reverso de la dominación, el poder y la influencia. Para ello partimos de las contribuciones hechas por los autores que han elaborado teorías sobre el poder político y, más recientemente, sobre la dependencia.<sup>1</sup> Es interesante observar

1 La bibliografía sobre el tema de la dependencia es rica y variada. A riesgo de ser arbitrarios, nos parece que las obras fundamentales que el lector interesado podría consultar son estas: F. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América latina*, Siglo XXI, 1969; F. Cardoso, *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes. Argentina y Brasil*, Siglo XXI, 1971; H. Jaguaribe y otros, *La dependencia político-económica de América latina*, Siglo XXI, 1970; H. Jaguaribe, *Crisis y alternativas de América latina. Reforma o revolución*, Paidós, 1972; O. Ianni, *Imperialismo y cultura de la violencia en América latina*, Siglo XXI, 1968; M. Kaplan, «La política exterior de América latina y de Estados Unidos en una situación internacional de cambio», *Comercio Exterior*, diciembre de 1972; A. Fausto, «La nueva situación de dependencia y el análisis sociopolítico de Theotonio dos Santos», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, n° 1, junio-diciembre de 1971; O. Sunkel, *Capitalismo transnacional y desintegración nacional*, Nueva Visión, 1972; Th. dos Santos, «Dependencia y cambio social», *Cuadernos del CESO*, n° 11, Chile, 1970; C. Furtado, *Dialéctica del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, 1965; O. Caputo y R. Pizarro, *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*, CESO, 1970, y los trabajos de Th. dos Santos, R. Marini, V. Banbirra, T. Vasconi y M. García en *Sociedad y Desarrollo*, n° 1, enero-marzo de 1972.

Nuestro intento de formalizar estructuras de dominación, y desde ellas plantear la lógica y límites de diversas estrategias de autonomización, tiene antecedentes —que han influido en nuestras formulaciones— en el trabajo ya citado de O. Sunkel, en el artículo de J. Galtung «A structural theory of imperialism», *Journal of Peace Research*, n° 2, 1971, y en el importante libro, todavía inédito, de Jorge F. Sábato *Dominación, estructura social y poder*. Si bien nuestra principal deuda intelectual es para con los estudios latinoamericanos sobre la dependencia, también debemos mencionar las teorías clásicas sobre el imperialis-

que, tal vez porque los autores que se han ocupado de uno y otro tema suelen provenir de tradiciones intelectuales (y hasta de regiones) diferentes, el contacto entre una y otra línea de reflexión e investigación ha sido escaso, o por lo menos poco visible. No creemos en la utilidad de los eclecticismos ni intentaremos aquí cometerlos, pero nos parece que los estudios sobre el poder político pueden contribuir en mucho a clarificar y precisar el tema de la dependencia. Al menos, eso intentaremos en este capítulo.

I

«D domina a (o tiene poder sobre) S».  
 «S es dependiente (o subordinado) de D».

Es una verdad trivial (aunque no siempre obvia) que ambas expresiones son lógicamente equivalentes. En la primera, el énfasis recae sobre el dominante; en la segunda, sobre el dependiente. En ambos casos nos hallamos ante una *relación* que vincula a D y S,<sup>2</sup> que llamaremos *asimétrica* porque establece

mo, así como las recientes contribuciones de autores extralatinamericanos como Baran, Myrdal, Horowitz, Chalmers, Touraine, Apter, Sweezy, Petras, Bodenheimer, Magdoff, Schmitter, Copeland y Basso, entre otros.

En cuanto a los intentos de teorización sobre el poder político, es bastante incompleto lo que puede hallarse en lengua castellana. En inglés existe una útil colección de buena parte de los artículos más importantes publicados sobre el tema en ese idioma: R. Bell, D. Edwards y R. Harrison Wagner, eds., *Political power. A reader in theory and research*, Free Press, Nueva York, 1969. Debería consultarse, además, R. Dahl, «Power», *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Free Press-McMillan, 1969, así como H. Laswell y A. Kaplan, *Power and society*, Yale University Press, New Haven, 1950. Desde una perspectiva muy diferente, son también fundamentales: N. Poulantzas, *Poder político y clases sociales*, Siglo XXI, 1969, y R. Milliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, Siglo XXI, 1970.

Nos hemos propuesto no recargar en adelante el texto sino con aquellas notas al pie que nos han parecido indispensables; por eso incluimos aquí esta larga referencia. Cabe aclarar, sin embargo, que nos hemos limitado a mencionar obras y autores respecto de los cuales somos conscientes de una importante deuda intelectual y que, además, podrían ser un provechoso punto de partida para el lector que desee profundizar el tema.

2 Para facilitar la exposición hemos empleado las abreviaturas D y S, que designan, respectivamente, al «Dominado» y al «Subordinado».

una relación no igualitaria, una relación de *dominación*,<sup>3</sup> relación que puede incluir, como veremos, poder o poder e influencia. Más adelante definiremos los términos que acabamos de utilizar, pero conviene anticipar que este tipo de situación, a pesar de ser asimétrico, es *recíproco*. S suele ejercer algún poder e influencia sobre D, aunque sean desproporcionadamente pequeños si se los compara con el poder e influencia que D puede ejercer sobre S. Este tipo de relación puede ser representado gráficamente en la siguiente forma:<sup>4</sup>

Figura 1.



¿Qué queremos decir cuando afirmamos que D es dominante de S? ¿O cuando afirmamos equivalentemente que D ejerce poder e influencia sobre S? En una primera aproximación a una respuesta sumamente compleja, podemos sugerir que es la capacidad que D tiene de cambiar la probabilidad de ciertas decisiones de S, respecto de la probabilidad de dichas decisiones en caso de no haber mediado la relación dependiente de S. Algo más simplemente, podemos decir que *la dominación de D sobre S es: 1) la capacidad de D, y el efecto de esta capacidad sobre S, de restringir las alternativas de acción o decisión que, de otra manera y en principio, hubieran estado a disposición de S, y 2) la capacidad del dominante de imponer a su dependiente decisiones que de otra manera no hubiera adoptado.*

Adviértase que la capacidad de D no solo puede operar para que S haga algo que de otra manera probablemente no hubiera hecho; además, D puede lograr que S deje de hacer lo que estaba haciendo y, *tal vez sobre todo, que ni siquiera intente hacer lo que, de no mediar su dependencia, probablemente*

3 En este enunciado seguimos el criterio propuesto por J. L. de Imaz en el Seminario que mencionamos en la Advertencia.

4 En esta figura y en las que siguen la flecha de trazo continuo indica el poder y/o influencia del dominante; la de trazo discontinuo, el que el dependiente puede ejercer sobre el dominante. Además, en todas las figuras el dominante ocupará una posición superior respecto del dependiente.

hubiera hecho. Este último aspecto es el menos visible de una relación de dominación, pero no por ello cabe ignorarlo; bien puede ser el fundamental. Para un observador desprevenido, «no pasa nada» en el mundo real; pero en eso mismo, en ese no hacer por parte de *S* lo que de otra manera hubiera hecho, puede hallarse la expresión más decisiva de la dominación que *D* ejerce sobre *S*. Deberemos tener muy en cuenta, a lo largo de todo este libro, esta «cara oculta» de la dominación.

Una segunda aclaración. La capacidad de *D* sobre *S* se funda en la capacidad del primero para imponer al segundo *severas sanciones*; estas pueden ser negativas o positivas: negativas, cuando implican privar a *S* de algo con lo que ya cuenta; positivas, cuando impiden que *S* logre algo a lo que aspira y que de otra manera podría lograr.

*La invasión armada o el embargo económico de una nación a otra sería una sanción negativa. Impedir la efectivización de un crédito ya acordado por un organismo internacional sería, en la acepción que estamos proponiendo, una sanción positiva. Análogamente, un niño puede ser coaccionado tanto con la amenaza de prohibición de un juego en el que está empeñado como con la de anular un paseo prometido para el día siguiente.*

Estos ejemplos aparentemente tan disímiles apuntan a explicitar algo sobre lo que insistiremos: en el nivel de abstracción en que nos moveremos inicialmente es posible detectar estructuras de dominación y estrategias de liberación que expresan una lógica que puede ser reconocida en relaciones entre Estados, en relaciones entre sectores sociales de una nación e incluso en relaciones interpersonales. Naturalmente, esta lógica es especificada en cada caso histórico en función de las características de cada actor inserto en una relación de dominación-dependencia, pero nos parece conveniente reservar estas especificaciones para cuando, luego de los dos primeros capítulos, entremos de lleno al tema de las modalidades concretas de la dependencia argentina. Lo que conviene tener presente desde ahora es que, en la medida en que la dependencia está lejos de ser solo una relación «externa» que vincula a una nación con otra, lo que digamos acerca de una «lógica» y de ciertas estructuras de dominación, así como, inversamente, acerca de las es-

*trategias de liberación, debería servirnos para aproximarnos tanto al tema de la dependencia de una nación respecto de otra como a la que media entre sectores dominantes y dominados en el seno mismo de una nación. Volveremos repetidamente sobre esto: primero, sobre la base de ejemplos que ilustrarán ambos niveles; más tarde, en los capítulos finales, con el intento de articularlos en una exposición que permitirá, creemos, una adecuada caracterización de nuestra dependencia y de las estrategias de autonomía que son viables a partir de ella.*

Llamaremos relaciones de *poder* a todas las vinculaciones asimétricas que se hallan respaldadas por la capacidad de imposición de severas sanciones, positivas o negativas. Pero, ¿qué pasa cuando el efecto de dominación sobre *S* se ejerce, no porque este sepa que puede ser severamente sancionado por *D*, sino porque cree que es así como *debe* proceder? En este caso, la posibilidad de sufrir severas sanciones (aunque existe) no entra expresamente dentro del conjunto de factores que *S* toma en cuenta al decidir actuar conforme a la voluntad del dominante. En consecuencia, *S* restringe «voluntariamente» sus alternativas porque eso es lo que «debe hacerse». A este supuesto lo llamaremos *influencia*.

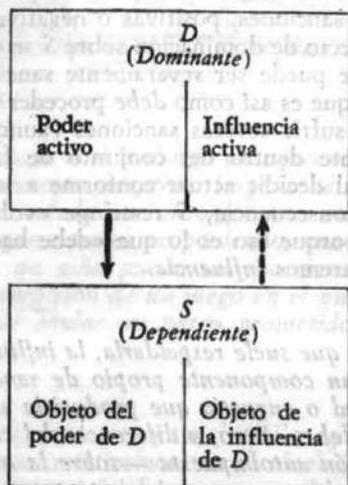
*Aparte del poder que suele respaldarla, la influencia tiene, en último análisis, un componente propio de sanción, derivado de la incomodidad o angustia que produciría «no haber procedido como se debe». Pero, a diferencia del caso del poder, esta es una sanción autoimpuesta —sobre la que a partir de Fanon se han escrito cosas muy importantes—, que no anula la utilidad de mantener la distinción que proponemos.*

A la suma del poder y la influencia desde el punto de vista de *D* la llamaremos su *dominación*, desde el punto de vista de *S* su *dependencia*. A veces, el primero puede perder su influencia respecto del segundo: en ese caso su poder «se desnuda». Este es un supuesto de la mayor importancia, tanto en lo que implica como cambio de la relación como en lo que se refiere a las estrategias de liberación que a partir de ello comienzan a estar disponibles para *S*. Más adelante analizaremos este aspecto.

La relación de dominación-dependencia así definida puede ser representada gráficamente con la figura 2.

Este esquema es el punto de partida de un análisis que se irá haciendo cada vez más complejo. Cada uno de los términos y relaciones representados en la figura 2 entraña intrincados problemas, sobre los que se fundan las críticas que algunos autores han dirigido a las teorías del poder y de la dependencia, afirmando que la realidad a que ellas se refieren es demasiado compleja como para estudiarla con cierta precisión. Pero uno y otro tema son demasiado importantes para descartarlos a causa de su (¡nada casual!) complejidad.

Figura 2.



Uno de los primeros inconvenientes lo plantea el carácter lineal del lenguaje, que impone ir desmenuzando paso a paso los diversos temas implícitos en la figura 2. El riesgo que se corre es perder de vista las conexiones entre los diversos aspectos que se van distinguiendo analíticamente, cuando una visión adecuada de la dependencia y de las estrategias de liberación solo puede surgir de la recuperación, mediante una síntesis adecuada, del conjunto de dichos aspectos y sus conexiones. En el presente capítulo y en el siguiente nos esforzaremos por hacer a la vez un análisis y una síntesis, aunque esta última solo podrá surgir plenamente a partir del capítulo 4.

## II

*D* es dominante de *S* porque controla ciertos recursos en cantidad suficiente como para establecer sobre *S* una relación asimétrica. Aunque toda clasificación de este tipo resulta arbitraria, es útil distinguir, como mínimo, los siguientes recursos de dominación:

- 1 - A. Control de medios de violencia física.
- B. Control de medios económicos.
- C. Control de información o conocimientos.
- D. Control de las decisiones de otros actores que a su vez pueden ejercer poder (o poder e influencia) sobre *S*.
- E. Control ideológico.

Los recursos A, B y C son recursos de poder; E, de influencia, y D puede serlo de poder o de dominación (poder más influencia), según la capacidad que el tercer actor movilizado por D puede a su vez ejercer sobre *S*.

Es claro que, supuesta una posición de debilidad relativa de *S* respecto de *D*, el control de cualquiera de estos recursos (uno, varios, todos) posibilita que quede efectivamente establecida la relación asimétrica que vincula a *D* y *S*. Con la utilización de sus recursos, o mediante una creíble amenaza de su voluntad de utilizarlos (coacción física y económica, negación de conocimientos o información que *S* considera indispensables, movilización de un tercer actor), *D* puede ejercer poder sobre *S*. Una primera conclusión salta a la vista: son de la mayor importancia, tanto para *D* como para *S*, los recursos sobre cuya base se establece la relación asimétrica.

En general, puede afirmarse que un poder ejercido sobre la base de asimetría en un solo recurso tiende a ser inestable. Por una parte, permite al dependiente estrategias de liberación fundadas en su paridad o ventajas relativas en otros recursos y, por la otra, mueve al dominante a utilizar su superioridad en el recurso inicial para obtenerla en otras dimensiones. Las conquistas territoriales basadas exclusivamente en superioridad física suelen ser precarias y «caras» para el dominante; pero, por otra parte, pueden dar lugar a la extracción de recursos

económicos sobre los que se puede fundar una creciente superioridad. Desde otro ángulo, la asimetría económica (1-B) suele estar acompañada de una asimetría en el control de recursos científico-tecnológicos (1-C), y sobre la base de ambos puede fácilmente emerger una superioridad en el control de medios de violencia física (1-A).

En general, pueden existir desequilibrios en el grado de asimetría que en diferentes dimensiones vinculan a un dominante con un dominado. Pero la tendencia (un primer aspecto de la «lógica del poder» a que nos hemos referido) consiste, en ese caso, en que el dominante utilice su posición privilegiada en algún recurso como palanca para lograrla en los restantes. Inversamente, la estrategia racional del dependiente consiste en construir todos los recursos de poder posibles, sobre todo en aquellas dimensiones que el dominante todavía no puede afectar demasiado.

Este primer aspecto de la lógica del poder no solo opera entre naciones. En relaciones intranacionales puede señalarse entre muchos otros casos el de oligarquías que se constituyen en sectores dominantes por su control de recursos económicos, por un relativo monopolio de la educación (otro aspecto de los recursos de información) y por ser el nexo de una dominación imperial ejercida sobre su sociedad. Pero, además, uno de los objetivos principales de su estrategia política consiste en asegurarse la «lealtad» del sector interno que se halla en posición privilegiada para el control de los recursos de violencia física: las Fuerzas Armadas. Para ello intentan «politizarlas», en el sentido de llevarlas a consentir expresamente la dominación, o bien «neutralizarlas», convirtiéndolas en un sector «apolítico» que, al no tomar partido respecto de las opciones de cambio, garantizan el statu quo cuya conservación interesa a la oligarquía. En América latina, los resquebrajamiento de esta conexión han marcado épocas de acelerado cambio social y de gravitación de los movimientos populares.

Por otra parte, el recurso de influencia es el más «barato» y «eficiente» para el dominante. El dependiente hace «lo que corresponde» porque es lo que «se debe hacer»; el dominante no necesita una vigilancia continua, puede contar con un regular ajuste del dependiente a sus pretensiones, y no tiene que «invertir» ni poner al descubierto el fundamento final de

su dominación, o sea el control de los recursos de poder. La influencia o poder que *D* puede ejercer sobre *S* recae sobre diversos ámbitos de este último. En efecto, *S* puede ser:

- 2 - A. Objeto de amenazas o sanciones de violencia física.
- B. Objeto de amenazas o sanciones de privación económica.
- C. Objeto de amenazas o sanciones de privación de información o conocimientos.
- D. Objeto de ejercicio de poder (o de poder e influencia) o amenazas por parte de terceros actores inducidos por *D*.
- E. Receptor de normas ideológicas que indican que «debe» actuar conforme a su subordinación respecto de *D*.

Todavía resta un tercer aspecto. El ejercicio de la dominación obtiene del dependiente ciertos resultados o efectos. Estos, como ya señalamos, pueden ser tanto en el sentido de obtener ciertas acciones de *S* como de lograr que *S* no actúe en la forma en que, de no haber mediado su dependencia, lo hubiera hecho.

El conjunto de los efectos de la dominación que *D* ejerce sobre *S* puede ser llamado la *extensión* de dicha dominación. Así, *D* puede obtener de *S* acciones (e inacciones) en las siguientes dimensiones:

- 3 - A. Ejercicio de violencia física por parte de *S* (el dependiente) contra otros actores que *D* quiere de esta manera sancionar.
- B. Prestaciones económicas de *S* en beneficio del dominante o de un tercero al que este quiere de esta manera favorecer. (O privación de prestaciones a un tercero al que quiere sancionar por esta vía.)
- C. Trasmisión de información o conocimientos de *S* en beneficio del dominante o de un tercero al que este quiere de esta manera favorecer. (O privación de información o conocimientos a un tercero al que quiere sancionar por esta vía.)
- D. Utilización por parte de *S* de la dominación relativa que puede hallarse en condiciones de ejercer sobre otros dependientes, en función de los intereses de *D*.
- E. Finalmente, el caso más frecuente, más importante y más útil para el dominante: que el dependiente simplemente no haga nada. No cuestionar la dominación, no

innovar, aceptar el *statu quo*, no actuar por temor a las sanciones de que se sería víctima, abstenerse porque no parece posible tener éxito contra la dominación.

Conforme a lo dicho, podemos ahora explicitar un simple esquema: *basado en su control privilegiado de ciertos recursos, D afecta ciertos ámbitos de S, gracias a lo cual obtiene ciertos efectos (acciones e inacciones de S) que en conjunto constituyen la extensión de la dominación de D sobre S.* Naturalmente, en cada caso concreto podemos hallarnos ante muy diferentes combinaciones de recursos, ámbitos y efectos. Las distinciones propuestas surgen, precisamente, de la evidente necesidad práctica y teórica de pasar desde afirmaciones indiferenciadas del tipo «D es poderoso» o «S es dependiente» a preguntas que nos aproximen a la concreta realidad social en la que se realizan las relaciones de dominación y dependencia:

- a. ¿Respecto de quién(es) es dominante D y dependiente S? (identificación de la relación histórica concreta en la que se establece la dominación-dependencia).
- b. ¿En qué se funda la dominación de D sobre S? («recursos»).
- c. ¿Sobre qué aspectos de S se ejerce la dominación de D? («ámbitos»).
- d. ¿En qué acciones e inacciones de S se expresa la dominación que sobre él ejerce D? (conjunto de «efectos» que define la «extensión» de la dominación de D sobre S).

*Los ejemplos que pueden extraerse de la experiencia histórica son infinitos, tanto en lo que hace a vinculaciones entre naciones, como a relaciones intranacionales e interpersonales. Tal vez algunos de ellos clarifiquen nuestra exposición:*

*Una persona armada de un revólver (recurso 1-A) amenaza la vida de otra (ámbito 2-A) y logra que le entregue su dinero (efecto 3-B).*

*D, que es mucho más rico que S (1-B), le promete una recompensa (2-B) si este ataca a un tercero que D quiere sancionar (3-A). En las relaciones interpersonales estos casos pueden ser relativamente infrecuentes, pero en relaciones in-*

*ternacionales la «colaboración» prestada por algunas naciones latinoamericanas a la invasión de Santo Domingo cae dentro de esta categoría. Por otra parte, el mismo tipo de «colaboración», dado por países de Europa oriental a la invasión de Checoslovaquia, pareciera haberse fundado en la amenaza de violencia física directa (1-A y 2-A) que de otra manera también se hubiera ejercido contra ellos.*

*D (un hechicero, un médico, una nación dominante) posee conocimientos (1-C) sin los cuales S cree que pasará severas penurias (2-B). Sobre esa base, logra que S le entregue bienes (3-B) por un valor sensiblemente superior al que hubiera podido pretender en una negociación no asimétrica.*

*D ejerce influencia sobre S (1-E) y, además, tiene marcada superioridad militar (1-A) y económica (1-B). Sobre estas bases puede operar sobre S (2-E, 2-A y 2-B), obteniendo que este niegue a una tercera nación asistencia económica y tecnológica que esta última necesita (3-C). El acatamiento latinoamericano al bloqueo que Estados Unidos impuso a Cuba ilustra bien este caso.*

*Estos simples ejemplos pueden bastar. Por supuesto, los casos más importantes son aquellos en los que se combinan varios recursos de dominación ejercidos sobre varios ámbitos para producir varios efectos. Pero para considerar estos casos, que son los que más interesan para el tema de este libro, debemos antes continuar avanzando en nuestro análisis.*

Completamos ahora una observación ya formulada. Si la influencia es el recurso más «barato» y «eficiente», los recursos de violencia física son, si no siempre los más ineficientes, los más «caros» para el dominante. Por una parte, son los que más desnudan ante el propio dependiente la relación de sujeción a la que se halla sometido y, por la otra, son los que mejor pueden aglutinar a los dependientes en lo que pasa a ser percibido como una tarea de liberación fundamental, ante la cual la discusión de las diferencias existentes entre ellos debe quedar postergada. Además, traspuestos ciertos umbrales de ejercicio de la violencia, ello comienza a repercutir en el seno del propio dominante, donde puede entonces ser discutido no solo el «costo» de esa dominación sino también la legitimidad del sistema de decisiones que llevó a ella.

Inglaterra durante la guerra de los bóers, Francia durante la guerra de Argelia y Estados Unidos durante la guerra de Vietnam terminaron por incurrir en costos internos de los que surgieron agudas crisis políticas y un cuestionamiento de ciertos aspectos de la dominación por aquellos ejercida. Aunque la información disponible es escasa, todo sugiere que las invasiones a Hungría y Checoslovaquia conmocionaron profundamente el régimen soviético.

Por eso dominantes y dependientes saben que la superioridad en medios de violencia física es una *ultima ratio*, que más vale a los primeros mantener como táctica amenaza que respalda sus otros recursos de poder e influencia. La utilización de la violencia física no indica que *necesariamente* se aproxime la liberación del dependiente, pero con toda seguridad señala que la dominación a la que se halla sujeto ha entrado en una profunda crisis.

Aparte de los casos de relaciones internacionales ya mencionados, tanto la obediencia filial obtenida por coacción física de los padres, como los regímenes políticos autoritarios implantados como medio de garantizar la viabilidad política de un capitalismo dependiente y estancado expresan una crisis similar.

### III

Lo dicho nos permite empezar a distinguir diferentes aspectos de la dominación. También nos permite advertir que uno de los problemas principales radica, primero, en el grado de *asimetría* de *D* sobre *S* en cada una de las dimensiones involucradas y, segundo, en la forma en que se combinan esas dimensiones. De esto resulta la *intensidad* de la dominación ejercida y de la dependencia sufrida, aspecto que debemos agregar a lo que ya hemos expuesto sobre su extensión.

El caso de máxima dominación sería aquel en el que *D* tiene marcada *asimetría* respecto de *S* en todos los recursos de poder e influencia, puede afectar todos los ámbitos de *S* y puede

obtener la gama completa de efectos ya enunciada. Es fácil encontrar ejemplos históricos (nuevamente, en relaciones internacionales, intranacionales e interpersonales) que se aproximan a este tipo de situación.

Afortunadamente, estos casos parecen ser cada vez más raros, al menos en las relaciones entre naciones. Cualquiera que fuere la subsistencia (y aun la acentuación) de asimetrías de poder, el control ideológico está siendo efectivamente desafiado. Esto no es condición suficiente pero sí lo es necesaria para las tareas de liberación.

Es fundamental considerar todos estos aspectos de la dominación porque ni el poder ni la influencia existen en abstracto. Son siempre una relación de alguien sobre alguien, que debe ser entendida según las modalidades concretas con que se especifica. Si la dominación se realiza en casos históricos concretos, es obvio que un juicio sobre su extensión y su intensidad no puede ser formulado en abstracto.

Mi poder físico sobre un niño es inmenso, sobre un boxeador es ínfimo. El poder físico de Estados Unidos sobre Guatemala es enorme, sobre la Unión Soviética es mucho menor.

Tal vez convenga que recapitemos algunos puntos centrales de lo que llevamos dicho. Nos preocupan en este momento los efectos que la dominación produce sobre el dependiente; para su análisis acabamos de sugerir que en cada caso concreto es útil combinar dos aspectos de estos efectos: su *extensión* y su *intensidad*. El primero de ellos nos guía para conocer en qué dimensiones del dependiente se concreta la dominación. El segundo aspecto nos aproxima a otro importante problema: cuál es el grado de *asimetría* en cada una de las dimensiones entre uno y otro actor y, además, «cuánto» puede obtener el dominante del dependiente en cada una de las dimensiones sobre las que se extiende su dominación. De esta manera, podemos hacer una serie de convenientes distinciones analíticas. Así, por ejemplo, los efectos de la dependencia pueden extenderse sobre todas las dimensiones (3-A hasta 3-E), pero en cada una de ellas la *asimetría* puede ser pequeña; en este caso diríamos que la extensión de la dominación

adoptaremos la que nos interesa: la del mismo dependiente en función de las estrategias que le permitirían dejar de serlo. Porque puede ser ya evidente que nuestra visión del tema es *fundamentalmente conflictiva*. No ignoramos que la vida social tiene instancias en las que es posible, y de hecho se concreta, la colaboración entre actores sociales (desde individuos hasta Estados-naciones). Pero no podríamos ni pretendemos proponer una teoría general de la sociedad; nos limitamos a presentar nuestras reflexiones sobre el problema de la dependencia en todos aquellos puntos en los que nos parece que pueden contribuir a una práctica eficaz de liberación. Y una situación de dependencia es intrínseca, constitutivamente conflictiva. En efecto, la misma definición dada al principio del capítulo, en el sentido de que la dominación de D limita las alternativas con que de otra manera hubiera contado S, ciñe nuestro trabajo a situaciones que, como las de la dependencia argentina y latinoamericana, son necesariamente conflictivas.

La negación de la validez del tema de la dependencia parte de negar la afirmación que acabamos de hacer: pueden existir algunos «puntos de fricción» entre las naciones pero, al menos entre aquellas que pertenecen al mismo sistema imperial, el componente principal sería de colaboración. En el balance de las relaciones entre los miembros de cada sistema imperial todos resultarían favorecidos, en comparación a cómo estarían si no pertenecieran a ese sistema. Pero vale la pena recordar que el argumento del dominante ha sido, es y será el de la «interdependencia», el de la «armonía de intereses», el de la «integración». Porque la negación del carácter intrínsecamente conflictivo de su dominación es el más sólido fundamento de su recurso de influencia: sólo puede manipular ideológicamente al dependiente si logra inculcarle creencias que afirmen la armonía de intereses entre uno y otro. Sólo así se asegura que el dependiente acepte de buena gana (y a bajo costo para el dominante) la situación de sujeción en la que se halla realmente inserto.

*Las ilustraciones de lo dicho son muy numerosas y pueden darse en todos los niveles. El problema es, sin embargo, suficientemente importante como para que nos detengamos en algunos de ellos.*

*Desde Platón en adelante se vienen proponiendo diversas variantes de una concepción organicista de la sociedad. Cada*

*sector social es parte de un «cuerpo» a cuya salud concurren y de la cual precisan todos, aun aquellos a los que «les ha tocado» desempeñar las funciones más «elementales». Las ideologías corporativistas, los paternalismos de los sectores dominantes y, en no poca medida, las teorías sociológicas funcionalistas corresponden a esta visión.*

*En estrecha conexión con lo anterior debe mencionarse la concepción estamental prevaleciente en la Edad Media y que hasta épocas recientes tuvo tanta influencia en América latina: la «armonía de intereses» no solo conviene al conjunto del «organismo social» sino también a los intereses últimos de aquellos que se hallan en una situación de sujeción: la voluntaria aceptación de la servidumbre era la prenda de la salvación prometida a las almas que en un mundo futuro, y precisamente por su sujeción en este mundo, tendrían una posición de privilegio.*

*Más en general, la afirmación indiferenciada de un marco de referencia que borra las líneas de conflicto («somos todos americanos», incluso «somos todos argentinos») impide reconocer las alianzas posibles entre actores concretos desde las que podría lanzarse un proyecto de autonomía.*

*En términos de relaciones internacionales, se ha intentado por parte de los dominantes presentar su concepción de sus intereses nacionales como intereses del «bloque socialista», de la «civilización occidental y cristiana», de la «comunidad interamericana». La historia de la «guerra fría» puede proveer innumerables ejemplos por parte de ambos dominantes.*

*Cuando estos dominantes no han logrado una manipulación ideológica suficiente, se han mostrado dispuestos a utilizar sus recursos de violencia física para imponer su concepción de la armonía de intereses entre ellos y sus dependientes. En ocasión de la invasión de Checoslovaquia, la Unión Soviética proclamó la «doctrina Brezhnev», cuyo texto reza: «Pero cuando fuerzas internas y externas hostiles al socialismo intentan volcar el desarrollo de un país socialista hacia la restauración de un régimen capitalista, cuando el socialismo en ese país y el conjunto de la comunidad socialista quedan amenazados, ello pasa a ser no solo un problema de ese país en particular sino un común problema y preocupación para todos los países socialistas. Naturalmente, una acción tal como la asistencia militar*

a un país hermano, motivada por anular la amenaza contra un sistema social, es un paso extraordinario, dictado por la necesidad» (en J. Galtung, op. cit.).

Más allá de eufemismos vale la pena cambiar algunos términos en esta «doctrina», para advertir su extraordinaria similitud con las justificaciones del gobierno estadounidense en ocasión de la invasión a Santo Domingo y para sus ataques a Cuba por haber roto la «solidaridad interamericana».

Estas coincidencias, que podrían ser ilustradas mucho más extensamente, no son casuales. Son otro aspecto de la lógica de la dominación, que conduce a los dominantes a postular la armonía de intereses entre ellos y sus dependientes.

Sería erróneo creer que en todos los casos se trata de consciente mala fe por parte del dominante. El control ideológico no solo sirve para motivar «adecuadamente» al dependiente. Sirve también, y esto es muy importante, para que el dominante legitime (racionalice) su dominación ante sus propios ojos. Puede entonces, con buena conciencia, expoliar al dependiente.

El ejemplo ya dado de las ideologías paternalistas es también pertinente aquí. La idea del white man's burden, del «deber» del colonialismo de ser colonialismo en «beneficio» de los pueblos a los que llevaba «la civilización», debe ser también mencionada en este contexto. En los casos de Hungría, Cuba, Checoslovaquia, Santo Domingo, Vietnam y numerosas intervenciones menos abiertas también se ha aducido que lo que se buscaba era la satisfacción de los intereses «últimos» o «reales» de esas naciones.

Este es uno de los problemas con que se topan una y otra vez las ciencias sociales: la percepción y evaluación de la realidad social depende en buena medida (pero en grado variable) de la posición que se ocupa en la estructura social. No podemos entrar aquí en las intrincadas cuestiones planteadas por esto; para nuestros propósitos basta señalar que los grandes movimientos históricos —fallidos y exitosos— que han tendido a pulverizar una relación asimétrica se inician, precisamente,

con el descubrimiento, por parte de los dependientes, de los elementos conflictivos que constituyen esa relación y, por lo tanto, de la negación de la visión de armonía e integración emanada del dominante. En la medida en que tiene lugar ese descubrimiento, la dependencia, aun cuando subsista, estará fundada en recursos de poder cada vez más desnudados por la pérdida de la influencia.

Nuevamente, lo recién dicho con referencia a situaciones internacionales vale también para otro nivel: el de las relaciones intranacionales, que debemos tener constantemente en cuenta para lograr un enfoque adecuado del problema de la dependencia. Así, dentro de una nación, sectores anteriormente inertes pueden comenzar a desarrollar recursos de poder y conciencia política de la especificidad de sus intereses respecto de los de las clases dominantes. Hasta entonces (y esta es una característica de la dominación con influencia en la que conviene insistir) «no pasaba nada» en la sociedad en cuestión: el sistema de dominación no era impugnado por casi nadie. Pero este «no pasar nada» puede ser interpretado de manera muy diferente según que uno privilegie los componentes de colaboración o de conflicto. Desde el primer punto de vista, la conclusión será que ese fue un período de consenso y de legitimidad, en el que los intereses conflictivos no solo no eran visibles sino también donde esa invisibilidad indicaría su inexistencia. Desde el segundo, ese período habría sido uno de dominación o hegemonía en el que la persistencia estructural del conflicto ha quedado velada por el eficaz uso de influencia por parte de los sectores dominantes.

Estas diferencias no son puramente académicas. De ellas dependen en buena medida las actitudes prácticas a adoptar en los tramos de surgimiento de movimientos sociales tales como los de organización de la clase obrera, de afirmación de minorías raciales y de liberación nacional.

## V

Tal vez convenga otra breve recapitulación. Comenzamos por distinguir los dos componentes de la dominación: el poder y la influencia. Sobre esta base distinguimos luego varias cate-

gorías de ámbitos, recursos y efectos de la dominación, para llegar a las nociones de extensión e intensidad de esta. Ubicándonos más tarde en la perspectiva del dependiente volvimos al tema, difuso pero trascendental, del ejercicio de la influencia y de las posibilidades que comienzan a abrirse cuando esta entra en crisis. En lo que resta de este capítulo propondremos algunas reflexiones adicionales, que complementarán nuestra incursión en el tema de la dominación y nos permitirán entrar de lleno en el de la dependencia.

1. Como ya lo han sugerido los ejemplos anteriores, una característica de un fuerte grado de «intensidad» de la dominación se manifiesta en una importante probabilidad de que el dependiente acate la voluntad expresada por el dominante.

*Dado un problema en el que los sectores dirigentes estadounidenses consideren que importantes intereses nacionales se hallan en juego (mantenimiento del aislamiento político y del embargo económico a Cuba, hasta hace poco prohibición de relaciones diplomáticas con China), es altamente probable que los sectores dominantes argentinos procedan conforme a esa definición de la situación. Si un similar intento de presión se diera, digamos, por parte de la India, las probabilidades respectivas bajarían considerablemente.*

2. Como también lo han sugerido las páginas precedentes, otra característica de una situación de dominación es la capacidad que tiene el dominante para intercambiar los recursos de dominación que puede poner en juego para obtener el acatamiento del dependiente. Inversamente, el dependiente tiene escasa capacidad de intercambiar sus recursos de poder ante el dominante, si tiene alguna.

*La Unión Soviética y Estados Unidos pueden respaldar con recursos económicos sus pretensiones ante los países de sus sistemas imperiales. Pero en el supuesto de fallar estos, pueden bloquear recursos científico-tecnológicos que el dependiente considera necesarios, o formular amenazas de violencia física, o activar adhesiones ideológicas, o incluso inducir a otros dependientes a actuar contra el «rebeldes». Por el contrario, por ejemplo, cualquier país latinoamericano podría hacer sufrir a*

*Estados Unidos algunas sanciones económicas, pero en caso de fallar en obtener el comportamiento deseado, muy difícilmente podría respaldarlas con la amenaza de sanciones militares, o de bloqueo científico-tecnológico, o de ejercicio de influencia sobre sectores dominantes estadounidenses. Aquí tenemos un indicador, burdo pero elocuente, de una relación de dominación-dependencia. Otro surgirá de lo que señalamos a continuación.*

3. Una situación de dependencia es una situación de penetración de la dominación en el seno mismo de la sociedad dependiente. En primer lugar, la dependencia es un factor decisivo (aunque no el único) para conformar la estructura de dominación «interna» de esa sociedad. En segundo lugar, las acciones e inacciones de los poderes dominantes externos a esa sociedad repercuten directa y sensiblemente en el seno mismo de la sociedad dependiente.

*En el caso que nos es más cercano, el de la dominación estadounidense sobre buena parte de América latina, se ve claramente que lo afirmado es cierto tanto respecto de los efectos buscados como de los efectos no buscados de su dominación. Una crisis de la balanza de pagos estadounidense lleva a restricciones en las exportaciones de capital de ese país o, más recientemente, la fragilidad del dólar lleva a devaluaciones de esta moneda, episodios ambos que tienen inmediatas consecuencias en nuestras economías. Por el contrario, las crónicas crisis de balanza de pagos y devaluaciones de nuestros países afectan en grado despreciable (si es que afectan) la economía estadounidense. Un caso muy diferente lo constituye el de otras economías capitalistas desarrolladas (p. ej., Inglaterra), cuyas crisis (cualquiera que fuere su grado de debilidad relativa ante Estados Unidos) no solo afectan la economía norteamericana sino también la estabilidad global del sistema capitalista internacional. En este último caso, pero solo en él, nos parece legítimo hablar de una creciente interdependencia económica entre ciertos países; por supuesto, ello no excluye marcadas asimetrías en otras dimensiones.*

*Esto es aún más claro si se consideran los efectos buscados de las amenazas o sanciones con que la dominación puede ser respaldada. La negación de créditos o tecnología dificulta*

obras a realizar en el territorio del dependiente; la amenaza de violencia será ejercitada mediante desembarcos o bombardeos en ese mismo territorio.

Por el contrario, y esta es otra característica fundamental de la dependencia nacional, las sanciones a que podría someter el dependiente al dominante sólo excepcionalmente pueden alcanzar el ámbito territorial de la sociedad dominante. En contraste con la situación inversa, eventuales sanciones económicas argentinas muy difícilmente afectan la tasa de crecimiento estadounidense, un bloqueo de información científico-tecnológica no interrumpirá ningún proyecto en aquel país y un desembarco argentino en Miami es impensable.

Advertimos que el poder que el dependiente puede ejercer sobre el dominante es fundamentalmente poder que puede ejercer sobre los actores y las constelaciones de intereses que la misma dominación ha «internalizado» en el seno de la sociedad dependiente. Esto tiene importancia porque en algunos supuestos implica que esos actores e intereses pueden ser «rehenes» de una estrategia de autonomización. Pero, por otra parte, señala los profundos cortes, superpuestos a los «normales» en sociedades más autónomas, que la dependencia introduce en una sociedad.

La cuidadosa actitud del gobierno estadounidense ante la expropiación peruana de la International Petroleum Company (IPC), así como los reclamos de cautela formulados por la «comunidad internacional de negocios» en Perú, se vinculan con una apreciación de la situación respecto de la cual existen suficientes indicaciones: en caso de que se hubieran adoptado medidas de abierta represalia por aquella expropiación, el proceso político peruano se hubiera radicalizado en un grado que hubiera afectado rápidamente otros intereses extranjeros.

Por otra parte, las estrategias de cambio social que hemos heredado de los pensadores de naciones de temprano desarrollo presuponen sociedades a las que, a todos los efectos prácticos, podía considerarse como aisladas de la penetración extranjera. Como seguiremos detallando en las páginas que siguen, la situación de dependencia nacional introduce cortes verticales en clases, grupos y organizaciones, que hacen mucho

más complejas las estrategias de cambio y bastante poco útiles las que podríamos pretender trasplantar de experiencias históricas tan diferentes como las señaladas.

4. Si *S* cree que *D* es poderoso respecto de él y que, además, está dispuesto a utilizar su poder, esta percepción hace poderoso a *D*. Por lo tanto, no es solo el *quantum* «objetivo» de poder lo que funda la asimetría; también lo es la percepción que el dependiente tiene del poder del dominante y de su voluntad de utilizarlo. Esto es lo que C. Friedrich<sup>5</sup> ha llamado «la ley de reacciones anticipadas»: incluso sin que el dominante exprese su voluntad, el dependiente puede tender a ajustar sus acciones (e inacciones) a aquello que cree que el primero desea.

Es materia de observación diaria el comportamiento de personas, sectores sociales y naciones motivados por el deseo de congraciarse con el poderoso. Lo que importa es lo que el dependiente cree que el dominante espera de él, aunque este no lo haya expresado (incluso puede darse el caso del «más papista que el Papa», que «se excede» en el comportamiento dependiente que el mismo dominante está dispuesto a tolerar).

Junto con los efectos de la influencia, estos casos de voluntad no expresamente manifestada por el dominante plantean algunos de los problemas más complejos en el estudio de nuestro tema. Incluso algunos autores piensan que, en el caso de los dos supuestos enunciados, no se debería hablar de dominación o poder. Pero esto entraña, a nuestro juicio, un error: creer posible analizar caso por caso sin necesidad de referirse a la estructura de la situación de dominación en el que cada uno de ellos se ha planteado. Lo que ocurre es que el dependiente ha aprendido, a través de una experiencia histórica que lo ilustra suficientemente, su propia relación asimétrica con el dominante y la voluntad de este, en ciertas condiciones, de poner en juego sus recursos. Por supuesto, esa experiencia puede inducir al dependiente a intentar su liberación, pero en no pocos casos puede llevarlo a «reacciones anticipadas»

<sup>5</sup> C. Friedrich, *Man and his government*, McGraw-Hill, Nueva York, 1963.

que están impregnadas de la dominación ejercida en ocasiones anteriores.

*Volviendo a casos ya aludidos, caben pocas dudas de que las invasiones de Hungría, Checoslovaquia, Santo Domingo y Cuba, para citar solo ejemplos recientes, han provocado que los proyectos de autonomización de otros satélites se autoimpusieran restricciones que de otra manera difícilmente hubieran operado. Igualmente, la «teoría de los dominós» para Asia, así como las repetidas afirmaciones de los últimos presidentes estadounidenses en el sentido de «honrar nuestros compromisos en Vietnam» han tenido, entre otros, el expreso propósito de disuadir a otros dependientes de la utilización de algunas estrategias posibles de autonomización.*

*En otro plano, no pocas actitudes de diversos grupos sociales argentinos en los últimos decenios solo pueden ser explicadas en función de su estimación, errónea o no, de lo que las Fuerzas Armadas estaban dispuestas a considerar aceptable.*

*El rígido «anticomunismo» o «anticapitalismo» de algunos satélites de Estados Unidos y de la Unión Soviética muy bien puede contener un componente de reacción anticipada «excesiva».*

La quinta y última reflexión se vincula estrechamente con el tema que acabamos de comentar, pero por su complejidad e importancia merece ser tratada en sección aparte.

## VI

Tanto el ejercicio de la dominación como el intento de liberación implican *costos*. Los costos son función de lo que podríamos llamar el «capital potencial» y el «capital real» de poder con que cada actor cuenta en una situación de dominación-dependencia.

*Las pretensiones de algunos países latinoamericanos de extender su jurisdicción hasta 200 millas de la costa, o de algunos*

*países de Europa oriental de lograr mejores precios para sus exportaciones a su dominante, podrían ser fácilmente aniquiladas mediante la utilización de la intensa superioridad militar que sobre ellos tienen Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente. Pero si bien arrojar bombas atómicas (o amenazar seriamente con hacerlo) surtiría el efecto deseado por el dominante para el particular conflicto de que se trata, ello determinaría que los costos totales en que el dominante incurriría serían superiores a los beneficios a obtener del caso concreto.*

Un dominante puede tener la posibilidad *potencial* de aniquilar militar o económicamente a un dependiente. Pero un ejercicio «injusto» o «desproporcionado» de su poder tiende a generar reacciones del dependiente, de otros dependientes y, tal vez sobre todo, de otros dominantes respecto de los cuales el primero se halla en interacción. Así, la abstención de la violencia física entre naciones puede surgir de consideraciones humanitarias, pero no pocas veces cabe suponer que obedece principalmente a un cálculo de los costos que entrañaría para el mismo dominante incurrir en ella. ¿Cuánto «gasta» en términos de influencia el uso de la violencia o la aplicación desembozada de sanciones económicas? ¿Qué reacciones, que de otra manera no hubieran existido, arriesga generar en otros dependientes o dominantes? Todo indica que estas preguntas entran en el cálculo de ejercicio del poder, y que muchas veces determinan una abstención en el uso de todo el poder *potencial* que se podría poner en juego en una situación determinada.

*La abstención de Estados Unidos en el uso de armas nucleares en Vietnam; el apoyo limitado a armas convencionales que la Unión Soviética y Estados Unidos prestan a sus satélites en el caso de conflictos entre ellos; la aceptación del derecho de huelga, son casos que no explica el argumento de que los dominantes se han abstenido por razones humanitarias de utilizar todo su poder potencial de violencia física. Una interpretación mucho más verosímil es que esa abstención nace de la conciencia de que la utilización plena del poder potencial traería aparejados para el propio dominante costos superiores a los beneficios que podría obtener del caso concreto.*

Así es como, con respecto a las invasiones ya mencionadas, hay numerosos indicios de que ellas afectaron negativamente la influencia que la Unión Soviética y Estados Unidos ejercían sobre sus «aliados» en otros países dependientes; que de todas formas se llevarán a cabo sugiere un tema que trataremos en el capítulo siguiente: la enorme importancia que un poder imperial asigna a conservar dentro de su sistema a las naciones que «pertenecen» a su esfera más directa de dominación.

En otro plano, un alto grado de represión contra sectores sociales políticamente movilizados y activos en su réplica entraña para los sectores dominantes el riesgo de trasferir demasiado poder a los organismos encargados de la represión y, además, puede producir dislocaciones económicas «excesivas» para sus propios intereses. La oligarquía peruana utilizó por largo tiempo a las Fuerzas Armadas para contener al APRA; luego hizo lo mismo respecto de la guerrilla, pero solo al costo de que aquellas comenzaran a cuestionar radicalmente su dominación. Por otro lado, el proceso de rápida descomposición del régimen autoritario argentino a partir del Cordobazo, así como el apoyo que algunos sectores dominantes pasaron a prestar a una alternativa de «institucionalización negociada» por vía electoral, tuvieron sin duda un importante componente del cálculo de costos aquí señalado.

Además, un ejercicio «excesivo» de poder, ya sea en relaciones internacionales como intranacionales, arriesga aislar políticamente al dominante y permitir que otro dominante intente sustituirlo en la relación. Si la Unión Soviética y Estados Unidos no han vacilado en intervenir militarmente en sus zonas de más directa dominación, han sido mucho más cautelosos (con la importante excepción de Vietnam) para hacerlo en otras partes del mundo. Por lo general, han preferido hacerlo de modo vicario, armando y entrenando militarmente a sus satélites.

Llegamos, así, a una importante conclusión: El «capital real» de dominación es el punto en el cual, de acuerdo con el cálculo del actor, se intersectan la curva de los beneficios a obtener por la utilización de los recursos de dominación con la curva de los costos que ese mismo ejercicio traería aparejados.

Junto con los ejemplos ya dados, la conclusión presentada nos lleva a una segunda: Los costos de la dominación no son solo

función de los que el dependiente puede imponer a su dominante; también lo son de los que pueden imponer a este último otros actores (dominantes y dependientes) que se hallan en su contexto histórico de interacción.

Por esta razón, en el capítulo siguiente abandonaremos el esquema excesivamente simple, bilateral, que hemos utilizado hasta ahora. Sobre todo desde el punto de vista de las estrategias viables de autonomía es necesario fijar mucho más atención en los márgenes reales que en los potenciales de dominación, y para ello es imprescindible tener en cuenta, no ya las relaciones bilaterales, sino el conjunto del contexto de interacción.

Tal vez sea ya obvio, a esta altura, que un acertado cálculo del capital real de poder es aun más decisivo para el dependiente respecto del dominante. ¿Cuáles son los márgenes en los que los costos amenazan neutralizar los beneficios a obtener? ¿En qué forma se pueden acumular recursos para ampliar esos márgenes, y qué recursos han de ser estos? Tal el tipo de cálculo imprescindible para el dependiente.

Aunque no nos compete discutir aquí el relativo acierto ni el éxito final de sus módulos de ejecución, los casos de Rumania, Cuba, Vietnam y en buena medida las presidencias de Perón y de De Gaulle son ejemplos de conscientes intentos de «estimar» el poder de una nación hasta el margen de su capacidad real frente al dominante.

Por el contrario, la Argentina posterior a 1955 nos parece un claro ejemplo de una nación que está muy lejos de haber utilizado toda su capacidad real frente a sus dominantes.

Sin embargo, y como quedará claro en el capítulo siguiente, interpretaciones como la anterior deben hacerse con cautela. Si recordamos lo dicho acerca de la internalización de la dominación en el sistema de poder de la sociedad dependiente, puede ser claro que esa «subutilización» de la capacidad real no tiene por qué obedecer a un error de cálculo ni a la tan mentada «alienación cultural» de nuestros sectores dominantes. Por el contrario, en la medida en que el sistema interno

de dominación está constituido por los dominados-dominantes<sup>6</sup> de la dependencia, para ellos es racional no utilizar sino una pequeña franja de la capacidad real de poder nacional; cuanto más puede interesarles renegociar algún aspecto de la dependencia. Que esto no sea racional para la vasta mayoría que no es la «bisagra» de la dependencia (de acuerdo con el feliz término utilizado por Jorge F. Sábato en su obra ya citada) es otra manera de reconocer la profunda fractura que la dependencia introduce en el seno de la sociedad sujeta a ella.

Adviértase que esto implica una conclusión de gran interés: La estrategia racional de los sectores dominantes de una nación dominante es utilizar todo el poder real con que esta cuenta, pero la estrategia racional de los sectores dominantes de una nación dependiente suele ser la de utilizar solo una fracción del poder real de su propia nación. Esto, a su vez, vuelve a mostrarnos cómo el problema de la dependencia no puede ser separado, ni por la teoría ni por la acción política, del problema de la estructura interna de dominación del dependiente.

De manera que el cálculo del capital real de poder de una sociedad dependiente debe, en rigor, distinguir dos márgenes. Uno, el margen alcanzable dada la situación de dependencia y el sistema interno de dominación que implica. Otro, el margen real posible que sería alcanzable en caso de que una alianza constituida por sectores ajenos a los dominados-dominantes logre hacer suyos algunos nudos de efectivo poder interno. Retomaremos y refinaremos estas consideraciones cuando pasemos a analizar las estrategias de acción que nos parecen posibles a partir de la actual coyuntura argentina.

Queremos insistir en las condiciones que determinan un ejercicio de la máxima capacidad real posible y en un cálculo adecuado de los costos implicados en un proyecto de autonomía porque, como lo aprenden una y otra vez los hombres, las posiciones de dominación no suelen ser gratuitamente cedidas. Deben ser ganadas por dependientes que se han propuesto dejar de serlo y que, en el mismo acto de tomar esa

6 Adoptamos la expresión utilizada por Th. dos Santos en sus obras citadas. En una primera aproximación, podemos decir que los dominados-dominantes son los que dependen de la dependencia para mantener su condición de dominantes internos en una sociedad dependiente. Más adelante completaremos este criterio mediante el de «pertenencia estructural» a una situación de dependencia.

decisión, han satisfecho una condición necesaria para dejar de serlo.

Pero estas reflexiones son nuestro punto de tránsito desde el tema de la dominación al de la dependencia y las estrategias de liberación, del que empezaremos a ocuparnos en el próximo capítulo.

## 2. Formas de dependencia y un primer examen de las estrategias de liberación

Del capítulo anterior surge que, si bien la dependencia nacional vincula a cada sociedad con poderes externos, uno de sus aspectos fundamentales está constituido por el sistema de dominación *interna* que contribuye a crear en cada nación dependiente. Como veremos más adelante, esos sistemas de dominación interna varían de un caso de dependencia a otro, contribuyendo a concretar diferentes *formas de dependencia* de un país a otro, y aun dentro del mismo país en diferentes etapas de su historia. Este es el nivel de análisis al que deberemos llegar, no solo porque allí se encuentra la posibilidad de caracterización teóricamente adecuada de cada caso de dependencia, sino también porque ese es, precisamente, el nivel que permite identificar los «nudos de poder» que toda estrategia de liberación debe desatar.

*Si la forma de inserción de intereses extranjeros gira fundamentalmente alrededor de enclaves mineros cuyo producto es exportado a la nación dominante, la forma de dependencia que ello expresa es sustancialmente diferente de otra, como la Argentina actual, en la que la principal actividad de esos intereses consiste en industrialización y comercialización para el mercado interno. El lector interesado en este tema no debería dejar de consultar el magnífico libro de F. Cardoso y E. Faletto ya citado.*

*De la misma manera, la forma en que hoy es dependiente la Argentina es sustancialmente diferente de la forma en que lo era durante el período de dominación inglesa e, incluso, durante el período de más aguda «guerra fría» entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Volveremos con más detalle sobre estos aspectos.*

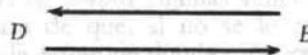
En el presente capítulo procederemos en el orden que nos parece positivamente más claro, recalando en las primeras

páginas la vinculación externa a partir de la cual se establece la dependencia, para pasar luego a sus repercusiones en el sistema interno de dominación. Así llegaremos con todo el bagaje posible al tema central del resto de este libro.

I

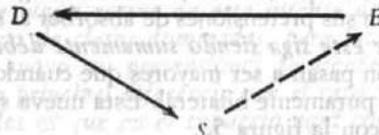
Recordemos la figura 1 del capítulo anterior. Debemos ahora complicarla, acercando la situación un poco más al mundo real. *D*, además de ejercer dominación sobre *S*, puede hallarse en una vinculación mucho más pareja con *E*, al que consideraremos como otro dominante. La relación entre los dominantes *D* y *E* puede ser representada mediante dos flechas enteras entre dos actores ubicados en el mismo nivel:

Figura 3.



Suponiendo que *E* defina sus propios intereses como al menos parcialmente conflictivos con los de *D*, la situación del dominado, *S*, comienza a ofrecer algunas interesantes posibilidades. Ya sea porque *S* aspire a depender menos respecto de *D*, o porque *E* desee disminuir la posición relativa de poder de *D* (y, más frecuentemente, por ambas razones), *S* podría recurrir a *E* para que este movilice su capital de poder contra *D*. Gráficamente, esta situación podría ser representada mediante la figura 4 (en la cual, igual que en las figuras que siguen, para mayor claridad solo introduciremos las relaciones más relevantes para el caso estudiado).

Figura 4.



El apoyo que el dominante en discordia, *E*, presta a *S* difícilmente sea desinteresado. Puede muy bien proponerse *sustituir* a *D*. Si lo logra, este último habrá perdido un satélite y *E* lo

habrá ganado. En cuanto a S, aunque posiblemente la forma de su dependencia haya cambiado, esta no habrá desaparecido.

*Esta sustitución de un dominante por otro se operó en la Argentina y en otros países sudamericanos, reemplazando Estados Unidos a Inglaterra.*

*La liberación de Cuba respecto de Estados Unidos implicó caer en dependencia militar, económica y tecnológica respecto de la Unión Soviética.*

*Cualquiera que fuere el juicio que puedan merecer estos ejemplos en el sentido de si después de la sustitución el dependiente quedó peor o mejor que antes, parece difícil argumentar contra el punto central: siguió siendo dependiente, aunque de un diferente dominante y en diferente forma.*

Pero un dominante considera como un grave perjuicio la pérdida de un satélite, máxime si pasa a serlo de otro dominante. No pocas veces el primero está dispuesto a utilizar sus recursos de violencia física contra el satélite «infidel», e incluso contra el otro dominante, con el propósito de retener su satélite.

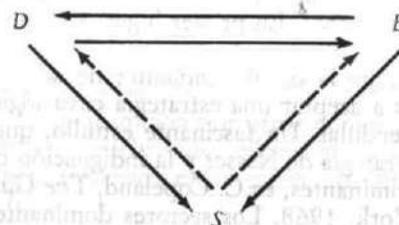
*Volviendo una vez más al caso de las invasiones territoriales perpetradas por la Unión Soviética y Estados Unidos contra satélites que parecían dispuestos a salir de su esfera de dominación, ahora vemos mejor el sentido de las ya mencionadas doctrinas «Brezhnev» y «de seguridad interamericana».*

Pero puede ocurrir que los dos dominantes lleguen a una suerte de «empate» en sus pretensiones de absorber al satélite. En ese caso, y aunque este siga siendo sumamente débil, sus posibilidades de acción pasan a ser mayores que cuando estaba sujeto a una relación puramente bilateral. Esta nueva situación puede representarse con la figura 5.

Este tipo de estructura puede ser buscado por el dependiente que quiere aprovechar al máximo sus escasas posibilidades de autonomía. Es una estrategia que el muy débil puede utilizar, y desde ella, eventualmente, comenzar a acumular recursos

propios de poder. No deja de ser dependiente, pero su forma de serlo ha cambiado, porque ahora puede intentar movilizar los recursos de un dominante contra otro. En la medida en que estos tienen intereses antagónicos (comenzando por el de hacer de S su satélite exclusivo), este puede intentar apoyarse sucesivamente en cada dominante, «jugándolos» uno contra otro.

Figura 5.



Puede así extraer de *ambos* algunas ventajas, sobre todo mediante la amenaza de que, si no se le conceden, no podrá dejar de caer en la esfera de dominación exclusiva del otro.

*Esta estrategia neutralista tiene numerosas ejemplificaciones posibles. En relaciones internacionales parece especialmente viable en las zonas geográficas que no pertenecen a la esfera de influencia militar y económica más directa de las grandes potencias. El caso típico es el Egipto de Nasser, quien con un hábil juego pendular entre la Unión Soviética y Estados Unidos obtuvo de ambos ventajas que de otra manera difícilmente hubiera logrado.*

*Esta situación es análoga a otra que puede observarse en procesos intranacionales de cambio. Producida, por cualquier causa, una fractura en la cohesión de una clase dominante, es probable que algún sector de esta intente despertar y manipular el apoyo de clases dominadas, para favorecer mediante este plus de apoyo sus pretensiones de asentar una nueva dominación. La principal diferencia con el caso de las relaciones internacionales es que en el supuesto aquí considerado la iniciativa de lanzamiento de este proceso suele partir de uno de los dominantes. Pero la movilización que produce el intento de manipulación, incluso contra las intenciones de todos los dominantes, abre a los dominados posibilidades de que antes*

carecían casi por completo. No pocos autores piensan que las condiciones de emergencia de los movimientos populistas latinoamericanos corresponden a este tipo de situación.

La posibilidad de jugar una estrategia neutralista es mejor que la sujeción bilateral, pero sigue siendo la posibilidad de un dependiente que sufre una marcada asimetría de recursos. Como suele ocurrir, las estrategias de los muy débiles están llenas de graves riesgos. En primer lugar, los dominantes condenan al unísono el comportamiento «irracional», «impredecible» y «chantajista» del dependiente; no advierten ni estarían dispuestos a aceptar una estrategia cuya lógica misma es la oscilación pendular. Un fascinante estudio, que muestra la lógica de la estrategia de Nasser y la indignación que producía en todos los dominantes, es C. Copeland, *The Games Nations Play*, Nueva York, 1968. Los sectores dominantes no tardan en «condenar» el comportamiento «oportunistista» de los dirigentes de movimientos populares que surgen cuando se produce una fractura en la cohesión de los primeros y los segundos tienen escasos recursos preexistentes de poder.

En segundo lugar, esta estrategia es riesgosa, porque puede revertir con facilidad a una situación de dependencia bilateral. Jugar pendularmente a un dominante contra otro exige al dependiente acertar continuamente en un complicado cálculo que permita hacer creíble al otro dominante que el dependiente puede ser satelizado por el rival y, a la vez, impedir que tal cosa ocurra.

En el último quinquenio parece haberse concretado este riesgo en Egipto en beneficio de la Unión Soviética, aunque la reciente expulsión de los «asesores» militares rusos sugiere un intento de corregir una oscilación excesiva y volver a la estructura de la figura 5.

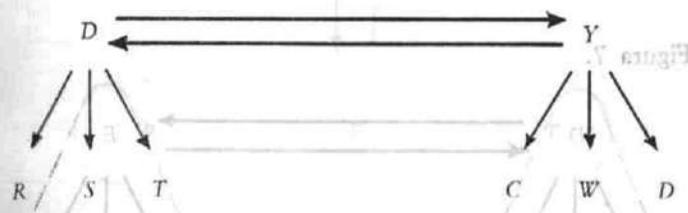
También puede ocurrir que, por razones enteramente incontrolables por el dependiente, uno de los dominantes pierda sus posiciones relativas ante el otro y se vea obligado a abandonar su competición respecto del dependiente.

En un trabajo de próxima publicación, J. L. de Imaz argumenta que por un tiempo el margen argentino de autonomía se

benefició por la entrada del imperialismo norteamericano y por la resistencia que a ello todavía estaba en condiciones de oponer Inglaterra. Lo que aquí interesa destacar es que la aguda caída de poder relativo de Inglaterra respecto de Estados Unidos, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, dejó el camino libre para el retorno a una situación fundamentalmente bilateral, ahora en beneficio de Estados Unidos.

Naturalmente, los dominantes cuentan con estrategias tendientes a impedir los riesgos de autonomización de sus dependientes y de su absorción por otros dominantes. La estrategia básica es la de *satelización*, aplicación de la vieja máxima *divide et impera*, reflejada en la estructura que proponemos en la figura 6.

Figura 6.



En un trabajo ya citado, J. Galtung llama a esto una «estructura feudal». Observemos que en ella cada dependiente se vincula con su dominante, pero con ninguno de sus codependientes ni, mucho menos, con los actores de otros sistemas. Por otra parte, el dominante monopoliza la vinculación asimétrica con sus dependientes y la vinculación simétrica con el otro dominante.

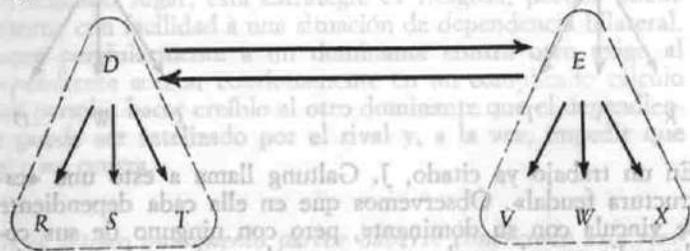
Las relaciones típicamente coloniales establecidas sobre América latina, Asia y Africa son claro ejemplo del tipo de situación en que un dominante monopoliza las relaciones (militares, económicas, culturales, etc.) con cada dependiente, en tanto estos quedan aislados hasta de sus propios codependientes.

En el plano intranacional, los sistemas de dominación basados en oligarquías terratenientes tienden a reproducir esta estruc-

tura. Las «haciendas» suelen ser sistemas cerrados, con un sistema de estratificación social propio, con economías cercanas a la autosuficiencia, y cuyas conexiones con el «exterior» son monopolizadas por el patrón. El sistema político interno es un sistema de patrones, quienes al igual que en el caso internacional, fundan buena parte de su poder en los recursos que extraen de una constelación de «colonias» casi por completo aisladas entre sí.

La lógica de la dominación que estamos desentrañando también se expresa en relaciones espaciales. Un ejemplo bien conocido es el del trazado de ferrocarriles y caminos hacia Buenos Aires, con muy pocas comunicaciones entre las regiones del interior. Esto es la expresión geográfica de la dependencia del interior respecto de Buenos Aires; mejor dicho, de la estructura satelizada de una nación respecto de la ciudad que jugó y sigue jugando espacialmente el papel de «bisagra» de nuestra dependencia.

Figura 7.



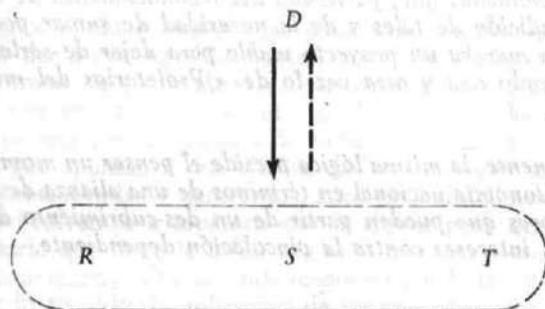
Muchas veces el dominante intenta algo más: definir formalmente el sistema de dominación que ha creado y anunciar que está dispuesto a respaldarlo con sus recursos de violencia física. Surgen así verdaderos subsistemas políticos, respaldados por tratados internacionales y otras convenciones jurídicas, mediante los cuales el dominante limita «su zona de influencia» o, menos eufemísticamente, el coto de caza en que queda prohibido a otros dominantes introducirse.

Vienen a la mente de inmediato el antiguo Commonwealth británico, el «pacto de Varsovia», la «doctrina Monroe» y el «sistema interamericano».

Esta situación puede ser representada mediante la figura 7, que aparece en la página anterior.

Una ventaja de las estructuras que acabamos de presentar es que ellas sugieren de inmediato la estrategia fundamental de los dependientes: la alianza contra su dominante. En la medida en que los dependientes superen el aislamiento en que los ha colocado su dominante, pueden pensar en poner en común sus recursos de poder y, con ello, introducir un cambio fundamental en su situación. Limitándonos ahora a un solo sistema de dominación, esta situación puede ser representada como se observa en la figura 8.

Figura 8.



Es fundamental advertir que este tipo de estrategia no nacerá si no es a partir del reconocimiento por parte de los dependientes de su condición de tales: es decir, una vez que la influencia del dominante entra en crisis y permite descubrir la condición de dependencia con todo lo que ella tiene de intrínsecamente conflictiva respecto del dominante. La alianza entre los dependientes pasa a ser posible a partir de este hecho. A su vez, solo desde allí es factible poner en común una masa de recursos de poder que puede hacer más viable un proyecto conjunto de liberación.

Algunos proyectos de integración latinoamericana, la intención expresada por los propulsores del Pacto Andino (aunque en ella tampoco han faltado preocupaciones motivadas por el peso relativo del Brasil y la Argentina), los proyectos de unión de países del África negra y de las naciones árabes, ilustran este tipo de intento.

Pero, como en todas nuestras anteriores reflexiones, es importante advertir aquí que estamos explorando una lógica de la dominación (y, correspondientemente, de la liberación) que puede ser reconocida en muchos otros planos.

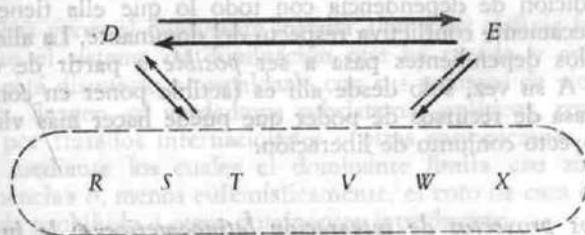
Recordemos las innumerables máximas populares que parafrasean lo de «la unión os hará fuertes», o el consejo de nuestro Martín Fierro: «Los hermanos sean unidos, / porque esa es la ley primera; / tengan unión verdadera / en cualquier tiempo que sea; / porque si entre ellos pelean, / los devoran los de ajuera».

El mismo sentido puede ser hallado en los movimientos de clases dominadas que, partiendo del reconocimiento de la común condición de tales y de la necesidad de sumar poder y poner en marcha un proyecto viable para dejar de serlo, han parafraseado una y otra vez lo de «¡Proletarios del mundo, uníos!».

Naturalmente, la misma lógica preside el pensar un movimiento de autonomía nacional en términos de una alianza de todos los sectores que pueden partir de un descubrimiento de sus comunes intereses contra la vinculación dependiente.

En lo ya dicho queda implícito que es concebible una estrategia aún más amplia: la de una alianza de todos los dependientes contra todos los dominantes, expresada en la figura 9.

Figura 9.



Esta es la estrategia óptima de liberación, ya que es la que, en principio, permite la máxima acumulación de poder por parte del conjunto de los dependientes de un sistema dado (internacional o intranacional).

Ya que, como veremos, sería erróneo concebir a los sectores dominantes argentinos como altamente homogéneos, esta estructura es la que más se aproxima, en nuestro caso concreto, a la de un proyecto viable de liberación. Volveremos sobre este tema en los dos últimos capítulos.

En el plano internacional, la afirmación del Tercer Mundo como un conjunto de naciones que tienen intereses comunes a partir de su común condición de dependientes respecto de diversos dominantes, corresponde a esta visión. En alguna medida la Conferencia de Bandung y —en un plano más estrictamente económico— la UNCTAD buscaron expresar esta comunalidad de las naciones dependientes en cuanto tales.

Debemos ahora considerar las respuestas que un dominante puede dar a este tipo de movimiento. Una es, naturalmente, la de tratar de mantener el sistema de aislamiento satelizado. Pero una vez que los dependientes han reconocido su condición de tales, y salvo casos de extrema represión, las iniciativas que apuntan a una alianza de los dependientes podrán ser obstaculizadas y demoradas, pero muy difícilmente impedidas (volvemos a toparnos con la difusa pero decisiva importancia que tiene la influencia para mantener una posición de dominación): Una segunda respuesta puede ser, y no pocas veces lo ha sido, la aplicación de severas sanciones (incluso por vía militar) contra aquellos sectores o naciones que juegan un papel protagónico en la promoción de la alianza de los dependientes.

No solo los ejemplos internacionales de sanciones aplicadas a naciones «discolas», sino también la prohibición que en casi todas las naciones rigió por bastantes años contra la sindicalización obrera o campesina, y la violencia física ejercida contra sus dirigentes, muestran la importancia de este tipo de respuesta.

Pero, como ya hemos señalado en el capítulo anterior, estas respuestas pueden ser «caras» para el dominante, en términos de los costos que puede imponerle la reacción del dependiente sancionado; la de otros dependientes y la de otros dominantes. El dominante puede recurrir a una estrategia menos ob-

via, que origina una estructura de dominación mucho más compleja. Ella tiene, como veremos enseguida, consecuencias de la mayor importancia práctica tanto en el plano internacional como en el intranacional. Esta es la estrategia que denominaremos del *procónsul*.

En la figura 9 hemos presentado seis dependientes, sin distinguir —para simplicidad de nuestro argumento— grados relativos de recursos de poder entre ellos. Lo que en ese momento nos interesaba era recalcar su común dependencia. Pero raramente varios actores dependen en la misma forma y con el mismo grado de asimetría respecto de sus dominantes. Alguno de ellos puede haber desarrollado más recursos o haber llegado a una conciencia más clara de su condición de dependiente y de los intereses comunes que de ello derivan. En pocas palabras, alguno de ellos puede ser un actor particularmente peligroso para el dominante, en la medida que tiene mayor probabilidad de jugar un papel protagónico en la formación de la alianza de dependientes que es interés de aquel evitar. Si tal es el caso, y si el dominante ya no puede aspirar a la situación ideal implicada para él por el mantenimiento de la estructura satelizada, es racional que quiera obtener la «deserción» del dependiente peligroso. El medio para ello es ofrecer algún tipo, más o menos complicado, de soborno.

De esta manera el dominante busca «optimizar» su capacidad real de poder sobre *el conjunto de sus dependientes*. Por supuesto, obtener la deserción de, digamos, R, tiene un costo para D. Pero también en este caso la lógica de la dominación implica un cálculo: para D ese costo es mucho menor que el que le causaría el que R no deserte y logre formar la alianza de los dependientes. D, por lo tanto, actúa en racional defensa de sus propios intereses cuando es «generoso» con su dependiente R.

Para entender la dinámica de la situación, debemos ahora considerarla desde el punto de vista de R. Si este es consecuente con su descubrimiento de su condición de dependiente y de sus comunes intereses con sus codependientes, deberá rechazar el «soborno». Pero en el mundo real las cosas son bastante más complicadas. No necesitamos extendernos sobre el obvio problema planteado por las humanas debilidades. En cambio, vale la pena considerar dos complicaciones más importantes. La primera surge de que, si R acepta la propuesta de D, recibirá de inmediato importantes ventajas. Dado su cálculo de costos alternativos y la misma riqueza de recursos que preci-

samente lo constituye en dominante, D puede hacer a R una oferta «barata» para él pero inmensamente tentadora para el segundo. En otras palabras, mientras el costo de la oferta es bajo para D en función de los costos alternativos en que cree que incurriría si no la hace, las ventajas marginales que ella implica para el dependiente suelen ser muy grandes. Esta ventaja es la que R debe comparar con la que obtendrá *en un futuro*, si es que logra promover la alianza de los dependientes y si esta logra el objetivo de liberación respecto de D. Por supuesto, el éxito final de esa empresa no puede ser garantizado, aunque solo fuera porque R descubre, en la misma invitación a la deserción que recibe de D, la firme determinación del dominante de combatir aquella alianza. Además, una aceptación del «soborno» puede ser fácilmente racionalizada por R: puede *querer creer* que, aunque no dejará de ser dependiente, la posición relativamente privilegiada que le ofrece D le permitirá ir acumulando recursos de poder con los que de otra manera no hubiera contado y sobre cuya base, en algún momento futuro, podrá intentar la liberación, por sí solo o volviendo a intentar la alianza de los dependientes. Advértase, además, que en este caso la lógica de la dominación también puede operar sobre R: habría acumulado recursos suficientes como para asumir en esa futura (y eventual) coalición un papel de mucho más peso que si se negara *boy* a la oferta de D.

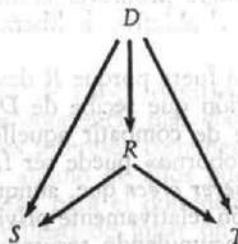
La segunda complicación deriva de que, en caso de que R no lo acepte, seguramente D ofrecerá el soborno a otro dependiente. De esta manera, es probable que de todas formas D obtenga su propósito de interponer un gravísimo obstáculo a la alianza. Respecto de R, la situación resultante sería la siguiente: en caso de «éxito» del dominante en «sobornar» a otro dependiente, el logro de la alianza sería significativamente más improbable y no habría ni siquiera obtenido la situación de dependencia relativamente privilegiada que D le está ofreciendo.

Todo esto no conduce inexorablemente a la deserción de los dependientes que el dominante reconoce como más capaces de jugar un papel protagónico. Pero es útil analizar estos problemas, porque no solo se funda en ellos una estrategia que el dominante utiliza una y otra vez sino porque, nos guste o no, en muchos casos ella tiene éxito. Por esto mismo es indispensable que la estrategia del *procónsul* sea cuidadosamente tenida en cuenta en cualquier intento de liberación.

Suponiendo que R haya aceptado la oferta de D, se produce

la estructura de dominación representada en la figura 10; que es mucho más compleja que las anteriores. En ella hay ahora tres niveles, debido a que R, si bien sigue siendo dependiente de D, ha pasado a ejercer una posición de dominación relativa sobre S y T.

Figura 10.



Llegamos con esto a uno de los puntos centrales del largo razonamiento emprendido en este capítulo y el precedente. La estructura que acabamos de presentar tiene importantes implicaciones respecto de varios temas, que vale la pena considerar porque todos ellos guardan estrecha relación con el problema de la dependencia.

En primer lugar, en lo que se refiere a relaciones internacionales, no es infrecuente que un dominante busque establecer relaciones de «dependencia privilegiada» con alguna nación para la que prevea especiales potencialidades. Por esta misma razón, la «nación proconsular» adquiere una posición particularmente dependiente respecto del dominante pero, a la vez y precisamente en función de ello, comienza a ejercer una dominación relativa, con la que antes no contaba, sobre sus co-dependientes.

*Repetidas afirmaciones de los dirigentes del actual régimen brasileño, así como declaraciones de miembros del gobierno estadounidense, mueven a pensar que este es exactamente el tipo de proyecto vigente en y para el Brasil. De alguna manera, México ya está cumpliendo un papel similar respecto de los países del Caribe.*

*Un caso muy interesante de «proconsulado» es la relación establecida por Estados Unidos con Japón luego de la Segunda*

*Guerra Mundial. Este es un ejemplo de una relación proconsular que permite acumular recursos suficientes para, en primer lugar, liberarse de la dependencia y pasar a ser «interdependiente» (al menos en términos de recursos económicos y de conocimientos científico-tecnológicos) y, en segundo lugar, comenzar a adquirir un subsistema internacional de dominación, no ya «delegado» sino «propio».*

No es casual que actualmente se preste gran atención en el Brasil al caso japonés. Esto cumple la función de racionalización ya comentada, al permitir pronosticar que el actual «proconsulado» brasileño sería sólo una etapa hacia su futura autonomía y hacia la creación de un subsistema propio de dominación. Este argumento ignora las importantes diferencias históricas, de estructura social, así como de recursos económicos y científico-tecnológicos, observables en los puntos de partida de los «proconsulados» japonés y brasileño. El lector interesado en una posible «via japonesa» para un proconsulado brasileño (o argentino) debe consultar el trabajo de M. C. Tavares, «Naturaleza y contradicciones de la evolución financiera reciente del Brasil», Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, diciembre de 1972.

En segundo lugar, esta estrategia puede también ser estudiada en el plano de las relaciones intranacionales (en las que por el momento no consideraremos el problema de la dependencia). Aquí sería más adecuado llamarla una *estrategia de cooptación*. Cuando se desenvuelven procesos de movilización política de sectores sociales dominados y anteriormente pasivos suelen emerger liderazgos capaces de comenzar la tarea de organización de esos sectores y de formulación de sus aspiraciones. En general, este liderazgo no surge de sus capas menos favorecidas, demasiado privadas de recursos como para proponerse y llevar a cabo esas tareas; tiende más bien a surgir de capas relativamente favorecidas del mismo sector (por haber logrado algún nivel de educación o por estar sometidas a condiciones de trabajo que permiten algún tiempo libre y un mínimo de alimentación, o hallarse geográficamente ubicadas en centros neurálgicos de poder nacional, etc.), o de individuos de otros sectores que intentan colocarse en la perspectiva e intereses del sector dominado. Todo esto es bien conocido, pero vale la pena señalar que es análogo al fenómeno ya referido, en el plano internacional, de ruptura de un

sistema satelizado de dominación. También en el caso que estamos considerando los sectores dominantes tienen la posibilidad de someter a severas sanciones a los «rebeldes», y han hecho frecuente uso de ella. Pueden también recurrir a la estrategia del procónsul, buscando *cooptar* a las capas sociales e individuos que aparecen con mayor probabilidad de organizar a los dominados y desafiar exitosamente a los dominantes.

*Los casos que se pueden señalar como arquetípicos en este sentido son los de la historia de Inglaterra y de Estados Unidos, donde las capas más activas de nuevos sectores sociales fueron cooptadas mediante el otorgamiento de ventajas relativas, que por cierto no cambiaron su condición de dominadas pero las colocaron en posición privilegiada respecto de la de los sectores de los que emergieron. Incluso actualmente la actitud del establishment estadounidense ante algunas organizaciones del movimiento negro está guiada por un evidente propósito de cooptación.*

*Esta estrategia exige, por parte de los sectores dirigentes, suficiente flexibilidad como para advertir que sus propios intereses se satisfacen mejor mediante la cooptación que mediante el intento de mantener una dominación satelizada que ya no es viable, o de ejercer un nivel permanentemente alto de represión. Exige también cierta abundancia de recursos (sobre todo económicos), de manera que el costo de la cooptación no sea estimado como demasiado alto por los propios sectores dominantes, quienes en ese caso tenderán a optar por utilizar fundamentalmente la coacción física.*

*La mayor rigidez de los sectores dominantes y su menor disponibilidad relativa de recursos en la mayoría de los países de Europa continental han sido vistas como razones por las que el proceso de cooptación tendió allí a ser menos extendido y continuo. Esto, a su vez, puede ser un importante factor explicativo de las situaciones revolucionarias por las que atravesaron esos países y de las tendencias más radicalizadas de sus movimientos populares.*

Algunas economías latinoamericanas (Argentina, Brasil y México, por cierto) han generado medios suficientes como para

que sus sectores dominantes llevaran a cabo estrategias nada infrecuentes de cooptación. Sin embargo, y además de las restricciones que la misma dependencia provoca en el sentido de limitar mucho más que en las naciones dominantes los medios disponibles para la cooptación, esta tiene desventajas intrínsecas de las que carece el proconsulado. La cooptación puede demorar y no pocas veces desviar la organización y el sentido mismo de la acción de sectores todavía liderados por dirigentes cooptados. Pero la palabra clave es «todavía»: al menos en situaciones en las que la influencia de los sectores dominantes ha entrado en crisis (y, por lo tanto, el carácter conflictivo de la situación se ha hecho visible), los dirigentes cooptados, por el mismo hecho de haberlo sido, pueden pasar a «no representar a nadie». Con ello, y a pesar del apoyo que les prestarán los sectores dirigentes para «salvar su inversión», se generarán importantes tensiones hacia el surgimiento de nuevas capas de dirigentes. La reciente experiencia argentina nos suministra ejemplos sumamente abundantes de estos procesos.

En el análisis de la estrategia de cooptación hemos puesto entre paréntesis, por un momento y como un recurso arbitrario tendiente a facilitar nuestra exposición, la cuestión de la dependencia. Ella complica la situación recién estudiada, al introducir un elemento que va más allá del supuesto de estricta cooptación: la dependencia produce situaciones en las que ya no se trata de capas o dirigentes que «desertan» de su sector de origen, sino de capas y aun sectores enteros que pertenecen estructuralmente a la situación de dependencia.

Esta es la tercera implicación de la estructura presentada en la figura 10. Con ella comenzamos, finalmente, el estudio de las formas concretas de dependencia.

## II

Para facilitar la comprensión de nuestro argumento, empezaremos por presentar algunas situaciones que nunca se han dado en forma pura en los casos históricos concretos.

Consideraremos primero el caso en que la dependencia se establece por vía de una explotación minera, que extrae productos que son directamente enviados al país dominante para su procesamiento. Esta es una actividad que suele requerir importantes inversiones, tecnología relativamente avanzada y

un alto grado de control de los canales de comercialización, pocas veces disponibles —por lo menos hasta no hace mucho tiempo— para los grupos locales. La compañía extranjera traslada uno de sus apéndices al enclave minero del país dependiente. Para su funcionamiento debe llegar a algún acuerdo con los sectores dominantes locales sobre aspectos imprescindibles para sus operaciones: normas aduaneras y cambiarias que permitan libres flujos financieros y de materia prima desde el enclave hacia el país dominante; existencia de mano de obra abundante y barata para el enclave; un Estado dependiente que garantice la «disciplina» de la fuerza de trabajo; la determinación de las sumas que en concepto de regalías serán abonadas para el sostenimiento del Estado dependiente que respalda la actividad del enclave. Salvo la emergencia de alguna industria textil y alimentaria de baja calidad, destinada a los trabajadores del enclave, esta situación no tiende a suscitar actividades empresariales por parte del Estado ni de los sectores internos de la nación dependiente; estos quedan limitados a la función de garantizar políticamente las actividades del enclave y de obtener de este las regalías en las que sustentan su posición interna de dominación subordinada. Por otra parte, la presencia del enclave tiende a ejercer un efecto limitado en el resto de la sociedad y la economía del país dependiente; ambas tienden a seguir sujetas a formas tradicionales, pre-comerciales y pre-nacionales de dominación. Esto a su vez garantiza el grado necesario de «paz social» en el sector nacional no vinculado directamente al enclave. Parece obvio que, dado que el control del aparato del Estado dependiente es el que permite colocarse en posición de negociar la única fuente importante de ingresos (las regalías a pagar por el enclave), los sectores dominantes locales se fraccionan y, en continuos golpes y contragolpes, se disputan el control de aquel aparato. La dinámica política de estas sociedades es, por una parte, función del interés *conjunto* de los sectores dominantes por «disciplinar» la fuerza de trabajo del enclave y reprimir eventuales rebeliones en las zonas de dominación tradicional y, por la otra, de los conflictos *internos* de los sectores dominantes por el control del Estado desde el que negociarían (en muy débil posición) con el enclave. Esta «estabilidad en la inestabilidad», en los golpes y contragolpes entre sectores dominantes sumamente subordinados al interés extranjero del enclave, que tanto ha interesado a los estudiosos de la política latinoamericana, se ve en su verdadera luz al observar que golpes y contragolpes procuran definir quién

negociará la dependencia pero no redefinir la dependencia misma, o siquiera renegociarla.

*Esta sumaria presentación no pretende sustituir los análisis que de este y otros tipos de dependencia (de «plantación», de «dependencia nacional») han realizado F. H. Cardoso, E. Faletto y J. F. Sábato en sus obras ya citadas. O. Sunkel y J. F. Sábato se hallan empeñados, por separado, en un interesante esfuerzo por definir y formalizar matrices de transacciones entre sectores «internos» y «externos» conforme a diferentes formas de dependencia.*

Consideremos ahora un caso muy diferente. Las compañías extranjeras ya no son enclaves extractivos sino firmas dedicadas a la industria, a la comercialización y a la venta de servicios *en el seno mismo de la sociedad dependiente*. Contrariamente al caso anterior, en que el circuito económico se realizaba íntegramente en el país dominante (con excepción de la regalía pagada por el enclave al Estado dependiente), en el supuesto que ahora consideramos el circuito económico se realiza en el seno del propio dependiente —con excepción, claro está, de lo que F. H. Cardoso denomina «cuota de dependencia» implicada por la transferencia al exterior de ganancias, intereses, regalías por transferencia de tecnología y otros servicios—. El producto de esas compañías, ya sea bienes o servicios, es fabricado y comercializado en el mercado interno del dependiente y solo una pequeña proporción es exportada. Advirtamos desde ahora que, si en el caso anterior la forma de dependencia implicaba un efecto relativamente leve en los sectores no directamente sometidos al enclave, en el que ahora consideramos el grado de «internalización» de la dependencia es mucho mayor.

El cuadro 1 muestra algo de particular importancia: el caso argentino (junto con el de los otros dos países latinoamericanos de mayor mercado interno, Brasil y México) se aproxima notoriamente a este segundo patrón. Las inversiones estadounidenses directas son en su mayor parte inversiones *industriales*. Los mismos datos muestran que esto es diferente al patrón observable en otros países latinoamericanos, donde *todavía* (aunque en forma decreciente) prevalecen las inversiones en actividades extractivas orientadas a la exportación de materias primas.

Cuadro 1. *Inversiones directas estadounidenses en América latina, 1968 (porcentajes del total).*

	Minería y petróleo	Industria	Servicios públicos	Comercio	Otros
Argentina	a	64	a	5	31
Brasil	11	69	2	13	5
México	11	68	2	12	7
Chile	61	7	a	4	28
Colombia	51	31	5	9	4
Perú	67	14	3	7	9
Venezuela	67	14	1	10	7
Otros países de Sudamérica	50	13	11	8	18
Otros países de Centroamérica	29	15	18	6	33

a La fuente ha incluido los datos respectivos en «Otros».

Fuente: CEPAL, *Estudio económico de América latina*, 1970, pág. 306.

Estos datos se refieren a solo un año, pero es posible demostrar que ellos reflejan una *tendencia* sumamente marcada en nuestro país. En efecto, las inversiones directas estadounidenses en actividades industriales pasaron de un valor total de 158 millones de dólares en 1959 a otro de 789 millones de dólares en 1969. En cambio, el valor total de las inversiones directas estadounidenses *no industriales* pasó de 203 a 455 millones de la misma moneda. En otras palabras, en tanto el primer tipo de inversión se quintuplicó de 1959 a 1969, los restantes crecieron a un ritmo mucho más lento, 2,25 veces. En consonancia con lo mostrado en el cuadro 1, es interesante señalar que (a pesar de que las cifras correspondientes se abultan considerablemente porque incluyen a Brasil y México, donde las inversiones industriales directas estadounidenses crecieron a un ritmo similar al argentino), para el conjunto de América latina, en 1969 las inversiones industriales estadounidenses eran solo 3,20 veces superiores a las de 1959.<sup>1</sup>

En G. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo* (Paidós, 1972), hemos presentado otros datos en relación con este fenómeno e indagado algunas de sus implicaciones políticas.

1 Cifras basadas en datos de FIEL, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*, 1971, pág. 289.

También hemos argumentado que el patrón observado para Argentina, Brasil y México se relaciona estrechamente con la dimensión del mercado interno de estos países, que permitió avanzar más que en los restantes en la sustitución de importaciones e hizo mucho más atractivo para las compañías extranjeras saltar las barreras aduaneras para producir directamente sus bienes y servicios en el mercado interno.

El análisis de las consecuencias políticas de este patrón, desde el punto de vista de la dependencia argentina, deberá aguardar a los próximos capítulos. Allí nuestro tema se centrará en las organizaciones mediante las cuales aquel se establece: las «empresas multinacionales» operantes en nuestro medio. Pero, por el momento, vale la pena destacar que los datos del cuadro 1 nos alertan sobre una *forma de dependencia* que es diferente tanto respecto de la que aún padecen otros países latinoamericanos como respecto de la establecida por Inglaterra sobre la Argentina en el pasado.

*La dominación inglesa sobre la Argentina se establecía mediante el control de los medios de transporte interno, así como (y sobre todo) de la financiación y comercialización externa de bienes exportables de la pampa húmeda, en tanto que la producción de esos bienes quedaba en manos de sectores locales. Este aspecto de nuestra dependencia aun subsiste y sobre él volveremos, pero se ha complicado enormemente por un aspecto muy diferente que expresa nuestro paso a la dominación estadounidense: el control extranjero directo de la producción de una creciente masa de bienes industriales y de servicios que no son destinados a la exportación sino al mercado interno.*

Una importante cantidad de inversiones extranjeras en industria y servicios presupone un país dependiente con grados relativamente altos de diferenciación de su economía, de su sociedad y de sus propios grupos dominantes. Presupone también un efecto mucho más extendido de la dependencia sobre el conjunto de la economía y la sociedad del país dependiente, incluso la aparición de un importante conjunto de actividades en manos de agentes «locales» que se colocan en posición subordinada respecto de las compañías extranjeras. Tomemos

el ejemplo mediante el cual tal vez sea más claro ilustrar lo dicho: un criterio censal o puramente formal considera como «extranjera» solo a la compañía no argentina que produce automotores. Sin embargo, de ella depende, «hacia atrás» en el proceso de producción, todo el conjunto de empresas «nacionales» que le venden partes de automotores. No solo su producción está regida por especificaciones y tecnología determinadas por la casa matriz de la compañía extranjera, sino que su mercado está circunscripto a una (en el mejor de los casos, a algunas) de aquellas compañías. De esta forma, su posibilidad de realizar beneficios y su misma supervivencia se hallan sujetas al inmenso poder de negociación de un pequeño grupo de compradores (un «oligopsonio»), que, como puede suponerse, tienden a estar de acuerdo entre sí y suelen contar con la posibilidad de recurrir a otras firmas nacionales satélites, sustitutas de la que pudiera ponerse demasiado «dura». Además, «hacia adelante» del proceso de producción, las firmas «nacionales» (concesionarios, distribuidores, agencias de publicidad) se hallan en parecida posición de subordinación respecto de la compañía extranjera que constituye el centro de estas relaciones. *Se trata en realidad del centro de un subsistema de dominación*, en tanto subordina a sus dependientes sobre la base de un poder económico decisivo para la supervivencia y/o el mantenimiento de la posición relativamente privilegiada de estos. Todo eso es parte de un panorama más amplio, que solo podremos examinar en el capítulo siguiente. Pero lo que interesa anticipar aquí es, primero, que la *constelación de intereses* tejida alrededor de la posición dominante de una compañía extranjera que trabaja para el mercado interno puede ser fácilmente traducida *en poder político en el nivel nacional*. Esto tenderá a concretarse aun cuando solo fuera porque, a diferencia de la compañía enclavista, la que aquí estamos considerando no puede dejar de tener un profundo interés en todos y cada uno de los aspectos de la política socioeconómica del Estado dependiente. Si el ámbito para el cual se produce, se comercializa y *en el cual se genera el beneficio* es el mercado de la misma nación dependiente, ya no se trata solo, como en el caso del enclave, de garantizar una fuerza de trabajo, un porcentaje bajo de regalías, «paz social» y libres flujos financieros y de exportación de materias primas; se trata de que, como cualquier actor «local», el tipo de compañía aquí considerado, por la lógica misma de su *tipo de inserción* en una sociedad dependiente, *no puede dejar de tener gran interés en todas las actividades y relaciones econó-*

*micas, sociales y políticas del país dependiente*. Esto, a su vez, implica que se intentará controlar el contenido de una amplia gama de decisiones —entre ellas, y sobre todo, las del gobierno de la nación dependiente, aunque solo fuera porque este es el agente con mayor probabilidad de imponer el contenido de su decisión a otros actores y de respaldarla con la amenaza o el uso de la violencia física. Para ello, el tipo de empresa que ahora consideramos puede movilizar —aparte de otros que estudiaremos en los próximos capítulos— los recursos implicados no solo por su enorme (y, como también veremos, creciente) peso «propio» sino también, en no pocas circunstancias, el de los actores «locales» que su misma forma de inserción ha subordinado (el recurso 1-D del capítulo 1). El segundo aspecto que por ahora nos interesa destacar es más difuso pero nos parece igualmente importante desde el punto de vista de los aspectos *políticos* de un nuevo patrón de dependencia: este es el de la mucho menor visibilidad (o espectacularidad) de la dominación establecida por esta vía. El enclave es un evidente apéndice de la economía dominante, establece muy pocos eslabonamientos «hacia atrás» y «hacia adelante» en la sociedad en la que se inserta, e implica una fuerte discontinuidad respecto del conjunto de actividades socioeconómicas de la nación dependiente. Nada de esto es cierto en el caso de la compañía industrial o de servicios orientada al mercado interno. Por las razones ya comentadas, su ámbito interno de repercusión es mucho mayor y tiende a asociar subordinadamente sectores nacionales que gracias a ello mantienen una posición relativamente privilegiada. Esto mismo lleva a transiciones mucho menos acentuadas entre el sector extranjero y los más marginalizados de la sociedad dependiente. Las minas de cobre chilenas, las explotaciones petroleras en el Perú y las plantaciones de la United Fruit en Centroamérica son casos de «blancos» altamente visibles para un proyecto de liberación que, además y debido precisamente a sus escasos eslabonamientos «hacia atrás» y «hacia adelante», puede girar alrededor de una alianza de numerosos sectores excluidos que concurren a ella con un alto grado de homogeneidad. Por el contrario, la inserción del otro tipo de compañía la protege mucho más con el manto resultante de los numerosos segmentos de sectores internos que subordina económicamente.

Por supuesto, al comparar la situación del enclave con la que sugieren para la Argentina los datos del cuadro 1, no se trata de determinar si en uno u otro caso se es más o menos de-

pendiente, o si una forma es peor que otra; esto carecería por completo de sentido. Lo que interesa es seguir aproximándonos a la caracterización de una *forma concreta de dependencia*: la Argentina actual. Repetimos que la premisa básica de este intento es que las estrategias de liberación pueden variar radicalmente según varíen esas formas concretas de dependencia. Esperamos que el sentido de esta afirmación, con la que iniciamos este libro, comience a ser evidente.

Figura 11.

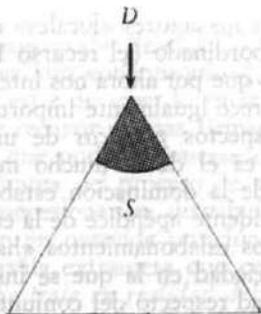
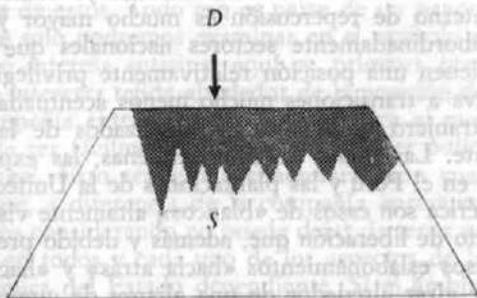


Figura 12.



Podemos ahora ilustrar gráficamente el tipo de dependencia implicado por las dos situaciones que hemos comparado, reflejando en las figuras 11 y 12 los diferentes «cortes» que una y otra introducen en la estructura social. En la figura 11, correspondiente al enclave, la escasa diferenciación socioeconómica es expresada por un «vértice» superior que refleja el pequeño tamaño relativo de las clases dominantes; también

puede advertirse que hemos sombreado toda la cúpula de la estructura social representada por la figura 11, sugiriendo que, por una parte, los dominados-dominantes de esa relación de dependencia son íntegramente la «bisagra» de la misma y, por otra, que dicha relación no compromete directamente al resto de los sectores sociales. En contraste, la figura 12 ya no es un triángulo sino un cuadrilátero cuya parte superior expresa la mayor diferenciación y complejidad de los sectores dominantes. Aquí no todos los sectores dominantes aparecen como directamente vinculados a la relación de dependencia pero, por otro lado, esta penetra la sociedad más «hacia abajo», fundando la posición relativamente privilegiada en que se hallan algunos sectores medios y aun algunas capas de la clase obrera.

*Aunque todavía nos manejeamos en un plano abstracto, podemos utilizar las figuras recién presentadas para introducir un importante criterio: diremos que los actores sociales pertenecientes a las zonas grisadas, zonas que como hemos visto varían de acuerdo con la forma histórica concreta de la dependencia, pertenecen a la situación de dependencia. Esta pertenencia es estructural, en el sentido de que los intereses objetivos de esos actores (sobre todo la conservación de su posición relativamente privilegiada respecto del resto de la sociedad) son, precisamente, función del mantenimiento de la situación de dependencia.*

*Esta pertenencia estructural no excluye, por supuesto, casos de «renacionalización», en los que algún actor abandona su posición estructural, ya sea por «expulsión» de su condición de dominado-dominante (el caso del propietario de una empresa satélite de una empresa multinacional, que es llevada a la quiebra por esta) o por recomposición de su escala de valores, que lo lleva a sacrificar intereses objetivos en aras de acompañar una tarea de autonomización. Tampoco excluye el caso de «errores» políticos, en los que ciertas decisiones pueden abrir posibilidades de liberación no previstas ni deseadas.*

*Lo que importa destacar es que, identificada una forma histórica concreta de dependencia, no cabe en general esperar que aquellos actores que caigan dentro de la zona grisada puedan querer apoyar un proyecto de autonomía. Todo lo que cabe esperar de ellos (aunque la importancia de esto no*

debería ser negada en casos que, a diferencia del argentino de hoy, no ofrecen muchas posibilidades inmediatas de comienzo de un proyecto de liberación) es que esos actores renegocien algunos aspectos de esa dependencia (o sea, en términos de las figuras que hemos presentado, que busquen alteraciones en los contornos de la zona grisada).

Esta nueva aproximación a formas concretas de dependencia y la introducción del criterio de pertenencia estructural nos llevan a un comentario que puede tener interés práctico inmediato: las invocaciones para que las «élites» locales «reconozcan sus propios intereses», para que se «desalienen», son erróneas (y posiblemente peligrosas) porque ignoran la lucidez con que quien pertenece a una situación de dependencia reconoce sus intereses en la dependencia misma. Asimismo, debería ser clara (aunque seguiremos avanzando en este tema) la importancia de reconocer adecuadamente los límites estructurales de la alianza política que en cada situación concreta de dependencia puede proponerse viablemente una tarea de liberación.

Logrado nuestro objetivo de presentar una forma de dependencia en sus aspectos más generales —para lo que nos ha ayudado contrastarla con otra, la resultante del enclave—, abandonamos este tema para retomarlo, ya con mucho más detalle, en el capítulo siguiente. Pero antes de proseguir con esta línea de pensamiento es útil que demos un rápido vistazo a un aspecto que tiene importantes implicaciones para nuestras futuras conclusiones: algunos cambios recientemente producidos en la política exterior estadounidense hacia América latina.

### III

Es ya un lugar común que vivimos en la era posterior al «descongelamiento» de la guerra fría y a la ruptura de la dominación bipolar de Estados Unidos y la Unión Soviética, concretada en el surgimiento (o resurgimiento) de actores como China, Japón y las naciones de Europa occidental. Junto con esta creciente diversificación de centros de importante poder relativo, los costos internos sufridos por Estados Unidos a raíz de su

aventura vietnamita han llevado al gobierno del presidente Nixon a dos decisiones que implican una profunda transformación del papel de «policía mundial» cumplidos por ese país con los presidentes Truman, Eisenhower, Kennedy y Johnson. Una de ellas es, por supuesto, la de reconocer que no se ha ganado ni ganará la guerra en Vietnam, y a partir de ello negociar una «salida». La segunda decisión es la de adoptar una política de «low profile» (que podemos traducir como «un perfil poco visible») en los asuntos internacionales. La percepción del surgimiento de una configuración mucho más compleja de centros de poder mundial, los problemas económicos y de balanza de pagos suscitados por la guerra de Vietnam, y las dificultades políticas internas que hubiera provocado la continuación de una política abierta y recurrentemente intervencionista (sobre todo por vía militar), han llevado al gobierno de Estados Unidos a una revisión de los módulos de ejercicio de los enormes recursos de poder con que cuenta. Más exactamente, han mostrado a sus sectores dirigentes que su capacidad real (en contraste con la potencial) de ejercicio de su poder físico es considerablemente más baja que la presupuesta hasta poco tiempo atrás.

Todo esto es bien conocido, pero vale la pena explorar algunas de sus consecuencias para el problema que nos ocupa en este libro. En primer lugar, es menor la probabilidad de que se repitan los que podríamos llamar patrones «clásicos» de intervención estadounidense en América latina. El desembarco de *marines* en Santo Domingo durante la presidencia de Johnson tuvo antecedentes en numerosos actos similares perpetrados en el pasado. En muchos de ellos la motivación de las invasiones fue, expresamente, la protección y promoción de intereses privados estadounidenses que parecían amenazados por los gobiernos «nativos». En muchos otros casos, la amenaza de invasión fue suficiente para obtener los resultados deseados y no es difícil creer que la posibilidad de esas invasiones obró eficazmente para disuadir a no pocos gobiernos latinoamericanos (por vía del fenómeno de reacciones anticipadas al que aludimos en el capítulo 1) de la adopción de decisiones «hostiles» a aquellos intereses.

Sin embargo, los altos costos en que actualmente debería incurrir Estados Unidos en caso de nuevas intervenciones militares (en función de las reacciones de otras naciones latinoamericanas, de otros actores dominantes en el contexto internacional y de la propia opinión pública interna) determinan que estas intervenciones sean hoy mucho menos probables.

La relativa pasividad estadounidense en este sentido ante la actual situación chilena y ante las expropiaciones llevadas a cabo por el régimen peruano es en parte explicable por los factores que acabamos de señalar. Naturalmente, y como el caso chileno lo muestra claramente, la restricción en el uso de medios de violencia física no excluye la movilización por parte de Estados Unidos de recursos económicos y de su capacidad para controlar las decisiones de otros actores (Estados-nación y organismos internacionales), con el propósito de aplicar severas sanciones económicas.

En pocas palabras, a partir de la Segunda Guerra Mundial y durante los períodos álgidos de la guerra fría los intereses privados estadounidenses contaron con la posibilidad —demostrada por no pocas intervenciones y muchas más amenazas de hacerlo— de ser directamente protegidos por el poder militar estadounidense. En la actualidad, esto no es tan cierto como entonces.

Hablamos aquí no solo de intervenciones militares abiertas sino también de actos de violencia interna en países dependientes que fueron ostensiblemente promovidos, organizados y financiados por el gobierno estadounidense, como el golpe de Estado que depuso a Mossadegh en Turquía o la invasión a Guatemala contra el gobierno de Arbenz. Estos verdaderos «golpes de Estado de la CIA» siguen siendo más probables que intervenciones militares directas pero —como lo muestra la cautela con que el gobierno estadounidense parece haber recibido las propuestas de la ITT para promover el derrocamiento del actual gobierno chileno— la política de «low profile» también parece requerir un tipo de intervención menos visible que la de los casos antes mencionados y, además, menos «aventurero» (en el sentido de aceptar que comprometan abiertamente a agencias del gobierno estadounidense sólo cuando existe una probabilidad muy alta de éxito en el derrocamiento del gobierno «hostil»). Una intervención —todavía reciente— de esta naturaleza la constituyó el apoyo brindado al derrocamiento del gobierno de Goulart en el Brasil (1964); en lo que respecta a la ITT, todo indicaría que el apoyo interno con que cuenta el actual gobierno chileno hizo aparecer como demasiado «aventuradas» las propuestas que la empresa estadounidense formuló a su gobierno.

Pero es indispensable mencionar un sector respecto del cual el gobierno estadounidense mantiene una política muy activa: el de las Fuerzas Armadas de nuestros países. A partir de los primeros años de la década del sesenta —juntamente con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso y como un reaseguro de esta—, el gobierno estadounidense promovió entre las Fuerzas Armadas latinoamericanas las llamadas doctrinas de «guerra antisubversiva» o de «seguridad nacional». Estas implicaron un cambio en la concepción tradicional del papel del sector militar, redefiniéndolo en el sentido de corresponderle luchar contra el «enemigo interno», presuntamente manifestado en casi cualquier forma de protesta social. Así, el armamento, los estudios militares y su concepción acerca de cuáles eran los límites legítimos para su intervención en asuntos nacionales sufrieron un cambio sustancial.

En otro trabajo [G. O'Donnell, «Modernización y golpes militares (teoría, comparaciones y el caso argentino)», Desarrollo Económico, octubre-diciembre de 1972] hemos analizado en detalle estos aspectos y fundamentado nuestra opinión de que la introducción de estas «doctrinas», junto con los cambios que ellas indujeron en la propia concepción militar de su papel en la sociedad, fue uno de los factores de gran importancia en los golpes de Estado brasileño de 1964 y argentino de 1966, así como en el nuevo tipo de autoritarismo político que ellos buscaron implantar.

Según esta concepción, expresamente promovida por los gobernantes estadounidenses, las Fuerzas Armadas locales pasarían a cumplir, con apoyo de armamentos, tecnología y «doctrinas» del dominante, una misión que los episodios de Cuba y Santo Domingo habían mostrado como demasiado costosa e incierta para ser cumplida mediante intervención directa de Estados Unidos: bajo las amplias implicaciones de «prevenir (o reprimir) la subversión», el sector militar local se convertiría en el garante en última instancia del mantenimiento del sistema de dominación interno y de la afiliación internacional al sistema de dominación imperial vigente para América latina. (Aparte de la información que presentamos en el trabajo recién citado, el lector puede consultar la rica documentación contenida en H. Veneroni, *Estados Unidos y las Fuerzas Armadas de América latina*, Periferia, 1971.)

Obsérvese que, en términos del análisis del capítulo 1, esta es una valiosa opción para el dominante, en tanto su control de un actor interno —que ya tiene y al que refuerza en su superioridad interna en el control de medios de violencia física— le permite minimizar los siempre altos costos implicados por la utilización *directa* de este recurso de poder. No puede dudarse del éxito logrado por esta estrategia en la Argentina; en los últimos años nuestras Fuerzas Armadas, más allá del desacuerdo de un número indeterminable de sus miembros, han cumplido la función así asignada.

El inconveniente de esta estrategia para el propio dominante radica en que se halla sujeta a aceptación por un conjunto de jefes militares locales con peso institucional suficiente para hacer actuar a sus Armas en el sentido por ellos previsto. De otra manera —como el actual caso de Chile lo ilustra bien—, las Fuerzas Armadas pueden pasar, si no a encabezar, a «acompañar» los mismos procesos de cambio social que las mencionadas «doctrinas» quisieron evitar. Esto, a su vez, refleja un aspecto de la mayor importancia: contrariamente a lo que puede afirmarse, por ejemplo, de una empresa «argentina» cuyas ventas dependen fundamentalmente de una empresa multinacional, las Fuerzas Armadas no pertenecen *estructuralmente* a una situación de dependencia. Si bien aquellas «doctrinas» han dado a Estados Unidos un importante control ideológico (influencia) y de información (tecnología y repuestos para armamentos ya adquiridos) sobre las Fuerzas Armadas, es perfectamente imaginable que estas revisen el proyecto político que están dispuestas a acompañar y reformulen los límites legítimos de su papel en nuestra sociedad. En otras palabras, la minimización de costos para el dominante implica para nosotros la ventaja de que no logra incorporar intereses estructurales de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de una situación de dependencia.<sup>2</sup>

2 Aunque el «éxito» de esta estrategia del dominante ha ayudado a mantener la situación de dependencia y el sistema de dominación interno que esta contribuye a crear, es necesario agregar que las tendencias (o resabios) «nacionalistas» de algunas capas dirigentes de las Fuerzas Armadas han determinado decisiones escasamente deseables desde el punto de vista del dominante. Algunos ejemplos de lo afirmado son el lanzamiento (aunque con posterior paralización) del llamado «Plan Europa» de reequipamiento militar; el debate sobre la utilización de uranio natural o enriquecido para Atucha; la retención por parte del Estado argentino del sistema de comunicaciones vía satélite; el no entorpecimiento de las investigaciones judiciales que se refieren al caso Swift-Deltec.

Otros casos latinoamericanos muestran que, a pesar de todos los esfuerzos por subordinarlas al papel previsto por las «doctrinas» mencionadas, las Fuerzas Armadas no son un aliado «seguro» sobre el que el dominante pueda fundar un plan a largo plazo de mantenimiento a bajo costo de su dominación.

*Los actuales casos de Perú y Panamá, el del periodo de Torres en Bolivia y los de signo aún dudoso en Ecuador y Uruguay ilustran suficientemente los motivos de la preocupación que funcionarios gubernamentales y empresarios estadounidenses vienen expresando acerca de las «tentaciones nacionalistas y demagógicas» de las Fuerzas Armadas latinoamericanas.*

Aunque como resultado de esta digresión sobre las Fuerzas Armadas latinoamericanas nos vemos obligados a matizar nuestras anteriores afirmaciones, queda en pie que la propia percepción de sus intereses nacionales hace hoy mucho menos probables las intervenciones militares *directas* de Estados Unidos y que, por otra parte, en no pocos países latinoamericanos aparece como más dudosa la obtención y la orientación final (véase el caso de Perú) de intervenciones militares locales destinadas a suplir la actuación directa del dominante. La política de *low profile* sería sin duda la más eficiente para el dominante si simultáneamente retuviera un alto grado de control (incluso ideológico) sobre Fuerzas Armadas «locales» dispuestas a actuar vicariamente por aquel. Pero hay alentadores indicios de que este control comienza a resquebrajarse al mismo tiempo que la política de *low profile* sigue siendo para Estados Unidos una necesidad impuesta, como ya hemos señalado, por una revisión de su capacidad *real* de intervención directa.

Es importante reconocer estos cambios aunque se hallen en sus etapas iniciales, porque ellos pueden ofrecer «espacio» para estrategias de liberación que una percepción ya perimida de la realidad descartaría como escasamente viables. Naturalmente, hechos tales como la pérdida de la protección directa del poderío militar norteamericano, la política de *low profile* y la dudosa confiabilidad final de las Fuerzas Armadas latinoamericanas tampoco escapan a otros dominantes externos ni a los dominados-dominantes de nuestra situación de dependencia. Esto lleva a ajustes de sus estrategias, en muchos aspectos novedosos, que tendremos oportunidad de analizar en

el próximo capítulo. Por ahora, observemos que esos ajustes son posibles gracias a las nuevas pautas, a las que hemos hecho una primera alusión en la sección precedente, de inserción de los intereses «externos» en las naciones dependientes. Estos aspectos deben ser destacados porque asumen particular relevancia en aquellos casos que, como el argentino, tanto han «avanzado» en la internalización de nuevas formas de dependencia.

Hasta ahora hemos hablado de «intereses» con deliberada vaguedad. En realidad, se trata de las más grandes empresas del mundo que en conjunto monopolizan en nuestro país una proporción sustancial de la inversión extranjera. En lo que se refiere a las empresas estadounidenses, como lo expresa un reciente e interesantísimo estudio del gobierno norteamericano:

«En realidad, el grado de concentración [de las inversiones estadounidenses privadas en el exterior] es bastante sustancial: alrededor de 250 a 300 empresas estadounidenses han realizado más del 70 % de todas las inversiones [estadounidenses] directas en el extranjero. Si se utilizara la lista de Fortune de las 500 mayores compañías estadounidenses, prácticamente quedaría incluido el total de las inversiones directas [estadounidenses en el exterior]».<sup>3</sup>

Los datos del cuadro 1 comienzan, de esta manera, a adquirir significado mucho más concreto.

Por las diferentes sendas que hemos explorado en la segunda sección del presente capítulo confluyimos al tema del que le sigue: el examen de la presencia, recursos y estrategias de las empresas multinacionales en la Argentina. En efecto, hemos visto que el grueso de las inversiones de ese origen se concentra en actividades industriales y de servicios, hemos sugerido que este tipo de inserción presenta importantes y novedosas posibilidades de dominación y, finalmente, hemos presentado información que muestra que una abrumadora proporción de esas inversiones corresponde a esas complejas organizaciones que llamamos «empresas multinacionales». La emergencia de ellas es un fenómeno relativamente reciente en

3 United States Department of Commerce, Bureau of International Commerce, *The Multinational Corporation. Studies on US. Foreign Investment*, Washington DC, 1972, vol. 1, pág. 70. Las bastardillas son nuestras.

el funcionamiento del sistema capitalista internacional y lo está trasformando profundamente. Lo que más nos interesa, y de lo que pasamos a ocuparnos, es que ya ha trasformado en muchos e importantes sentidos las formas anteriormente conocidas de nuestra dependencia.

### 3. Las empresas multinacionales como nudo de la actual dependencia argentina

De una forma o de otra, toda sociedad debe establecer cuáles son los criterios utilizados y quiénes los actores intervinientes en las decisiones que se refieren a algunos problemas básicos:

1. *Distribución de recursos*: qué bienes se producirán y en qué cantidades (p. ej., si se invertirá mayor cantidad de recursos en la producción de bienes de consumo final o en la producción de bienes de inversión).
2. *Elección de medios y técnicas de producción*: cómo se van a producir los bienes (con poca mano de obra y mucho capital, o inversamente; qué proporción de la población se va a dedicar a la producción de los distintos bienes, etcétera).
3. *Distribución de ingresos*: para quién se produce (quién va a consumir los bienes producidos; o sea, qué participación relativa tendrán los salarios y los beneficios del capital en el producto nacional; si la distribución del ingreso será igualitaria o si, en cambio, habrá una minoría rica y una mayoría pobre, etcétera).

La solución que se dé a estos problemas reflejará ciertas escalas de valores y prioridades sociales, y tendrá profundos efectos sobre los más variados aspectos de la vida social. En el mundo clásico de competencia perfecta el consumidor es «soberano», ya que por medio de su demanda indica qué bienes desea consumir. La demanda se enfrenta con la oferta y de ello surgen los precios y las cantidades de bienes producidos. Pero en el mundo real, donde existe un número limitado de enormes empresas con capacidad de crear el tipo de demanda que están en condiciones de satisfacer, estas son las «soberanas».

En la Argentina, y también en el resto de los países latinoamericanos, la mayoría de estas «soberanas» son extranjeras. Más exactamente, enormes empresas extranjeras con operaciones simultáneas en numerosos países (es sabido que la

facturación de algunas de ellas supera el producto nacional de casi todos los países latinoamericanos).<sup>1</sup>

Para comprender cuál es el efecto que ejercen las empresas multinacionales (EM) en la elección de técnicas de producción y sobre la distribución de recursos e ingresos en nuestro país, tendremos que avanzar gradualmente en el estudio de varios temas. En primer lugar, analizaremos las causas y modalidades de expansión de las EM, las particulares ventajas con que ellas cuentan y la organización interna compatible con esas características. Luego, estudiaremos la forma de inserción de las EM en América latina y especialmente en la Argentina, haciendo hincapié en las consecuencias sociales de esa inserción. La política actual de las EM respecto de América latina será el último tema de este capítulo. En el siguiente, estos temas serán integrados dentro de la perspectiva del sistema global, para desembocar en el papel que cumple el Estado nacional dependiente respecto de las EM. Este análisis implica buscar respuestas para un interrogante central: cuál es el efecto y cuál la justificación social y política de decisiones macroeconómicas tomadas por actores que responden, en última instancia, a centros de decisión por completo ajenos a nuestras sociedades.

#### I

Las preocupaciones que suscita la presencia de un actor con control sobre múltiples y cuantiosos recursos han generado en los últimos años numerosas descripciones y caracterizaciones de las EM. Pero parecen haber prevalecido preocupaciones no siempre bien definidas, en tanto tienden a desatender un tema fundamental: la *creciente expansión* de las EM. Sin duda, las descripciones y cuantificaciones estáticas son de gran interés, pero la verdadera importancia del tema sólo puede surgir de una explicación de las causas de expansión de estas empresas. Es decir, interesa ante todo un análisis

1 En 1970, por ejemplo, el monto total de ventas de General Motors llegaba casi a un 68 % del producto interno bruto de la Argentina (a precios de mercado); para Standard Oil (New Jersey) y Ford Motor, las proporciones correspondientes eran 60 y 54 % respectivamente. (Calculado a partir de datos publicados en *Progreso*, enero-febrero de 1972, y *Boletín Estadístico* del Banco Central.)

dinámico de la lógica interna que trasforma a empresas con actividades productivas localizadas exclusivamente en su mercado de origen en empresas con un horizonte operativo que incluye a numerosos países. Es imposible definir y caracterizar la multinacionalidad de estas empresas, sin caer en inconducentes disquisiciones terminológicas, cuando no se empieza por considerar cuáles son los factores que provocaron la expansión mundial de algunas de ellas, y han hecho de esta una tendencia necesaria y permanente.

Los factores operantes en la expansión de las empresas a nivel internacional han sido clasificados esquemáticamente en cuatro grupos:<sup>2</sup>

1. Factores externos a la empresa, provenientes de las condiciones generales de la economía internacional (la formación gradual de acuerdos multilaterales que favorecieron el desarrollo del comercio y las trasferencias de capitales, el crecimiento de la demanda mundial de materias primas y de los productos y servicios producidos por los países más avanzados).

2. Factores relativos a la economía interna de la empresa y a su política de crecimiento (interés en reducir los costos de transporte y distribución, en asegurar fuentes de aprovisionamiento y salida de productos en mercados extranjeros, utilizar recursos financieros y de organización, aprovechar economías de escala distribuyendo sobre una base más amplia los costos de investigación y desarrollo de nuevos productos y los costos de una compleja estructura de gestión y administración, aprovechar una capacidad productiva que supera la capacidad de absorción de los mercados de origen, seguir tendencias hacia una diversificación que no resulta viable en el mercado interno debido a la competencia oligopólica en ciertos sectores, adaptar los productos a los mercados locales, utilizar mano de obra más barata, tener acceso a mercados de capitales locales a costos menores, obtener información técnica, lograr ventajas en materia impositiva, producir directamente en vez de ceder licencias, suprimir o contener la expansión de firmas competidoras).

3. Factores relativos a la expansión de los mercados extranjeros (casos en que la tasa de crecimiento de mercados extranjeros sería mayor que la del mercado de origen, o en que la

2 Giorgio Pellicelli, «La multinazionale: ¿un nuovo modello di impresa?», *Rivista dei Dottori Commercialisti*, marzo-abril de 1972.

saturación de este último justificaría los costos y riesgos de entrada en un mercado extranjero).

4. Factores emergentes de políticas gubernamentales (restricciones al comercio internacional, favorecimiento de políticas de inversión en el exterior, atracción de capitales extranjeros, trabas a la remesa de beneficios que provocan una mayor tasa de reinversión de utilidades).

Si bien los factores mencionados pueden intervenir en las decisiones de invertir en el exterior, es evidente que no lo harán todos simultáneamente ni con igual peso. Esto implica que, a pesar de jugar un papel decisivo en algunos casos, en conjunto esos factores contribuyen poco a la identificación de una pauta común, intrínseca a una forma peculiar de crecimiento de ciertas empresas, que determina una tendencia permanente hacia la expansión en el exterior. La identificación de esa tendencia requiere la construcción de un modelo que seleccione aquellos factores generales que aparezcan como necesarios para que exista una permanente tendencia hacia la expansión de ciertas empresas, que como consecuencia de ello se convierten en «multinacionales». A su vez, los factores antes enunciados que no hayan sido incorporados en la formulación de ese modelo general podrán ser considerados como condicionantes *específicos* de decisiones sobre localización de inversiones y actividades externas en cada uno de los casos concretos que nos interese estudiar. De la combinación de uno y otro nivel de análisis podría surgir la posibilidad de estudiar adecuadamente un problema tan complejo como es el de la dinámica general de expansión de las EM y de las formas en que ella se concreta según la especificidad histórica del mercado dependiente que nos ocupa.

Nuestro estudio se centrará en la expansión de las EM de origen estadounidense que actúan en el sector manufacturero. Esta elección no es arbitraria. En primer lugar, aparte de que la EM es en sus orígenes un fenómeno estadounidense (aunque, en rigor, actualmente sea más apropiado hablar del conjunto de EM como «un sistema del Atlántico Norte», al que se suma Japón),<sup>3</sup> los datos disponibles indican que todavía es fundamental el peso de las EM de origen estadounidense en el total de las inversiones extranjeras realizadas por los países «desarrollados». El cuadro 2 muestra el peso que conservan

3 S. Hymer, *Empresas multinacionales. La internacionalización del capital*, Periferia, 1972, pág. 101 y 103.

las inversiones de Estados Unidos en el total de la inversión privada directa mundial. (La columna de las tasas de crecimiento de la inversión extranjera indica por qué hemos utilizado el término «todavía».)

Cuadro 2. Distribución porcentual de la inversión directa mundial por países en 1968 y tasa anual de crecimiento de la inversión directa extranjera en 1966-68.

País inversor	Inversión directa mundial (porcentajes)	Tasa anual de crecimiento de la inversión directa extranjera, 1966-68 (porcentajes)
Estados Unidos	61	9
Reino Unido	17	8
Francia	4	8
Alemania	4	25
Canadá	3	3
Japón	2	40

Fuente: Koichi Hamada, *Japanese Foreign Investment Abroad*, Sydney, 1970; tomado de S. Hymer, *op. cit.*, pág. 105.

Las EM participan con un altísimo porcentaje dentro de este total de inversión directa estadounidense en el exterior. En efecto, como ya hemos visto (pág. 74), alrededor de 250 a 300 EM estadounidenses responden actualmente por más del 70 % de ese total. Si se toman las 500 EM estadounidenses más grandes, se supone que quedaría cubierta prácticamente toda la inversión directa de Estados Unidos en el exterior.<sup>4</sup> En segundo lugar, las inversiones en el sector manufacturero representan un alto porcentaje de aquellas inversiones. Dicho porcentaje muestra, además, una tendencia creciente: 32 % del total en 1950, 35 % en 1960 y 41 % en 1968. La tasa media de crecimiento anual correspondiente fue de 11,3 % en 1950-60 y de 11,5 % en 1960-68. Este patrón a escala mundial se repite en América latina, con un 30,8 % de las inversiones estadounidenses en el sector manufacturero en 1968 y una tasa media de crecimiento anual del 12,8 % frente a un crecimiento medio anual del 2 % de las inversiones en el sector petrolero y del 4,5 % en el minero.<sup>5</sup> La tendencia es

<sup>4</sup> United States Department of Commerce, *op. cit.*, vol. 1, parte III, pág. 3.

<sup>5</sup> United States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, varios números.

aún más acentuada en los países de la zona con mercados más amplios, como ya se demostró mediante los datos del cuadro 1.

Además de justificar la elección de una nacionalidad de origen y de un sector productivo para el estudio de la expansión de las EM, las cifras referidas sugieren que se ha producido un proceso tendiente a privilegiar a las EM manufactureras como actores principales en las relaciones económicas entre los países del sistema capitalista, y que este proceso se acentúa cada vez más.

Para ratificarlo, visto que la importancia de formas antes prevalecientes de producción directa en el extranjero (como las distintas variedades de industrias extractivas) disminuye frente a la producción manufacturera, faltaría analizar qué papel cumplen las EM respecto del comercio internacional. Este es un punto central en la explicación de la expansión mundial de las EM.

La Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard lanzó, hace algunos años, un programa de investigaciones que se proponía indagar las causas de la expansión mundial de las EM y las de la ventaja que las EM de origen estadounidense lograron conservar en algunas actividades industriales y de servicios. El resultado de esas investigaciones ha sido la formulación de la «teoría del ciclo del producto», que cuenta hoy con una abundante base de datos que la sustentan empíricamente.<sup>6</sup> Aparte de su interés intrínseco, la importancia de esta teoría surge de que, aunque no sea esta una de las preocupaciones que la han originado, ilumina aspectos fundamentales de nuestra dependencia. El pleno sentido de esta, tal vez insospechada, conexión deberá aguardar el análisis que efectuaremos en el capítulo 4, pero aquí podremos avanzar sustancialmente en la presentación de esa conexión y en la explicación de algunas de sus más importantes consecuencias. La secuencia que explica la expansión de las EM sería la siguiente. A raíz de una escasez relativa de mano

<sup>6</sup> Véase, especialmente, Raymond Vernon, «International investment and international trade in the product cycle», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, mayo de 1966, y *Sovereignty at bay*, Nueva York, Basic Books, 1971.

Cf. asimismo el trabajo de Theodore Moran, «Foreign expansion as an "institutional necessity" for US corporate capitalism: the search for a "radical model"», de próxima publicación en *World Politics*, y J. Vaupel y J. Curhan, *The making of multinational enterprise*, Harvard University, Graduate School of Business Administration, Boston, 1969.

de obra en el mercado estadounidense, las empresas manufactureras fueron desarrollando métodos de producción capital-intensivos para sustituir la mano de obra en el proceso productivo. Este proceso de sustitución entre factores productivos se tradujo en el aprovechamiento de economías de escala y en una creciente acumulación de conocimientos científicos, tecnológicos y organizativos, y de otros recursos de información. Las empresas que más avanzaron en esta dirección fueron adquiriendo una ventaja comparativa consistente en la capacidad de satisfacer monopólicamente una demanda estimulada o «manipulada» por la misma empresa. Es decir, sobre la base del severo control ejercido sobre sus recursos tecnológicos y organizativos, y contando con un acceso privilegiado a recursos económicos, las empresas más grandes pudieron controlar monopólicamente la oferta de los productos de tecnología más avanzada. Al mismo tiempo, se fueron colocando en condiciones de crear, por medio de sofisticados recursos publicitarios y de comercialización, la demanda de los mismos bienes para cuya producción y oferta habían quedado en posición privilegiada.

Por otro lado, el cambio de procedimientos productivos provocó sustanciales aumentos de productividad que se tradujeron en crecientes niveles de ingreso de la población estadounidense. Los mayores niveles de ingreso reforzaron circularmente la ventaja comparativa de las empresas líderes, al aumentar el margen disponible para la demanda de productos cada vez más sofisticados. De todo esto resultó la capacidad de introducir *continuamente* nuevos productos y de *crear* la demanda para los mismos, que «*especializó*» a las *empresas líderes del proceso de acumulación tecnológica en la extracción de rentas monopólicas*. Pero, de acuerdo con los estudios que estamos comentando, cada uno de los nuevos productos parece recorrer un típico «ciclo de vida», expresado en diferentes ritmos de crecimiento de las ventas y de los beneficios que genera. La empresa que ha introducido un producto nuevo en el mercado alcanza las más altas tasas de rentabilidad en la etapa de introducción del mismo, caracterizada por el crecimiento exponencial de las ventas. Luego viene una etapa de «maduración» del producto, marcada por una caída en su rentabilidad y por la desaceleración del crecimiento de sus ventas; habitualmente, sigue una etapa de «vejez» en que los beneficios y las ventas del producto declinan. Una vez completado su «ciclo de vida», el producto muere o es parcialmente «rejuvenecido» mediante otra innovación y reintrodu-

cido como nuevo.<sup>7</sup> Las razones para esto son varias y vale la pena considerarlas. En primer lugar, según los expertos en comercialización, los primeros compradores tienen menor sensibilidad al precio que los que acceden al producto en etapas posteriores. Por otro lado, en la primera etapa la empresa innovadora, mediante un celoso control de sus conocimientos, goza de una posición de estricto monopolio. Este control implica fuertes barreras de entrada al mercado contra otros posibles competidores. Posteriormente, las barreras de entrada al mercado sufren el desgaste que originan las crecientes posibilidades de difusión e imitación de la tecnología por parte de empresas competidoras y el conocimiento, por parte de estas, de las condiciones de costo y demanda correspondientes al nuevo producto. En este punto tiende a iniciarse la segunda etapa de vida del producto, en la cual la rentabilidad para la empresa innovadora ya es menor, porque es función de ventas desaceleradamente crecientes y de una estructura de precios más competitiva.

Por lo tanto, la especialización de ciertas empresas en la introducción de nuevos productos les otorga las ventajas que significan la inicial ausencia de empresas competidoras y la posibilidad de imponer altos precios a los compradores en la primera etapa, en que las ventas crecen en forma exponencial. En consecuencia, a la empresa le convendrá utilizar permanentemente su capacidad de introducción de nuevos productos, ya que, en principio, podrá repetir en cada uno de ellos la etapa inicial de crecimiento exponencial de ventas y beneficios.

Lo dicho hasta ahora se limita al mercado de origen de las empresas innovadoras. Pero los mercados exteriores con estructuras de demanda semejantes ofrecen la posibilidad de reeditar el ciclo de cada producto a través de exportaciones. El producto, después de haber recorrido la etapa de expansión inicial en el mercado exterior por medio de la exportación, también se ve amenazado allí por la imitación de tecnología por parte de competidores, que pueden ser tanto exportadores como productores locales, y termina por entrar en sus etapas de «decadencia». Pero, sobre todo a partir de la gran crisis mundial de 1929-1930, la estrategia de exportación directa del producto tropezó con el grave inconveniente representado

7 Interesa aclarar que la capacidad de innovación está lejos de referirse solo a la introducción de productos realmente nuevos. También comprende, y con frecuencia, cosas tales como nuevas formas de presentación y comercialización que dan apariencia novedosa a productos que, en realidad, no corporizan ninguna otra innovación sustantiva.

por la implantación, en muchos países, de barreras aduaneras y cambiarias contra la importación de productos terminados. Surgió entonces, para las empresas con mayor capacidad de monopolizar recursos de información, la alternativa de invertir directamente en los mercados extranjeros, para producir allí lo que antes exportaban a estos. La inversión directa nació así como una estrategia defensiva, en primer lugar contra las crecientes dificultades para seguir exportando productos terminados, y en segundo lugar contra la amenaza de que otros competidores lograran cerrar definitivamente los mercados extranjeros; tanto los competidores locales como los extranjeros podían actuar sobre los gobiernos locales para que estos mantuvieran sus restricciones a la importación de productos terminados y no autorizaran nuevas inversiones directas competitivas de las de aquellos que habían logrado anticiparse en la producción local.

En realidad, es una simplificación indebida hablar de amenaza para el mercado de *un* producto, pues el verdadero riesgo al que esta estrategia responde es la posible pérdida de mercados extranjeros «cautivos» para la futura introducción de la sucesión de productos «nuevos» (o, más exactamente, de mercados cautivos para la explotación continua de las ventajas de rentabilidad emergentes del monopolio de los recursos de información correspondientes). Porque la principal ventaja comparativa de estas empresas reside en su *capacidad de utilizar su control de recursos de información para crear continuamente nuevas situaciones que les permiten seguir extrayendo rentas monopolísticas*. En otras palabras, la racionalidad económica de cada una de estas empresas las lleva a explotar los recursos que mejor pueden monopolizar, y sobre esa base a reanudar las etapas de «juventud» de cada producto que corporiza sus innovaciones, en un doble sentido: en primer lugar, lanzando continuamente nuevos productos y, segundo, logrando que cada uno de ellos tenga su «ciclo de vida» en la mayor cantidad posible de mercados del mundo. Esto llevó en una primera época a la exportación y actualmente, cada vez más, a la instalación en cada mercado para la producción directa de esos productos. El proceso descrito y sus peculiares características tienen importantes consecuencias para el tema de este libro, algunas de las cuales analizamos a continuación.

La inherente tendencia resultante hacia la multinacionalidad de sus operaciones implica que las relaciones establecidas por las EM entre su país de origen y los restantes se basarán, fun-

damentalmente y en forma creciente, en la asimetría de control sobre recursos de información (en especial científicos, tecnológicos y organizativos). Ratificando esta afirmación, los datos disponibles indican, por un lado, que los ingresos por exportación de tecnología tienen creciente peso en la balanza de pagos estadounidense, y por otro que las EM, al basar en forma creciente su rentabilidad en las relaciones tecnológicas entre matriz y filiales, desempeñan un papel cada vez más importante en las exportaciones tecnológicas totales de Esta-

Cuadro 3. *Ingresos anuales de Estados Unidos por exportación de tecnología (millones de dólares).<sup>a</sup>*

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Ingresos brutos totales	837	906	1.056	1.163	1.314	1.534
Ingresos por pagos de las filiales a las matrices	590	662	800	890	1.013	1.199
	1966	1967	1968	1969	1970	
Ingresos brutos totales	1.682	1.845	2.007	2.205	2.480	
Ingresos por pagos de las filiales a las matrices	1.329	1.438	1.546	1.682	1.880	

<sup>a</sup> Basado en datos del United States Department of Commerce, *op. cit.*, págs. 16 y 17.

dos Unidos. En el cuadro 3 se observa la importancia de los ingresos netos de Estados Unidos por venta de tecnología al exterior; este es un primer indicio de la dominación tecnológica ejercida por dicho país sobre otros. Pero el cuadro 3 también muestra que esa dominación se ejerce fundamentalmente a través de las EM. En efecto, los ingresos por pagos de regalías y derechos de asistencia técnica desde las filiales a sus casas matrices representan un porcentaje altísimo del total de ingresos estadounidenses por exportación de tecnología. Este porcentaje muestra, además, una tendencia creciente (70,5 % en 1960 y llega a casi 76 % en 1970). Obsérvese también que la importancia de las transferencias de tecnología efectuadas dentro de las EM, respecto de las totales, implica la inexistencia de un verdadero mercado tecnológico donde rijan precios competitivos. Desde luego, esto amplía la capacidad de explotación monopolística de la EM. (Analizaremos este tema en detalle en conexión con el caso argentino.)

Según otra fuente,<sup>8</sup> los ingresos por exportaciones de tecnología de EM del mismo origen a sus filiales en el exterior crecieron entre 1957 y 1965 a un ritmo más de tres veces mayor que el de las exportaciones de bienes, casi dos veces más rápido que los ingresos por utilidades sobre el capital invertido en el extranjero, y dos veces y media más rápido que los recursos que la industria estadounidense dedica a investigación y desarrollo. El estudio citado ha calculado que, si se mantienen estas tendencias, en 1980 los ingresos estadounidenses netos por intercambio de tecnología serían un 18 % de las exportaciones de bienes, un 69 % de los ingresos por utilidades sobre el capital invertido en el exterior, un 55 % de los recursos dedicados por la industria a investigación y desarrollo, y un 26 % de los fondos totales dedicados a ese fin en Estados Unidos. De esto resultaría que, con solo transferir tecnología a las filiales, la industria manufacturera estadounidense llegaría a generar más de la mitad de los recursos que estaría dedicando para conservar su liderazgo mundial en materia tecnológica. Pero es importante destacar que los datos sobre ventas de tecnología desde las filiales a la casa matriz indican que hay importantes diferencias en el grado de asimetría que tiene Estados Unidos respecto de los distintos países con los que mantiene intercambio. Contrariamente a lo que ocurre entre Estados Unidos y otros países «desarrollados», entre América latina y aquellos el flujo tecnológico corre en una sola dirección: los ingresos que por este concepto perciben nuestros países son nulos.<sup>9</sup> Esto es indicativo del altísimo grado de asimetría existente en el control de este tipo de recurso de información. Podemos ahora proponer una primera conclusión sobre las pautas de expansión mundial de las EM.

*Primera conclusión: Las relaciones establecidas por las EM entre su país de origen y los restantes, sobre todo los no «desarrollados», se apoyan crecientemente en una marcada asimetría en el control de recursos de información. Esto les facilita extraer rentas monopólicas de sus inversiones extranjeras, cuyo monto representa una alta y creciente proporción de las sumas destinadas a ampliar en el país de origen la misma superioridad en aquellos recursos. De esta forma se refuerza circularmente la asimetría que originó las ventajas iniciales.*

<sup>8</sup> CEPAL, *op. cit.*, pág. 324.  
<sup>9</sup> *Ibid.*

Cuadro 4. *Exportaciones estadounidenses canalizadas a través de filiales extranjeras de EM del mismo origen, 1965 (millones de dólares).*

	Total	Exportaciones por 330 casas matrices de EM estadounidenses	Exportaciones por otros proveedores estadounidenses
Total de exportaciones canalizadas a través de filiales extranjeras de EM estadounidenses	5.092	4.474	618
<i>Compras por filiales extranjeras de EM estadounidenses:</i>			
Total	4.819	4.200	618
Para procesamiento	1.728	1.515	213
Para reventa	2.247	2.203	44
Equipo de capital	356	274	81
Otros	487	209	279
<i>Vendido en comisión por las filiales:</i>			
Total	273	273	—
Total	5.092		
De matrices manufactureras	4.599		
De matrices no-manufactureras	493		
A filiales manufactureras	3.193		
A filiales no-manufactureras	1.899		

Fuente: *Survey of Current Business*, mayo de 1969, pág. 40.

El mismo control asimétrico de recursos tecnológicos permite a las EM canalizar una enorme cantidad de exportaciones a sus propias filiales, en una suerte de comercio «intrafamiliar», que escapa a los supuestos tradicionales del comercio internacional. Vimos que las pautas de expansión de las EM entrañaban sustituir exportaciones anteriormente realizadas hacia un mercado determinado, por producción directa en el mismo. Esta producción directa implica una creciente transferencia de capitales de tipo intangible (aunque, como veremos en seguida, esta es también una peculiar forma de utilizar capitales tangibles). También implica liberar, en la casa matriz, recursos que podrán encontrar utilidades alternativas; los equipos de capital y los insumos intermedios que se utilizaban para la producción del producto exportado pueden ser ahora destinados a la producción para exportar desde la matriz a otros mercados exteriores, o ser exportados para intervenir en la producción emprendida por una filial. Los datos del cuadro 4

confirman que las inversiones directas en el exterior ejercen un importantísimo estímulo sobre las exportaciones estadounidenses de insumos intermedios y bienes de capital. Según los datos del cuadro 4, en 1965 las exportaciones estadounidenses a filiales de EM en el extranjero sumaron cerca de 5.100 millones de dólares, de los cuales el 88 % procedió de la respectiva casa matriz. Además, de las compras de equipo de capital y de insumos intermedios por las filiales, un 77 % y un 87,67 %, respectivamente, provenía de sus casas matrices. Como es obvio, estas operaciones internas de una misma EM no se hallan de ninguna manera regidas por factores de precio y competencia sino, como argumentaremos más adelante, por el intento de la conducción central de optimizar trasnacionalmente sus beneficios. El propio Departamento de Comercio estadounidense, comentando estas operaciones, expresa: «Por cierto, tales ventas son uno de los factores tenidos en cuenta al instalar capacidad productiva en el exterior».<sup>10</sup> Según lo expuesto, la producción directa por intermedio de filiales de EM sustituye anteriores exportaciones estadounidenses a mercados extranjeros (es decir que nosotros sustituimos así nuestras viejas importaciones de productos terminados por la producción que las EM realizan en nuestro país). Pero los datos presentados confirman el enorme estímulo que produce la producción directa por las filiales de EM sobre nuevas exportaciones de su casa matriz (es decir, nosotros sustituimos así nuestras anteriores importaciones por producción extranjera en nuestro país, pero *agregamos* las nuevas importaciones de tecnología, de bienes de capital y de insumos intermedios que esta producción implica). Volveremos sobre estos aspectos. La conclusión del punto anterior, en cuanto a la creciente importancia del control asimétrico de recursos de información como base de las relaciones establecidas por las EM, no contradice lo aquí expuesto. Por el contrario, la capacidad de la casa matriz para exportar insumos intermedios y bienes de capital a sus filiales se origina justamente en la subordinación (incluso pero no solo tecnológica) en que interesa a aquella colocar a la filial que ha radicado en el mercado extranjero.

*Segunda conclusión: La superioridad tecnológica del país de origen de las EM, ejercida a través de estas sobre los países*

<sup>10</sup> United States Department of Commerce, *op. cit.*, vol. I, parte I, pág. 67.

*en que tienen filiales, permite canalizar exportaciones de bienes de capital e insumos intermedios en un comercio «intrafamiliar», que implica la ausencia de las reglas mínimas de competencia supuestas por las concepciones tradicionales del comercio internacional. Este tipo de exportación facilita la optimización trasnacional de los beneficios de las EM y la explotación de los países tecnológicamente dependientes por parte de los países dominantes, a través de las EM que tienen su casa matriz en estos últimos.*

La comprobación de que las inversiones directas de EM estadounidenses en el exterior surgieron como estrategia de defensa de los mercados que las mismas empresas proveían con exportaciones no dice demasiado respecto de las decisiones relativas a la localización de dichas exportaciones y de las posteriores inversiones directas.<sup>11</sup> Para avanzar en este sentido es conveniente comentar las secuencias de «resurrecciones» de productos que permiten los patrones de crecimiento de las EM. Cada uno de los que estas generen tenderá a ser introducido en primer lugar en aquellos mercados externos que tienen estructuras de demanda y un nivel tecnológico parecido al del mercado de origen (adviértase que esto a su vez implica que esos países serán también los de menor dependencia tecnológica). Pero más tarde, una vez que el producto haya cumplido las etapas iniciales de su «vida» en países relativamente «desarrollados», podrá ser introducido por las EM en los mercados de países ya mucho más alejados de la situación imperante en el de origen; la última y más tardía reedición del ciclo tenderá a corresponder a los grupos de países de mayor atraso relativo, que son también los que se hallan en una situación de más marcada asimetría tecnológica. De esta manera, aunque el producto sea «nuevo» para estos, ya es «viejo» en términos tanto de su edad en los mercados más «desarrollados» como de la probabilidad de que ya haya sido reemplazado por otros en estos países. De acuerdo con esto, estamos ante una ver-

<sup>11</sup> El trazado de la estrategia global de las EM tomará en cuenta la posibilidad de futuras amenazas a sus mercados de exportación. Por lo tanto, es probable que las exportaciones traten conscientemente de crear mercados extranjeros que se tenga la certeza de poder defender cuando, tarde o temprano, sean amenazados por otros competidores. Consecuentemente, las exportaciones serán también minuciosos estudios de mercado que benefician a la inversión directa posterior con el establecimiento de la red de distribución correspondiente.

dadera estratificación internacional de áreas de mercados, en cada una de las cuales las EM intentan la reanudación sucesiva de nuevos ciclos de vida de sus productos. A su vez, como no suele ser posible la utilización simultánea de cada uno de los países comprendidos en cada estrato de mercado, la decisión concreta de hacerlo en tales o cuales de ellos dependerá de los que al principio de este capítulo hemos llamado «factores condicionantes»: acceso a capitales locales, franquicias impositivas y cambiarias, costo de mano de obra y «estabilidad política», entre otros.

Obsérvese que este patrón señala el espejismo de «cerrar la brecha tecnológica» mediante la transmisión de tecnología por parte de las EM, ya que (en la escasa medida en que, como veremos más adelante, lo hacen) esta se referirá a procesos y productos que ya han sido superados en los mercados de origen. Además, las conclusiones que hemos presentado acerca de la expansión de las EM aseguran el evidente interés de estas en por lo menos mantener la amplitud de la brecha tecnológica que existe entre ellas y su país de origen, por un lado, y los países hacia los que exportan o en los que se han radicado para producir directamente, por el otro; porque es precisamente sobre la base de la asimetría implicada que las EM pueden producir en nuestros países las «resurrecciones» de los ciclos de vida sobre las que se basa su capacidad de optimizar transnacionalmente los beneficios generables por cada uno de esos productos. Si este es el comportamiento económicamente racional para las EM, advertimos que de ninguna manera es inocuo respecto de nuestro «atraso tecnológico» el desarrollo de este recurso por parte de las EM y sus países de origen; es importante subrayarlo, porque una de las falacias más comunes de las concepciones sobre el «desarrollo» radica en postular que las EM serían un factor positivo para el cierre de la brecha tecnológica. En la sección siguiente estudiaremos algunos aspectos de la política tecnológica de las EM respecto de la Argentina, y fundamentaremos mejor esta afirmación.

*Tercera conclusión: La tecnología exportada desde la matriz a cada filial tiende a ser tanto más «vieja» cuanto mayor es el grado de asimetría existente entre el mercado de origen y el de radicación de la filial. Esto contribuye a mantener o agravar la asimetría preexistente, con lo cual las economías centrales refuerzan su capacidad de extraer recursos económicos que redimentan su superioridad tecnológica.*

Si se estudian datos sobre concentración industrial en el mercado estadounidense (año 1966), surge que las ramas más concentradas son las de crecimiento más dinámico y las que incorporan más tecnología: equipos de transporte, productos metálicos, refinación de petróleo, productos químicos, productos de caucho, maquinaria eléctrica y no eléctrica.<sup>12</sup> Las ventas de filiales manufactureras estadounidenses en el exterior se concentran en las mismas ramas: en 1968, el 24,33 % de aquellas correspondía a equipos de transporte, el 17,11 % a los productos químicos, el 13,72 % a maquinaria no eléctrica y el 8,87 % a maquinaria eléctrica.<sup>13</sup> En definitiva, más de la mitad de las ventas de las filiales se centra precisamente en las ramas más concentradas y dinámicas de Estados Unidos: transporte, productos químicos y maquinaria no eléctrica.<sup>14</sup> Lo que llevamos dicho permite concluir que la expansión multinacional de las empresas manufactureras estadounidenses está directamente relacionada con el fenómeno de concentración económico-tecnológica en el mercado de origen de dichas empresas. Esta relación implica la difusión del fenómeno de concentración a escala mundial, a través de la expansión de empresas que son no solo las mayores en Estados Unidos sino también aquellas que representan una proporción sustancial de las inversiones directas en el exterior de ese país. Es este reducido conjunto de actores el que adopta decisiones económicas y tecnológicas a un nivel y desde una perspectiva transnacional, que afectan profundamente las estructuras productivas de los diferentes países donde radican sus filiales y con efectos más marcados cuanto mayor es la asimetría inicial entre estos y el mercado de origen.

*Cuarta conclusión: La expansión de las EM entraña la difusión a escala mundial del fenómeno de concentración económico-tecnológica existente en las ramas industriales más dinámicas del mercado de origen. Esto, a su vez, implica que las filiales de EM jugarán un papel decisivo en el proceso de concentración de los países donde se han radicado, fundamentalmente sobre la base de los recursos tecnológicos y económicos a los que por medio de sus matrices tienen un acceso diferencial.*

12 R. Vernon, *op. cit.*, pág. 14.

13 *Survey of Current Business*, octubre de 1970.

14 La rama de productos alimenticios presenta una excepción con el 8,99 %, pero, como veremos después, es también excepción en cuanto al destino de sus ventas.

Las EM constituyen la respuesta de las economías capitalistas maduras a los desafíos planteados por la sobreacumulación de capital y por las crisis consecuentemente vaticinadas. Vimos que su actividad se basa, en medida creciente, en recursos de información. Esta es una peculiar forma de acumulación, que crea oportunidades de inversión para el capital excedente. Aunque se hable de la tecnología como de un tercer factor de la producción (en cuyo caso habría que definirlo como «trabajo acumulado más trabajo acumulado» o quizá como «trabajo pretérito pluscuamperfecto»), en realidad constituye una forma de acumulación de capital «intangibles». La creciente acumulación de recursos científicos y tecnológicos por las EM conforma por sí misma una oportunidad para crecientes inversiones de capital tangible y simultáneamente actúa como polea dinamizadora de otras inversiones. El control sobre esos recursos de información permite a las EM acceder a numerosos mercados, distribuyendo en ellos los costos que genera la obtención de dichos recursos. Por lo tanto, la acumulación de estos significa contar con renovadas y altamente rentables oportunidades de inversión. La producción de nuevos bienes cada vez más perfeccionados, impulsada por la capacidad de innovación de las EM, requiere también crecientes sumas de capital, las que así encuentran oportunidades de inversión que de otra manera pronto quedarían saturadas. Como también muestran los estudios de Harvard sobre los que basamos esta parte de nuestra exposición, el período transcurrido entre la introducción de innovaciones tiende a ser cada vez más corto, lo que ha permitido una continua renovación de las oportunidades de inversión de las grandes masas de capital que genera el proceso que hemos descrito. Además, el control ejercido sobre las filiales asegura a la matriz la venta a aquellas de bienes intermedios y equipos. Finalmente, el funcionamiento de este mecanismo está respaldado por la capacidad con que cuentan unas pocas y enormes empresas, altamente concentradas a escala mundial, para manipular en cada mercado la vigencia del tipo de demanda que se adecua a su oferta de una continua corriente de innovaciones.<sup>15</sup>

15 No estamos tratando aquí este tema, pero cabe señalar que otro aspecto de fundamental importancia para impulsar el desarrollo de recursos de información y las oportunidades de inversión en beneficio de las EM son los gastos (sobre todo los gastos militares) de los gobiernos de las naciones dominantes.

*Quinta conclusión: La expansión de las economías centrales, en especial de sus agentes más dinámicos, las EM, es en gran medida función de una doble necesidad: asegurar una gran acumulación de recursos de información y obtener oportunidades de inversión para una creciente masa de capitales resultantes de las asimetrías de que gozan. Esto lleva a las EM a radicarse en la mayor cantidad posible de mercados externos y a manipular en ellos pautas de consumo y demanda que se amolden al tipo de producto que tienden a ofertar: aquellos que inician allí un nuevo «ciclo de vida» luego de haberlo cumplido en el país de origen y, en general, en el conjunto de las economías centrales. Esta es la principal pauta de expansión en los países dependientes de un sistema capitalista mundial que tiene hoy su núcleo más dinámico en un pequeño conjunto de enormes EM. De ello resulta, entre otras consecuencias, y como volveremos a analizar más adelante, que en las economías dependientes se reproducen, en beneficio de pequeñas capas de la población, patrones de consumo que reflejan la situación de las economías dominantes y son profundamente incompatibles con la de aquellas.*

La necesidad de expansión mundial de las EM genera una marcada desconcentración geográfica de sus actividades, pero cabe preguntarse si a ello corresponde una paralela descentralización del control y de la toma de decisiones. Aparte de ser multinacional por tener operaciones simultáneamente en varios países, ¿adquiere la empresa también esta característica por tener un enfoque desagregado de sus actividades según los diferentes países en que actúa, o sigue alguna estrategia global centralmente determinada? Tomemos algunas de las mayores EM de origen estadounidense —las que suelen tener los porcentajes más altos de ventas en el exterior respecto del total de sus ventas—: Standard Oil (New Jersey), con el 68 % de sus ventas totales diseminadas en plantas de 45 países diferentes; International Telephone & Telegraph (ITT), el 47 % en 60 países; Pfizer, el 48 % en 32 países; Ford Motor, el 36 % en 27 países, y Goodyear Tire and Rubber, el 30 % en 35 países.<sup>16</sup> Estos datos son evidencia de la necesidad de un complejo sistema de planificación que concilie y coordine

16 Sanford Rose, *The rewarding strategies of multinationalism*, Nueva York, 1968; datos correspondientes a 1967 (tomados de Giorgio Pellucelli, *op. cit.*).

actividades en numerosos países. En este sentido, el grado de centralización en la toma de decisiones de mayor importancia tenderá a ser alto y las filiales establecidas en los diferentes países deberán referirse en última instancia a la estrategia global y centralizada que en la EM determina una cúspide de decisión. Por otra parte, también es cierto que esa cúspide no puede analizar en detalle la diversidad táctica que impone semejante torre de Babel. Es evidente que convendrá dejar en manos de personal local la marcha diaria de las actividades en los diferentes países. Este personal estará más familiarizado con las prácticas locales en lo que respecta a trato con el personal subalterno, con el gobierno, con proveedores y clientes, etc. Pero esto será posible siempre y cuando la descentralización operativa no contradiga la necesidad de un control estratégico centralizado. Dicho control tenderá a estar localizado en la nación de origen de la EM. Si la Standard Oil tenía un 32 % y la ITT un 53 % de sus ventas concentradas en Estados Unidos, contra el porcentaje restante repartido en 45 y 60 países respectivamente, es harto probable que la planificación y las decisiones principales se lleven a cabo en Estados Unidos o, eventualmente —caso DELTEC—, en alguno de los «paraísos impositivos» que ciertos países pequeños ofrecen, y que fomentan que se traslade a ellos las centrales de EM; pero esto último, aunque sucede cada vez con más frecuencia, sigue siendo excepcional respecto de la ubicación de la central estratégica de la EM en su país de origen.

¿Cuáles son las más importantes decisiones referidas a la planificación o estrategia global? Estas decisiones son parte del capítulo general de decisiones relativas a la asignación de recursos, de las que resultarán la distribución del riesgo y de los beneficios. La asignación de recursos parece realizarse básicamente de acuerdo con criterios geográficos. ¿Qué inversiones de qué tipo se van a hacer para producir qué tipo de bienes en qué país?; ¿con qué insumos y bajo qué procesos?; ¿dónde se van a vender y en qué condiciones?; ¿cómo se va a financiar la producción, con recursos de la matriz o con recursos locales?; ¿qué tareas de investigación y desarrollo se llevarán a cabo, dónde se localizarán y qué cantidad de recursos económicos se destinará para este fin?; ¿qué personal se entrenará o contratará, dónde y en qué condiciones? La lista no se extiende mucho más. La toma de estas decisiones fundamentales buscará distribuir el riesgo entre diversos países y extraer de cada uno de ellos beneficios que en conjunto representen, desde el punto de vista del balance consolidado de la

matriz, el óptimo posible; obviamente, en la medida en que se satisfagan estos objetivos poco pueden importar los resultados que arrojen los balances de cualquiera de las filiales o incluso de la matriz. Por supuesto que para esto la EM puede poner eficazmente en juego el particular mercado «intrafamiliar» que establece con sus filiales. Las decisiones relativas a financiación, tecnología e insumos para la producción incluirán decisiones que conciernen a la distribución de ingresos y beneficios entre la matriz y sus filiales. Por ejemplo, si una filial debe financiarse reinvertiendo sus utilidades, no realiza tareas de investigación y debe utilizar insumos importados en un 20 % respecto del total de insumos, los pagos que deba realizar a la casa matriz por concepto de dividendos, regalías e importaciones quedarán básicamente determinados. A su vez, estas decisiones internas a la EM serán un factor de gran importancia para determinar a lo largo del tiempo los flujos de capitales entre el país de la matriz y aquel donde se ha radicado la filial; estos, como veremos, son sistemáticamente negativos para nosotros. Para la EM es fundamental coordinar la descentralización táctica necesaria para una mayor flexibilidad en la dirección local con la centralización estratégica necesaria para el logro de sus objetivos generales. Cualquier desviación o decisión estratégica no cumplida por la filial podrá disminuir la probabilidad de logro del objetivo primordial de la EM: *la optimización transnacional de sus ganancias globales a largo plazo*, objetivo que, como ya hemos comentado, puede ser incompatible con la optimización de las ganancias de la filial.

Por lo tanto, el objetivo que debe cumplir la filial es externo al contexto de su localización, puede ser antagónico con los intereses de ese contexto e impone a sus agentes lealtades ajenas a las del medio en que operan. Si se analiza la composición jerárquica de la EM, se observa que los gerentes locales ocupan una posición intermedia, que como tal debe orientar su acción de acuerdo con los dictados generales de la cúspide. Como en cualquier organización moderna de gran complejidad, esta coordinación entre niveles jerárquicos funciona conforme a un principio que postula servir la propia causa sirviendo a la autoridad superior. El interés del gerente local en mantener el cargo que ocupa o en llegar a uno aún más alto jugará un papel importantísimo en el traspaso de lealtades necesario para la conformidad del manejo local con el manejo centralizado. Pero la influencia es otro recurso que utiliza la matriz para facilitar el deseado ajuste de comportamiento de los direc-

tivos de sus filiales. En este sentido, la siguiente afirmación de Vernon es sumamente ilustrativa: «... las matrices estadounidenses tienden cada vez más a controlar sus filiales de acuerdo con la regla de San Agustín: "Ama a Dios; luego haz lo que quieras"». <sup>17</sup> No hay sin embargo ningún dios personificado; «la causa de la EM» es el objeto de deificación. La Eficiencia, la Cultura Internacional, la Tecnología de Vanguardia, el Estilo de Vida del Ejecutivo, el Consumo Sofisticado, son todos dioses que, amados como corresponde, condicionan eficazmente el campo de aquello que los gerentes y técnicos locales pueden querer hacer. Los cursos de entrenamiento gerencial o técnico en la matriz o en otras filiales, las periódicas visitas de supervisión de representantes de la casa matriz y alguna movilidad ascendente en la organización (aunque el personal de las filiales, sobre todo el nativo de los países «en desarrollo», choque contra una barrera infranqueable en la cúspide central de la EM) contribuyen a un eficaz ejercicio de influencia por parte de la matriz. De esta manera se fortalecen vinculaciones verticales que posibilitan flujos ascendentes de información y descendentes de directivas estratégicas. Estas vinculaciones se complementan con intensas comunicaciones en la cúspide y con escasas o nulas comunicaciones en la base de la pirámide constituida por cada una de las filiales de la EM <sup>18</sup> (advirtiéndose que la estructura resultante es la «satelizada» o «feudal» que hemos presentado en la figura 6). Además, cabe señalar que el conjunto de las EM crea una estructura general que es una ampliación de la recién referida, con un intenso sistema de comunicaciones horizontales entre las cúspides ubicadas en los países centrales gobernando la actuación de las unidades subordinadas que radican en los países dependientes. Si, como veremos, dichas filiales suelen ser los agentes más dinámicos de la economía de estos países, la estructura satelizada global implica que no son solo las filiales sino en buena medida también las mismas economías dependientes las que quedan sujetas a un patrón de vinculaciones verticales operante a través de las matrices de las EM.

*Sexta conclusión: La desconcentración geográfica de las actividades de las EM genera una estructura global satelizada que*

<sup>17</sup> R. Vernon, *op. cit.*, pág. 134.

<sup>18</sup> S. Hymer, *op. cit.*, analiza con más detalle estas pautas de estratificación interna de las EM.

*expresa la necesidad de centralización en el planeamiento de sus actividades y en la toma de las principales decisiones, como medio de aproximarse en lo posible a la optimización transnacional de sus beneficios y a una plena utilización de sus ventajas. De esta manera, los criterios de decisión de los directivos de filiales radicadas en nuestros países deben quedar necesariamente subordinados a la definición del interés del conjunto hecha en la matriz, con prescindencia de lo que pudiera ser individualmente conveniente para la filial y para el contexto en que esta se radica.*

De lo dicho hasta ahora surgen algunas ventajas generales de las EM que tal vez convenga recapitular. Vimos que la expansión de las EM es impulsada por su privilegiado control sobre recursos de información. Su capacidad de generación continua y la consecuente acumulación de estos recursos constituye su fundamental ventaja comparativa. La asimetría en este tipo de recursos les permite acceder a mercados extranjeros, estableciéndose firmemente en ellos sin requerir mayores inversiones de recursos económicos propios. Gracias a esto logran retener mercados «cautivos» para distribuir los costos de investigación y administración sobre una base más amplia. Dueñas de estas ventajas, las EM también logran colocarse en situaciones de mercado que les permiten extraer rentas monopolísticas u oligopólicas. Todo esto, junto con los cuantiosos recursos económicos propios y de terceros que pueden movilizar, les otorga las mejores oportunidades para el aprovechamiento de economías de escala. Además, en materia de comercialización cuentan no solo con las técnicas más avanzadas sino también con una extensa experiencia internacional que en buena medida surge de los «ciclos de vida» que ya han hecho cumplir a sus productos en otros mercados. En cuanto a la capacidad de conseguir financiación de terceros, esta se acrecienta acumulativamente a partir de los ingentes recursos ya controlados por las EM y del mínimo riesgo que para el prestamista implica la misma multinacionalidad de sus actividades. Además, la capacidad de manipulación de la demanda que presupone la posición de mercado de las EM las transforma en actores con capacidad de moldear una opinión pública que será inducida a consumir los productos ofertados por aquellas y, como argumentaremos en el capítulo siguiente, a aceptar la vigencia de prioridades sociales que reflejan muy de cerca los patrones de consumo que las EM promueven.

Esta es una vía sumamente eficaz para el ejercicio de influencia por parte de las EM sobre los países en que se han radicado.

La combinación de la estructura interna de control centralizado y de la dispersión del riesgo en la multinacionalidad da una incomparable *flexibilidad* a la EM. Esta característica compensa con creces la complejidad acarreada por la necesidad de coordinar unidades operantes en diferentes zonas geográficas y la rigidez que impone la necesidad de planificación a largo plazo para el desarrollo de los recursos de información y para la maduración de las inversiones en que las EM basan su superioridad. Antes de pasar a estudiar los efectos de las EM en América latina y especialmente en la Argentina, podemos ilustrar esa flexibilidad con algunos ejemplos. Si se toman las firmas que figuran entre las mayores EM estadounidenses y se calcula la proporción de las ventas de dichas empresas en nuestro país respecto del total de sus ventas, se tienen claros indicios de lo afirmado. General Motors (primera EM del mundo) ocupa el quinto lugar entre las empresas privadas en la Argentina, donde realiza solo un 0,83 % de sus ventas totales; Ford (tercera en Estados Unidos) ocupa el cuarto lugar en nuestro país, con el 1,08 % de sus ventas; IBM (quinta en Estados Unidos) es la 34ª aquí, con el 0,56 % de sus ventas, y Chrysler (séptima en Estados Unidos) ocupa el duodécimo lugar en la Argentina, con el 1,17 % de sus ventas totales.<sup>19</sup> Una crisis económica en nuestro país afectará seriamente la actividad de las empresas nacionales pero no lo hará ni siquiera en un 1 % de la actividad global de General Motors. Si una empresa nacional desea ampliar sus ventas en un 50 %, deberá cumplir en muchos aspectos un enorme esfuerzo, pero para Ford ello sólo significaría ampliar en un 0,5 % sus ventas totales.

Todas estas ventajas impulsan la creciente multinacionalidad de ciertas empresas y, a su vez, la multinacionalidad alimenta circularmente la asimetría de recursos, ampliando en consecuencia el alcance de las ventajas. Todo ello plantea inmensos desafíos a los países en que las EM penetran. Cualquier política nacional, sea esta de carácter económico (monetaria, cambiaria, impositiva, etc.) o de carácter social (distribución del ingreso, empleo, etc.), puede tropezar con una política incompatible de las EM. En ese potencial y por cierto nada infre-

19 Calculado según datos publicados en *Mercado*, n° 157, 13 de julio de 1972, y *Progreso*, enero-febrero de 1972.

cuento conflicto, estas no solo cuentan con sus enormes recursos sino también con la ventaja de que en cada uno de esos países solo arriesgan, en el peor de los casos, una pequeña proporción de sus actividades e intereses globales.

## II

Expuestas ya las principales ventajas generales de las EM, pasamos ahora a considerar las especiales ventajas que favorecieron aún más su expansión en América latina. Cabe señalar que ellas surgieron en gran medida de decisiones gubernamentales inspiradas por la larga lista de aportes positivos que se suponía derivarían de la entrada de capitales extranjeros a nuestros mercados. Esos presuntos aportes recorrían toda la gama, desde el apoyo coyuntural a la balanza de pagos por medio de entrada de divisas con las inversiones directas, hasta el logro de productos a precios competitivos a nivel internacional que permitirían convertirnos en naciones industriales «maduras» y exportadoras, a imagen y semejanza de las naciones centrales. La lista también incluía el acceso a recursos que permitirían nuestro desarrollo tecnológico así como el aprovechamiento de economías de escala; todo ello, acompañado de sofisticadas técnicas de gestión y planificación, daría como resultado crecientes niveles de eficiencia de nuestras economías.

En el capítulo 4 se analizarán los efectos sociales de la aceptación implícita de pautas de consumo y «desarrollo» resultantes de la estimulación de las actividades de las EM en nuestros mercados. Aquí intentaremos confrontar algunos mitos aún subsistentes con realidades analizables a partir de los datos disponibles. Trataremos de desentrañar qué parte de los aportes posibles fue disminuida o eliminada por medio de políticas inadecuadas.

Dice Celso Furtado: «En América latina impúsose, sin discusión, la posición canadiense, proporcionándose el máximo de protección a cualquier actividad productiva tendiente a sustituir importaciones, en la suposición de que *cualquier* industria instalada en el territorio nacional coopera *igualmente* a la prosperidad del país».<sup>20</sup> Esta frase califica con precisión

20 Celso Furtado, *El poder económico: Estados Unidos y América latina*. Centro Editor de América Latina, 1971, págs. 54-55.

este «proteccionismo»: lo que de hecho se logró no fue la protección de las actividades y de las posibilidades de expansión de la producción nacional sino la inclusión de las EM en las economías de nuestros países. Además, y como ya analizamos en la sección anterior, esa inclusión fue en realidad una sustitución de las exportaciones de productos terminados que antes efectuaban las economías centrales, por su ingreso como productoras internas en nuestros mercados. Esto, a su vez, determinó que la «protección» de hecho aplicada discriminase en favor de la producción interna de los bienes de consumo final que antes importábamos, bienes que en sí mismos en poco contribuyeron a ampliar nuestra capacidad productiva y que implicaron un escaso aporte tecnológico. Además, esta pauta de inclusión de las EM determinó que su producción local se orientara fuertemente hacia el mercado interno y sólo marginalmente a la exportación, con lo que se agravaron aún más los estrangulamientos de balanza de pagos surgidos de las crecientes importaciones —también referidas en la sección anterior— de insumos intermedios, de bienes de capital y de transferencias de tecnología resultantes de la misma actividad interna de esas filiales.

Brevemente, puede decirse que las ventajas especiales otorgadas a las EM para operar y expandirse en América latina resultaron de tres distorsiones básicas de las políticas gubernamentales:

1. Creación explícita de condiciones favorables a las EM, por parte de los gobiernos nacionales: franquicias y jubileos impositivos, privilegios cambiarios para las importaciones de insumos intermedios y bienes de capital, y provisión (por medio del déficit de las empresas estatales y de obras públicas) de infraestructura física.
2. Ausencia casi completa de controles respecto de los contratos de transferencia de tecnología, prestación de servicios y utilización de marcas, de las importaciones desde la matriz y de la captación del ahorro interno por parte de las filiales de EM.
3. Avances en la integración de los países latinoamericanos únicamente a nivel comercial, cuyas estructuras productivas ya estaban dominadas por las EM en sus ramas más dinámicas.

Las ventajas generales inherentes a las EM, sumadas a las que resultaron de estas políticas gubernamentales, trajeron aparejadas consecuencias que podremos ver con algún detalle cuando

hayamos entrado al estudio del caso argentino. Pero conviene que antes veamos algunos aspectos de la actividad de las EM en el contexto latinoamericano.

Uno de ellos es la orientación casi exclusiva de las EM manufactureras hacia el mercado interno de nuestros países. Los datos del cuadro 5 son suficientemente elocuentes al respecto. Es interesante observar, además, que los porcentajes de ventas locales de EM para el total de ramas son sumamente altos en América latina (89,92 %) y en la Argentina (86,59 %), pero que ellos son aún más elevados si se excluye una rama escasamente intensiva en tecnología: productos alimenticios, en la cual las EM exportan una proporción mucho mayor de sus ventas totales que en el resto de las ramas.

Cuadro 5. Porcentajes de las ventas totales de filiales de EM manufactureras estadounidenses dirigidas al mercado interno en América latina y en la Argentina, 1966.<sup>a</sup>

	Ventas totales (millones de dólares)		Ventas locales (porcentajes)	
	América latina	Argentina	América latina	Argentina
Productos químicos	1.235	230	91,41	96,08
Productos alimenticios	1.180	286	82,37	59,44
Equipos de transporte	1.030	411	88,44	99,51
Papel y afines; productos de goma	629	116	96,34	98,27
Otras industrias	495	102	87,47	63,72
Maquinaria eléctrica	435	64	94,02	93,75
Metales primarios y fabricados	317	57	97,47	96,49
Maquinaria no eléctrica	247	39	95,95	92,30
Totales	5.569	1.305	89,92	86,59

<sup>a</sup> Los valores representan alrededor del 85 % del total de ventas por filiales manufactureras estadounidenses; el 15 % restante corresponde a filiales en que los inversionistas estadounidenses tenían menos de 50 % de participación en el capital.

Fuente: FIEL, *op. cit.*, pág. 257.

Según los datos del cuadro 5, las ventas en América latina de filiales estadounidenses en tres ramas (equipos de transporte, productos químicos y maquinaria no eléctrica) representaban en 1966 el 45,10 % de las ventas de esas filiales en la región y el 52,10 % en la Argentina. Es de interés observar que

408.907

esta pauta de distribución de ventas por ramas coincide con la de las ventas mundiales de las filiales estadounidenses, y que esas tres ramas figuran también entre las que tienen un mayor grado de concentración en los mismos Estados Unidos. Una aproximación al grado de participación por ramas de las filiales estadounidenses en el mercado latinoamericano puede verse en el cuadro 6.

Cuadro 6. *Participación de las ventas de filiales estadounidenses en las ventas totales del sector manufacturero latinoamericano, 1964 (millones de dólares).*

	Ventas de filiales estadounidenses (a)	Ventas totales de establecimientos manufactureros (b)	(a/b) (porcentajes)
Productos de caucho	355	611	58,1
Productos químicos	1.250	4.420	28,3
Otros productos	560	2.484	22,5
Metales básicos y productos metálicos; maquinaria eléctrica y no eléctrica, y equipos de transporte	1.840	9.104	20,2
Papel y afines	145	790	18,4
Productos alimenticios	950	12.120	7,9

Fuente: United States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, noviembre de 1965; tomado de R. Vernon, *op. cit.*, pág. 22.

Los datos del cuadro 6 pueden servir únicamente como una aproximación por dos razones: están desactualizados en casi una década y los datos correspondientes a algunas ramas figuran demasiado agregados. Las altas tasas de crecimiento de ventas de las filiales de EM respecto de la correspondiente tasa para el sector manufacturero tomado globalmente (como veremos luego en el caso argentino) sugieren que la participación que resulta del cuadro 6 debe haber aumentado sustancialmente. Esta suposición es respaldada por otros datos relativos al aumento de inversiones directas estadounidenses en el sector manufacturero latinoamericano (209 % para el período 1959-69, o sea, una tasa promedio del 20,9 % anual) y el aumento en el número de filiales manufactureras del mismo origen en la región (en dos años solamente, 1965-67, pasaron

de 888 a 950).<sup>21</sup> En cuanto al nivel de agregación, parece evidente que, por ejemplo, la rama de equipos de transporte presentará un porcentaje de participación de las filiales en las ventas totales mucho mayor que el que resulta de las cuatro ramas combinadas del cuadro 6.

Si a las subestimaciones emergentes de los factores apuntados se agrega la participación de filiales de origen distinto al estadounidense, el grado de extranjerización de las ramas manufactureras más dinámicas en América latina sería aún más alarmante.<sup>22</sup> Si bien se podría suponer que la existencia de un sector industrial más fuerte en algunos países, respecto de América latina en conjunto, tendería a diluir el peso de las actividades extranjeras, la marcada prevalencia de las inversiones manufactureras de origen extranjero, justamente en los países más industrializados de la región, destruye por sí sola la validez de tal suposición.

Profundizaremos ahora el análisis de los efectos de las EM sobre la estructura industrial argentina, haciendo referencia a tendencias generales para América latina cuando ello sea necesario. En primer lugar, analizaremos la evolución en la estructura de financiación de las EM y sus efectos en cuanto a la captación del ahorro interno y las decisiones de inversión relacionadas. Según una fuente,<sup>23</sup> los fondos propios de las filiales estadounidenses, más otros fondos captados localmente, crecieron del 67 % en 1957-59 al 91 % en 1963-65, como porcentaje de la inversión directa total de Estados Unidos en América latina. Otra fuente<sup>24</sup> indica que en 1968 los fondos obtenidos localmente por medio de empréstitos, créditos y reinversiones representaban el 95 % de los fondos utilizados por el conjunto de las filiales estadounidenses en la región; únicamente el 5 % restante correspondía a transferencias de fondos desde Estados Unidos.

Otros datos prestan apoyo adicional a la hipótesis de una estructura de financiación basada en forma creciente en recur-

21 O. Sunkel, *op. cit.*, pág. 63. Los datos corresponden a filiales de 187 EM que cumplen con los requisitos de figurar entre las 500 mayores empresas de Estados Unidos y de tener operaciones en por lo menos 6 países.

22 En la Argentina se calcula que las inversiones directas de origen estadounidense representan entre 40 y 50 % de las inversiones extranjeras privadas directas totales (FIEL, *op. cit.*, pág. 12).

23 A. Pinto y J. Kñakal, «El sistema Centro-Periferia veinte años después», *Revista de la Integración*, n° 10, mayo de 1972.

24 A. Ferrer, «El capital extranjero en la economía argentina», *El Trimestre Económico*, vol 38(2), n° 150, abril-junio de 1971, pág. 306.

sos captados en el mercado local. Para las filiales estadounidenses manufactureras en América latina, el porcentaje de utilidades remesadas creció, respecto de las utilidades totales, de 42 % en 1960-64 hasta 52 % en 1965-68, y de 45,26 a 55,63 % para las filiales en la Argentina en igual lapso.<sup>25</sup> Por otro lado, aunque los gastos en instalaciones y equipos representan solo una parte de la inversión total (aproximadamente el 45 % en el sector manufacturero), los datos del cuadro 7 indican una doble tendencia: tienden a disminuir los recursos generados localmente como proporción de las inversiones totales, pero simultáneamente disminuyen también las utilidades generadas por la filial como proporción de los recursos obtenidos localmente.

Cuadro 7. *Relación entre el aporte neto de capitales privados y reinversión de utilidades y el gasto anual en instalaciones y equipos del sector manufacturero, América latina (porcentajes).*

	Aporte neto de capitales privados con respecto al gasto anual en instalaciones y equipos	Reinversión con respecto al gasto anual en instalaciones y equipos	Aporte neto de capitales privados + reinversión con respecto al gasto anual en instalaciones y equipos
1960-62	42	35	77
1963-65	35	34	69
1966-68	32	29	61
1960-68	35	32	67

Fuente: CEPAL, *op. cit.*, págs. 311-12.

Si disminuye la participación de estas dos fuentes en forma simultánea, es evidente que la presión para la financiación de las filiales recaerá sobre el mercado local de capitales. Esta presión tiene óptimas probabilidades de rendir los resultados buscados en ausencia de una política selectiva del crédito, ausencia que determina que prevalezca el principio de solvencia como criterio fundamental en el otorgamiento de créditos. Si la inflación torna negativas las tasas de interés, como es frecuente en nuestros países, resulta aún más favorable la financiación por medio de la obtención de tales créditos. Una importante

<sup>25</sup> United States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, varios números.

consecuencia de la orientación del crédito según el criterio de solvencia es que el grado de concentración de los créditos tenderá a reflejar, y por lo tanto a agravar, el grado de concentración de la estructura productiva; esto es cierto tanto a nivel de rama como a nivel de unidades productivas. De lo cual se desprende, a su vez, que si el peso de la extranjerización en el índice de concentración productiva es considerable, dicho peso se traducirá también en la distribución crediticia. Justamente porque la concentración y extranjerización de la estructura financiera es un buen indicador de los mismos fenómenos en la base productiva, las políticas destinadas a reencauzar el crédito a favor de las empresas nacionales medianas y pequeñas naufragaron frecuentemente, mientras se crean cauces paralelos que reproducen la concentración vigente. Un significativo ejemplo lo constituyen las reformas financieras intentadas a comienzos de 1971 en la Argentina. Las EM, que debían sufrir la restricción de créditos, lograron trasladarla a las empresas nacionales, alargando los plazos de pago a los proveedores.<sup>26</sup>

Cuadro 8. *Bancos extranjeros, 1966 y 1970.*

Tamaño <sup>a</sup>	Cantidad		Porcentaje sobre el total de préstamos del tramo respectivo		Porcentaje sobre el total de depósitos del tramo respectivo	
	1966	1970	1966	1970	1966	1970
Chicos	2	3	4,0	6,5	4,1	10,7
Medianos	8	11	33,3	36,7	29,5	33,3
Grandes	4	5	40,0	55,6	36,7	46,1
Totales	14	19	16,0	22,3	31,6	40,5

<sup>a</sup> Los bancos chicos no alcanzan individualmente al 0,5 % del total de depósitos existentes en el conjunto de bancos privados; los medianos igualan o superan individualmente el 0,5 % y no alcanzan el 3 % de dicho total; los grandes igualan o superan individualmente el 3 % del total.

Fuente: E. Feldman y S. Itzcovich, «La política monetaria y el proceso de concentración y desnacionalización del sistema bancario» (mimeografiado).

Veamos cuál ha sido la evolución del sistema bancario argentino en los últimos años. El porcentaje del total de depósitos

<sup>26</sup> Pablo Kandel, *La Opinión*, suplemento bancario y financiero, 30 de marzo de 1973, pág. 1.

captados por los bancos oficiales se mantuvo alrededor de un 54 % entre 1966 y 1971. Los bancos extranjeros aumentaron su participación del 13 al 18 % en el mismo período, en detrimento de los bancos privados nacionales (32 a 28 %).<sup>27</sup> En el cuadro 8 se puede observar el grado de extranjerización del sistema bancario privado, según el tamaño de los bancos.

El estudio del cual se han tomado estos datos demuestra que en 1962 la participación de la banca extranjera en el sistema bancario privado era algo mayor que en 1966 (33,1 % y 31,6 % de los depósitos, respectivamente). Entre 1966 y 1970 aumenta en casi un 30 %. Es a partir de 1966, y especialmente después de la devaluación de 1967, que se da un marcado proceso de penetración del capital financiero extranjero. Los datos sobre los bancos reflejan este proceso.

Cuadro 9. Distribución del crédito bancario por estratos de concentración, 1970 (porcentajes del total de créditos acordados).<sup>a</sup>

	Bancos oficiales	Bancos privados nacionales	Bancos privados extranjeros	Totales
Ramas altamente concentradas	47,7	45,6	49,2	47,6
Ramas medianamente concentradas	30,6	32,7	36,3	32,7
Ramas escasamente concentradas	21,7	21,7	14,5	19,7
Totales	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a</sup> La clasificación de ramas según grado de concentración corresponde a los datos del Censo Industrial de 1964. En las ramas altamente concentradas, las 8 empresas más grandes reúnen más del 50 % de la producción; el mismo número de empresas reúne entre el 25 y 50 % de dicha producción en las ramas medianamente concentradas, y menos del 25 % en las escasamente concentradas.

Fuente: Basado en datos del *Boletín Estadístico* del Banco Central; tomado de un trabajo inédito cuyos autores no estamos autorizados a citar.

Consecuentemente con lo dicho, existe correlación positiva entre la cantidad de créditos otorgados por bancos extranjeros a cada rama industrial y la cantidad de inversiones extranjeras por rama (medida por las radicaciones de capital). Este com-

<sup>27</sup> *Ibid.*, pág. 6.

portamiento de los bancos extranjeros es diferente del seguido por la banca nacional.<sup>28</sup> La distribución del crédito de los diferentes tipos de bancos, por estratos de concentración industrial en 1970, confirma tanto la existencia de un sesgo a favor de las ramas más concentradas (que, como veremos luego, son aquellas con mayor participación extranjera) como el diferente comportamiento de la banca extranjera y la nacional (véase el cuadro 9).

La evolución de la estructura financiera argentina y su comportamiento en cuanto a la distribución del crédito, más las ventajas y patrones de crecimiento de las EM analizados en páginas anteriores, implican una creciente desnacionalización de las decisiones de inversión. Hemos presentado datos que indican una fuerte tendencia hacia la financiación de las filiales de las EM sobre la base de la captación de ahorro local. Esta tendencia, en un contexto financiero caracterizado por la inexistencia de una política selectiva del crédito, contribuye a profundizar la concentración y extranjerización del sistema bancario, fenómenos que son reflejo de idénticos fenómenos en la estructura productiva. A su vez, el proceso tiende a fortalecer circularmente la extranjerización de la estructura productiva, ya que los bancos extranjeros, que tienen creciente participación en el total de depósitos y préstamos, asignan un mayor porcentaje de su cartera que los restantes a aquellas ramas industriales donde es mayor la concentración en beneficio de las EM. De esto resulta una nueva conclusión, que continuaremos fundamentando.

*Séptima conclusión: El establecimiento de prioridades nacionales basado en la asignación de recursos generados por nuestro mercado depende cada vez más de las decisiones de inversión tomadas por EM.*

Una alternativa posible para la captación de recursos locales es ceder participación en la propiedad de la filial por medio

<sup>28</sup> FIEL, *op. cit.*, pág. 158. El coeficiente de correlación de orden de Spearman es  $\rho = 0,81$  y permite rechazar la hipótesis nula de ausencia de correlación, a un nivel de significación inferior al 1 %. La hipótesis nula de ausencia de correlación entre el orden de diferencias porcentuales en las carteras de crédito de bancos extranjeros y nacionales y el orden de intensidad de radicación de capital extranjero es rechazada a un nivel de significación del 5 %, con  $\rho = 0,44$ .

de la venta de sus acciones. Se ha manifestado una tendencia a nivel mundial en el sentido de una creciente participación de accionistas locales en la propiedad de filiales de EM; pero esta tendencia debe interpretarse como el resultado de dos estrategias mucho más importantes, y no tanto como una forma de captación de recursos locales. Una primera estrategia, que analizaremos en el punto siguiente, consiste en la expansión de las EM por medio de la compra de empresas nacionales ya existentes. La segunda estrategia, de carácter político, está dirigida a proteger los intereses extranjeros. Analizaremos esta estrategia en la última sección del capítulo, pero antes de considerar la forma de control de las filiales extranjeras es necesario presentar brevemente las razones que inspiran dicha estrategia. Si existen pretensiones de control de las actividades de las filiales por parte de los gobiernos locales, y si ellas se traducen en presiones que en el límite significan expropiación, la respuesta más inteligente de las EM puede ser conceder «nacionalizaciones» anticipadas y parciales de su propiedad, que distribuyan el riesgo y el consecuente compromiso de defender políticamente la empresa. Aquí interesa saber cuál es la forma de control de sus filiales por las EM. En el cuadro 10 se puede observar la tendencia de los capitales estadounidenses a compartir la propiedad de sus filiales.

Cuadro 10. *Porcentaje de filiales manufactureras estadounidenses en la Argentina según participación porcentual del capital estadounidense.*

Número de filiales comprendidas	Propiedad mayoritaria estadounidense (porcentajes)		Propiedad minoritaria estadounidense (porcentajes)	Proporción desconocida (porcentajes)
	95-100 % del capital	50-94 % del capital	5-49 % del capital	
1939	27	89	11	—
1957	58	67	21	10
1967	108	58	23	16

Fuente: FIEL, *op. cit.*, pág. 288. Incluye solo filiales de 187 EM.

Hay que hacer tres salvedades acerca de la tendencia que surge de estos datos. En primer lugar, la participación cedida puede ser a favor de capitales extranjeros de otro origen, en

cuyo caso el efecto para nosotros es similar en cuanto a la extranjerización de decisiones de inversión. En segundo lugar, el porcentaje de filiales con un cierto régimen de propiedad nada dice respecto del monto de las operaciones incluidas. En efecto, las filiales con participación minoritaria de extranjeros pueden coincidir con aquellas de menores dimensiones. En tercer lugar, un mayor porcentaje de participación accionaria local está lejos de implicar un mayor control efectivo sobre la empresa: la dispersión de los accionistas nacionales es frecuente, y simultánea con una concentrada participación extranjera. Esta dispersión puede favorecer por sí sola el control por parte de los extranjeros, aunque estos tengan una participación minoritaria; pero hay una razón de mayor peso aún para determinar que el control efectivo de la empresa quede en manos de la matriz de la EM: de ella, o por su intermedio, se obtienen las licencias de fabricación, la asistencia técnica y buena parte de los bienes de capital e insumos que la tecnología importada de la matriz ha hecho indispensables. Más adelante veremos con algún detalle las formas en que los contratos tecnológicos inciden sobre el control efectivo de las empresas, sean estas o no formalmente «extranjeras» y cualquiera que sea el porcentaje de participación accionaria local.

Aparte de los comentarios que acabamos de hacer, los datos del cuadro 10 muestran que todavía es alta la proporción de filiales de propiedad mayoritaria extranjera dentro del total analizado. Efectivamente, en 1967 los estadounidenses tenían más del 50 % del capital accionario en el 81 % de las filiales estudiadas, y el 58 % de las filiales eran de propiedad absoluta de capitales estadounidenses. Además, dentro del 40 % aproximado de filiales que tienen participación de otros accionistas, 3/5 conservan la mayoría accionaria estadounidense. Estas observaciones refuerzan la conclusión enunciada anteriormente, ya que el control de la filial por el capital extranjero permitirá a la EM tomar sus decisiones de inversión centralizadamente, punto que, como dijimos en la sección I de este capítulo, interesa fundamentalmente a la EM. La necesidad de la EM de tomar decisiones centralizadas indica que habrá una clara tendencia a mantener por lo menos el control efectivo, si no accionario, de las filiales.

*Octava conclusión: Dada la necesidad de la EM de tomar sus principales decisiones centralizadamente, habrá un límite a la*

participación que esté dispuesta a ceder en el control de sus filiales. Por ello, y a pesar de una tendencia hacia la apertura a participaciones accionarias locales (en su mayor parte dispersas y minoritarias), el control efectivo que por diversos medios retiene la matriz implica la desnacionalización de las principales decisiones de inversión aparentemente adoptadas por sus filiales.

Dijimos que la participación de nacionales con extranjeros en la propiedad de empresa puede deberse también a una estrategia de expansión de los capitales extranjeros por medio de la adquisición de firmas locales. Si los datos muestran una proporción mayor de filiales de EM con participación accionaria de nacionales que en años anteriores, caben dos hipótesis no excluyentes: en primer lugar, la tendencia (analizada en el punto anterior) que consiste en ceder participación en inversiones extranjeras ya existentes y, con mayor verosimilitud, en las nuevas inversiones; en segundo lugar, está lejos de ser descartable la hipótesis que explicaría el fenómeno según un movimiento de sentido inverso. O sea, por una creciente participación de extranjeros en la propiedad de empresas nacionales ya existentes. Insistimos en que los dos movimientos pueden ser simultáneos, es decir que por el primero los extranjeros estarían cediendo participación en sus filiales, pero por el segundo estarían adquiriendo participación cedida por los nacionales en sus empresas. Veamos algunos datos que respaldan esta hipótesis.

La comparación de las tasas de crecimiento del producto interno bruto con las tasas de crecimiento de las ventas de filiales manufactureras estadounidenses para tres países de América latina apoya la verosimilitud de esta forma de expansión de las EM a través de la compra de capacidad productiva nacional ya existente. Mientras que entre 1961 y 1965 el producto interno bruto crecía en la Argentina a una tasa media anual del 2,8 % y las ventas de filiales de EM lo hacían a una tasa del 16 %, en el Brasil las tasas eran 3,8 y 5 %, y en México 6,8 y 15 %, respectivamente, o sea que el crecimiento más rápido de las filiales se produce en el país de crecimiento más lento.<sup>29</sup> Por otro lado, de 1.325 filiales de 187 EM estadounidenses en América latina, el 48 % son empresas nuevas, el 36 % proviene de la adquisición de otras

29 C. Furtado, *op. cit.*, págs. 56-57.

empresas y el 8 % resulta de fusiones de filiales ya existentes o de creación de nuevas empresas a partir de la diversificación horizontal o vertical de filiales (se desconoce el origen del porcentaje restante).<sup>30</sup> Si se comparan las tasas de crecimiento de la producción manufacturera en la Argentina con las tasas de crecimiento de las ventas de filiales estadounidenses en dicho sector, la hipótesis que estudiamos recibe mayor respaldo aún. Mientras que entre 1957 y 1961 las ventas de esas filiales en la Argentina crecieron al 23 % anual y nuestra producción manufacturera total solo lo hizo al 0,5 %, durante 1961-65 las tasas fueron del 13,7 y 5,7 % respectivamente.<sup>31</sup> Claramente, las ventas de filiales de EM estadounidenses crecieron más en el período de menor crecimiento de nuestra producción manufacturera. Este fenómeno refuerza el hallazgo de una importante correlación entre el aumento de la concentración industrial y las fases del ciclo económico.<sup>32</sup> Esta correlación demuestra que la concentración industrial aumenta en las fases descendentes del ciclo, o sea cuando disminuye el producto interno del sector industrial o se expande a una tasa muy baja. Esto se explica porque las depresiones debilitan más a las medianas y pequeñas empresas, lo cual produce una participación relativa mayor de las empresas grandes en la producción total. Pero si además ocurre que durante los períodos depresivos, en los que el crecimiento del producto nacional es bajo o incluso negativo, las empresas más grandes aumentan su tasa de crecimiento, el índice de concentración industrial estará reflejando un aumento no explicable únicamente en términos relativos. Suceden simultáneamente dos fenómenos relacionados: por un lado, son las empresas pequeñas y medianas las que sufren las depresiones económicas con mayor intensidad, y la consecuencia directa es un aumento de la participación relativa de las ventas de las empresas más grandes en la producción del sector industrial (o sea, un aumento del índice de concentración

30 F. Fajnzylber, «La empresa internacional en la industrialización de América latina», *Revista de Comercio Exterior*, México, vol. XXII, n° 4, abril de 1972, pág. 329.

31 CEPAL, *op. cit.*, pág. 329. La proporción de la tasa de crecimiento de las ventas de filiales sobre la tasa de crecimiento de la producción industrial es 5,81 veces mayor para el conjunto del período 1957-65. Esta proporción es la más alta de la observada en los 13 países estudiados por la fuente. El segundo lugar después de la Argentina lo ocupa el Reino Unido, con 3,00.

32 P. Skupch, «Concentración industrial en la Argentina (1956-66)», *Desarrollo Económico*, vol. 11, n° 41, abril-junio de 1971.

industrial); por otro lado, durante las épocas de depresión económica, las empresas grandes pueden adquirir las empresas menores que han sufrido más profundamente los efectos de la fase depresiva de nuestro ciclo económico. De estas adquisiciones resultaría el aumento en la tasa de crecimiento de ventas de las filiales durante las fases depresivas y el consecuente aumento absoluto de su participación en la producción industrial (o sea, otra cuota de aumento en el índice de concentración industrial, que favorece fundamentalmente a las EM en perjuicio de las empresas nacionales).

Resulta evidente que esta forma de expansión de las EM implica *nula creación de capacidad productiva* y disminución absoluta de la capacidad industrial controlada por nacionales. Pero solo si se conecta este tema con el de la financiación surge toda la gravedad del problema. Pongamos por caso una empresa nacional de tamaño mediano o pequeño que sufre un serio ahogo financiero durante una etapa de dificultades económicas generales. La «solución» para esta empresa, que no tiene buen acceso a créditos del sistema bancario dadas sus escasas perspectivas y su relativa insolvencia, puede ser vender acciones a un ofertante que se alimenta con los créditos bancarios a los que tiene fácil y privilegiado acceso. Este ofertante puede ser la filial de una EM, que gracias a tal acceso está acaparando ahorro interno que se sustrae al disponible para la primera empresa. Por lo tanto, si se observa el funcionamiento global del sistema, se advierte esta aberración: la filial está comprando la empresa nacional con el ahorro interno que sustrae a esta, para realizar una «inversión» que es nula en cuanto a creación de capacidad productiva.

*Novena conclusión: La tendencia históricamente observable señala una tasa de crecimiento de las ventas de filiales de EM que es marcadamente superior a la del total de la producción interna. Esta diferencia se agudiza en los periodos de recesión económica, que favorecen aún más la expansión de esas filiales a costa de las empresas nacionales.*

*Décima conclusión: El control de decisiones de inversión por parte de EM aumenta frecuentemente a costa de las empresas nacionales: las primeras se expanden merced a la adquisición de las segundas. Esto implica un traspaso de control de la estructura industrial existente sin agregado alguno de capacidad de producción.*

Del análisis anterior surgieron algunas conexiones entre el proceso de concentración industrial y el proceso de extranjerización de la industria. Profundizaremos ahora el estudio de la relación existente entre ambos, analizando cuál es la participación de las EM en la industria argentina, cómo se discrimina por ramas y cuál es su evolución. El estudio de los datos del Censo Industrial de 1964<sup>33</sup> por ramas y subramas hace evidente la relación entre concentración y extranjerización. En primer lugar, la mayoría de las subramas con alta participación extranjera son también ramas con un alto grado de concentración. Segundo, los porcentajes de participación extranjera en las respectivas subramas son mayores en el estrato de alta concentración que en subramas menos concentradas. Tercero, el porcentaje de subramas con alta participación extranjera respecto del total de subramas en cada estrato de concentración desciende con el grado de concentración. Además, la extranjerización predomina en las ramas más dinámicas —productos químicos, maquinaria no eléctrica, material de transporte, metales, maquinarias y aparatos eléctricos, productos de caucho y derivados del petróleo—. Pero hay dos excepciones: la rama de productos alimenticios, que es una rama vegetativa, registra una importante participación extranjera, y la rama de papel y productos de papel, a pesar de ser dinámica, no registra ninguna. La primera excepción se explicaría porque las filiales extranjeras que producen bienes alimenticios son las únicas que dedican una parte importante de su producción al mercado externo. Esto indica un interés alternativo al de la «venta» de tecnología para la producción dirigida al mercado interno. La segunda excepción se puede explicar por la desactualización de los datos. En efecto, el lector podrá encontrar más de un caso en que los porcentajes de concentración-extranjerización han aumentado sustancialmente a lo largo de la década trascurrida desde el relevamiento censal. Aunque la carencia de datos censales más actualizados desgraciadamente nos impide dar cifras precisas, procuraremos fundamentar la afirmación de que el grado de extranjerización tiene que haber aumentado sustancialmente a partir de los datos de 1964. En esa fecha la participación de empresas extranjeras en el total de la producción industrial llegaba al 28 %, pero ascendía al 52,2 % en el total de subramas altamente concentradas con pocas empresas (menos de 40 en cada subrama) y al 30,2 %

<sup>33</sup> Véanse los datos incluidos en el Apéndice A de este capítulo, donde figuran también las definiciones de grados de concentración industrial.

en la producción total de las subramas altamente concentradas con muchas empresas (más de 40). En las subramas medianamente concentradas las empresas extranjeras reunían un 16,7 % de la producción correspondiente y sólo un 3,5 % en las subramas escasamente concentradas.<sup>34</sup>

Un estudio muestral<sup>35</sup> que incluyó los establecimientos más grandes de nueve ramas manufactureras comprueba que las tasas de crecimiento de dichos establecimientos superan ampliamente la tasa de crecimiento de la producción manufacturera total. Esos establecimientos habían participado con el 24 % de la producción manufacturera total captada por el censo de 1964, y con el 30 % si se mide su participación solamente en la producción de las ramas a las cuales pertenecen. Mientras el producto interno bruto creció un 34 % en el período 1960-68 (o sea, a una tasa de 3,3 % anual acumulativa) y el sector manufacturero creció un 47,4 % en el mismo período (4,4 % anual acumulativo), el conjunto de la muestra logró una expansión muy superior, con un 117 % en los mismos años (9 % anual acumulativo). Los resultados de este estudio aparecen desagregados por ramas en el cuadro 11, en orden decreciente según la tasa de incremento del volumen físico de la producción.

Interesa observar que las ramas que más crecen son aquellas que, según los datos del censo, poseen el grado más alto de concentración-extranjerización. El mayor crecimiento de los establecimientos más grandes incluidos en la muestra respecto del total de la producción manufacturera evidencia que el proceso de concentración continúa. Para saber cómo fue evolucionando el proceso de extranjerización dentro de cada una de las ramas de la muestra hay que comparar con los datos

34 Estos datos provienen de investigaciones inéditas llevadas a cabo para ampliar el estudio de J. Abot, M. Abramzón, M. Chorne, E. Fariña, M. Khavisse y J. Torre: «La concentración en la industria argentina en 1964», n.º 4, Comisión de Seminarios y Actividades Académicas (mimeografiado). Las fuentes primarias son los datos censales; los registros sobre radicación de capital, que corresponden a la ley 14.780 y decretos posteriores; los anexos sobre capital extranjero de dos encuestas oficiales; la *Guía de Sociedades Anónimas* de 1962 publicada por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, que tiene un anexo con la lista de sociedades extranjeras que cotizan en bolsa; y la encuesta que realiza la Cámara de Comercio Argentino-Norteamericana, cuyos resultados aparecen en la revista *Comments on Trade Business*.

35 Jorge Katz, «Importación de tecnología, aprendizaje local e industrialización dependiente», Documento de Trabajo, Instituto Torcuato Di Tella, Centro de Investigaciones Económicas, enero de 1972, págs. V. 9 y VI. 1 a 5.

anteriores las tasas de crecimiento de las filiales de EM en cada rama. Desgraciadamente, los datos disponibles no abarcan el mismo período que la muestra y se refieren a las ventas de filiales estadounidenses. Teniendo en cuenta estas limitaciones, que impiden una comparación estricta, presentamos en el cuadro 12 la tasa de crecimiento acumulado de las ventas de dichas filiales según rama productiva y las tasas de crecimiento anual promedio respectivas, junto con las tasas promedio correspondientes a la muestra del cuadro 11.

Cuadro 11. *Estudio muestral de los 250 establecimientos más grandes de 9 ramas industriales; tasas de crecimiento acumulado entre 1960 y 1968 de volumen de producción, stock de capital, ocupación y «cambio técnico».*

Rama y número de establecimientos incluidos en la muestra	Porcentajes de crecimiento acumulado entre 1960 y 1968			
	Volumen físico de producción	Stock de capital	Ocupación	«Cambio técnico»
Metales (23)	225,00	180,00	65,00	122,65
Maquinaria y equipo eléctrico (32)	200,00	74,70	29,37	150,36
Productos químicos (38)	197,60	78,10	27,70	120,00
Productos farmacéuticos (17)	123,90	11,70	17,00	104,29
Maquinaria y equipo no eléctrico (36)	114,30	11,00	40,00	76,00
Alimentos (29)	107,00	61,90	42,00	50,70
Vehículos y maquinaria (26)	106,70	70,80	82,20	67,15
Destilerías de petróleo (10)	65,00	70,00	-30,00	42,00
Textiles (39)	40,00	30,70	-8,00	30,10
Conjunto de la muestra	117,00	70,00	40,00	72,00

Fuente: J. Katz, *op. cit.*, pág. VI. 4.

Con las salvedades ya hechas acerca de la relativa comparabilidad de estos datos, el cuadro 12 sugiere que, aun dentro del conjunto de empresas grandes de ramas altamente concentradas, las filiales de EM estadounidenses crecen a un ritmo notablemente mayor que el resto. En otras palabras, el proceso de concentración en esas ramas sería liderado por las empre-

sas estadounidenses. La rama de maquinaria eléctrica constituye una excepción, ya que la tasa de crecimiento de la muestra es mayor que la de las filiales estadounidenses. Pero sucede que esta rama se caracteriza justamente por ser «primordialmente europea»,<sup>36</sup> en efecto, de los 17 establecimientos de la muestra sólo 1 pertenece a una matriz estadounidense, 4 son holandeses, 3 alemanes, 1 sueco, 4 argentinos y 5 de capital mixto nacional-extranjero.

Cuadro 12. Comparación de las tasas de crecimiento de las filiales estadounidenses y de las empresas más grandes de cada rama tomadas en conjunto (porcentajes).

Ramas	Tasa de crecimiento acumulado de las ventas de filiales estadounidenses (1957-66)	Tasa de crecimiento anual promedio de filiales estadounidenses (1957-66)	Tasa de crecimiento anual promedio de la muestra del cuadro 11 (1960-68)
Productos alimenticios	173,48	19,27	13,37
Productos químicos y afines	481,25	53,47	24,70
Maquinaria no eléctrica	412,50	45,83	14,28
Maquinaria eléctrica	90,90	10,10	25,00
<b>Ramas combinadas:</b>			
Equipos de transporte	485,71	53,96	13,33
Papel y afines			—
Productos de goma			—
Metales			28,12
Otros			—

Fuentes: FIEL, *op. cit.*, págs. 107 y 268, y cuadro 11.

Sin embargo, en algunas ramas podría ocurrir que las empresas nacionales más grandes dentro del mismo conjunto de las más grandes de la rama compartieran con las extranjeras el liderazgo del proceso de concentración. Pero en general, como demuestran los datos que presentamos a continuación para el nivel agregado de la industria, es indudable el liderazgo de las filiales de EM en el proceso de concentración. En sustento de esta afirmación, nos ha parecido interesante conocer algunas indicaciones de su comportamiento por ramas.

36 J. Katz, *op. cit.*, pág. VII. 59.

Entre las 50 empresas privadas más grandes del sector manufacturero, las empresas extranjeras han ganado posiciones a costa de las locales. Mientras solo 13 de las 50 empresas más grandes en nuestro país eran extranjeras en 1955, con un 43,7 % de las ventas correspondientes, en 1962 eran 30 empresas extranjeras, con un 66,7 % de las ventas, y en 1970, 33, con un 72 % de las ventas. Por otra parte, las ventas de las 13 empresas extranjeras incluidas en las 50 primeras llegaban en 1955 al 6,22 % de la producción manufacturera total. En 1970, las 33 empresas extranjeras incluidas entre las 50 primeras alcanzaban el 13,70 % del total de la producción manufacturera. Los porcentajes correspondientes para las 50 primeras empresas tomadas en conjunto eran 14,25 %

Cuadro 13. Participación de las ventas de las 100 empresas más grandes, y de las empresas extranjeras comprendidas en ellas, en la producción industrial total, 1956-69 (porcentajes).

	Primeras 25 empresas		Primeras 100 empresas		(a) (b)
	Nacionales y extranjeras	Extranjeras	Nacionales y extranjeras (b)	Extranjeras (a)	
1956	11,75	(9,37)	18,01	(10,82)	60,07
1957	12,03	(9,62)	18,91	(11,84)	62,61
1958	10,21	(8,57)	16,00	(10,37)	64,81
1959	12,49	(11,14)	19,67	(14,30)	72,69
1960	12,81	(10,85)	20,96	(15,85)	75,62
1961	14,52	(13,10)	23,65	(18,78)	79,40
1962	14,78	(12,55)	24,30	(18,46)	75,96
1963	14,87	(12,11)	23,99	(17,87)	74,48
1964	14,27	(12,08)	23,23	(17,81)	76,66
1965	13,53	(11,49)	22,16	(17,43)	78,65
1966	14,66	(12,47)	24,04	(18,86)	78,45
1967	14,60	(12,20)	24,35	(19,61)	80,53
1968	15,16	(12,17)	25,83	(20,02)	77,50
1969	15,21	(12,22)	26,18	(19,99)	76,35

Fuentes: Piotrkowski y M. Khavisse, *La consolidación hegemónica de los factores extranacionales. El caso de las cien empresas industriales más grandes* (mimeografiado); las mencionadas en la nota 34.

y 18,95 %. Por otro lado, las ventas de las 92 primeras empresas eran un 23,81 % respecto de la producción manufacturera total en 1970, distribuyéndose dicha participación de la siguiente manera: 16,09 % correspondía a 54 empresas extranjeras, 1,41 % a 7 empresas locales con participación

extranjera en su capital y 6,33 % a 31 empresas nacionales privadas.<sup>37</sup>

Además, según otros datos, la participación en la producción industrial de las 100 empresas más grandes creció en un 45 % durante el período 1956-69, pero la participación de las empresas extranjeras que figuran entre las 100 mayores en la producción industrial creció a un ritmo mucho más acelerado: 84,75 % durante el mismo período. Los datos correspondientes, que figuran en el cuadro 13, confirman nuevamente el liderazgo de las filiales extranjeras en el proceso de concentración. Lo mismo se puede observar midiendo el índice de concentración extranjera respecto del índice de concentración global, que creció un 27,10 % en el período considerado (última columna del cuadro 13).

En 1966 el origen de las empresas extranjeras incluidas entre las 100 más grandes era el siguiente: 55,3 %, estadounidenses; 15,2 %, italianas; 9,3 %, inglesas; 7,3 %, alemanas; 4,6 %, francesas; 4,7 %, anglo-holandesas; 1,9 %, suizas, y 1,8 %, holandesas.<sup>38</sup> Para tener una idea del porcentaje de participación de todas las empresas extranjeras existentes en la Argentina en la producción manufacturera total, es útil recordar que, según las fuentes utilizadas, las empresas extranjeras que figuraban entre las 100 primeras del país en 1970 absorbían entre 16 y 20 % de la producción manufacturera total (siendo aproximadamente 54 en número).<sup>39</sup> Los datos que hemos presentado confirman por dos vías diferentes el constante avance del proceso de concentración industrial: por un lado, las mayores tasas de crecimiento de las empresas más grandes respecto del total manufacturero y, por otro lado, el

37 Cf. *Panorama de la Economía Argentina*, nos. 4 y 26, *Mercado*, 22 de julio de 1971; Barsky, Ciafardini, Cristiá, Ferrer, *Las corporaciones imperialistas en América latina*, fascículo n° 5, Centro de Trabajadores de Rosario, noviembre de 1971. Para los datos sobre producción manufacturera: BCRA, *Origen del producto y distribución del ingreso, 1950-69*, suplemento del *Boletín Estadístico*, n° 1, enero de 1971; para el año 1970: estimación de FIEL, *op. cit.*, Apéndice I, pág. 10. Los cálculos no incluyen las empresas estatales, ni los de energía eléctrica, ni la empresa mixta SOMISA, ni el frigorífico Anglo.

38 P. Skupch, *op. cit.*, pág. 11. Los índices de concentración que resultan de este trabajo son mayores que los del cuadro 13. Por ejemplo, en 1966 las ventas de las 100 primeras empresas representaban el 28,67 % de la producción del sector manufacturero, contra 24,04 % del cuadro 13.

39 FIEL, *op. cit.*, Apéndice I, págs. 6 y 10. En este estudio se presenta una muestra de 64 empresas extranjeras, cuyas ventas representaban el 6,4 % de la producción manufacturera total en 1965 y el 8,5 % en 1970.

crecimiento del índice de concentración medido por el porcentaje de las ventas de las 25, 50 y 100 empresas más grandes respecto de la producción manufacturera total. Pero también hemos podido mostrar la estrecha relación existente entre el proceso de extranjerización y el proceso de concentración. En este sentido, hemos visto que las empresas extranjeras tienden a liderar el proceso de concentración; en otras palabras, los datos disponibles indican que el ritmo de extranjerización de nuestra economía es aún más rápido que el de su concentración y, por supuesto, muchísimo más rápido que el del crecimiento de nuestra economía.

*Undécima conclusión: En nuestro país, la participación de las filiales manufactureras de EM es alta y crece a ritmo sostenido. Esa participación es mayor y crece más marcadamente en las ramas «dinámicas» que, según hemos visto, corresponden a las ramas de más concentración en Estados Unidos y a los patrones de expansión mundial de EM de ese origen. La extranjerización resultante de nuestra economía avanza a velocidad aún mayor que la de su concentración y se agrava durante los períodos recesivos recurrentes que ella sufre.*

El proceso de *concentración* es una característica histórica del crecimiento industrial capitalista. Pero la íntima relación entre *extranjerización* y *concentración* que acabamos de mostrar para el caso argentino es la característica histórica del capitalismo dependiente. Esta afirmación no es en sí misma suficiente; debe especificársela mediante un análisis de la peculiar forma en que dichos procesos se relacionan en cada caso histórico de capitalismo dependiente, análisis que intentaremos realizar para la Argentina. En este sentido, interesa estudiar no solo las causas de esta relación sino también algunas de las principales consecuencias que ella tiene para nuestra sociedad. Comenzaremos con las consecuencias sobre la distribución de ingreso y los patrones de ocupación en la Argentina. De acuerdo con investigaciones realizadas sobre el período 1946-61,<sup>40</sup> se ha establecido una diferenciación entre el tipo

40 J. Katz, «Características estructurales del crecimiento industrial argentino», *Desarrollo Económico*, julio-septiembre de 1967, vol. 7, n° 26, y *Production functions, foreign investment and growth. A study based on the Argentine manufacturing sector (1946-61)*, North Holland Publishing Company, Amsterdam-Londres, 1969.

de crecimiento industrial ocurrido en la Argentina hasta 1954 y el comenzado alrededor de esa fecha. Entre los años 1946 y 1954 el producto manufacturero creció sobre la base de una rápida absorción de mano de obra proveniente del interior del país. La acumulación simultánea de capital explica el aumento de productividad logrado durante esos años. Después de 1955 las entradas de capitales externos ampliaron el sector industrial, especialmente en las ramas más dinámicas. Durante el período 1955-61 el producto y la productividad experimentaron un rápido aumento en dichas ramas, por el efecto conjunto de la nueva tecnología incorporada y de los crecientes rendimientos a escala. Diversos sectores de la industria argentina se transformaron en sectores capital-intensivos como consecuencia de las nuevas técnicas de producción introducidas. La tendencia resultante hacia un ahorro relativo de mano de obra provocó un marcado rezago en el nivel de empleo respecto de los aumentos en el producto y en la productividad de esas ramas industriales. La insuficiente expansión de las restantes ramas se tradujo en la incapacidad del sector manufacturero, tomado globalmente, para reabsorber el exceso de mano de obra provocado por la importación de nuevas tecnologías capital-intensivas. La fuerza de trabajo desplazada comenzó a crear un importante fenómeno de desempleo estructural, paliado en parte como «desocupación disfrazada» al ser incorporada a actividades de muy baja productividad en el sector servicios. Prueba de ello es que la cantidad total de empleo absorbida por el sector industrial era menor en 1961 que en 1955. Esta disminución absoluta en el nivel de empleo industrial, junto con el mayor crecimiento de la productividad en relación con los salarios, determinó una aguda reducción de la participación del trabajo en el producto nacional. Por otro lado, la evolución hacia estructuras de mercado oligopólicas, favorecida por el tipo de tecnología incorporada, conformó un mecanismo de precios crecientemente inflexible respecto de los aumentos de productividad. Esto, por su parte, implicó que los precios relativos favorecieran a las ramas de mayor productividad (es decir, en general a las más concentradas y extranjerizadas), permitiendo la apropiación de superganancias en ellas y ejerciendo un nuevo efecto negativo sobre la distribución del ingreso nacional. Comparando censos de 1953 y 1963 se confirman estos rasgos y consecuencias principales de la particular evolución del sector industrial argentino en ese período (véase el cuadro 14).

Cuadro 14. Distribución del total de obreros ocupados en la industria, según estratos de concentración, 1953 y 1963.

Estratos de concentración y porcentaje de participación de las empresas extranjeras sobre la producción total de cada estrato en 1963	1953		1963		Porcentaje del total de incremento
	Obreros ocupados	Porcentaje del total	Obreros ocupados	Porcentaje del total	
Ramas altamente concentradas con pocas empresas (52,2 %)	80.210	8,08	82.652	9,08	+ 3
Ramas altamente concentradas con muchas empresas (30,2 %)	194.709	19,63	192.676	21,17	- 1,1
Ramas medianamente concentradas (16,7 %)	242.165	24,42	275.077	30,22	+ 13,6
Ramas escasamente concentradas (3,5 %)	405.421	40,88	312.006	34,28	- 23
Subtotales	922.505	93,03	862.411	94,77	- 6,5
«Resto»	69.023	6,96	47.540	5,22	- 31,1
Totales	991.528	100,00	909.951	100,00	- 8,2

Fuentes: Censos industriales de 1953 y 1963; las mencionadas en la nota 34.

Cuadro 15. *Productividad de la mano de obra y salario real (miles de pesos, precios de 1960) en 1953 y 1963, y porcentajes de crecimiento respectivo, por estratos de concentración.*

	Productividad de la mano de obra (Valor agregado/obreros ocupados)		Salario real			
	Porcentaje de aumento		Porcentaje de aumento			
	1953	1963	1953	1963		
Ramas altamente concentradas con pocas empresas	457,2	988,9	116,3	75,8	86,9	14,7
Ramas altamente concentradas con muchas empresas	291,4	456,9	56,8	59,0	69,4	17,5
Ramas medianamente concentradas	255,3	372,2	45,8	61,3	62,3	1,6
Ramas escasamente concentradas	189,7	253,2	33,5	54,0	47,3	-12,5
Totales	282,6	458,3	62,2	61,2	65,1	6,4

Fuentes: Censos de 1953 y 1963; las mencionadas en la nota 34.

La introducción de técnicas trabajo-ahorrativas, más los rendimientos crecientes a escala, provocó en los sectores dinámicos un aumento mucho mayor de su participación en la producción industrial total que en su participación en el empleo industrial.

Los dos estratos altamente concentrados, que como antes vimos son los que incluyen a las ramas más dinámicas y con mayor participación extranjera, aumentaron su participación en la producción total, de un 31,5 % en 1953, a un 43 % en 1963 (una diferencia de 11,5 %), mientras que su participación en el empleo industrial creció, de 27,71 % en 1953, a 30,25 % en 1963 (una diferencia de solo 2,54 %).

Cuadro 16. *Participación del trabajo asalariado en el ingreso industrial, según estratos de concentración, 1953 y 1963 (porcentajes).*

	Salarios pagados sobre el valor agregado en cada estrato		
	1953	1963	Diferencia
Ramas altamente concentradas con pocas empresas	17,1	10,1	-40,9
Ramas altamente concentradas con muchas empresas	21,3	18,0	-15,5
Ramas medianamente concentradas	26,0	18,7	-28,1
Ramas escasamente concentradas	30,5	20,6	-32,5
Totales	25,7	17,0	-33,9

Fuentes: Censos industriales de 1953 y 1963; las mencionadas en la nota 34.

Mencionamos la diferencia entre los ritmos de crecimiento de la productividad y del salario real. Como puede observarse en el cuadro 15, los rápidos aumentos de productividad en las ramas más dinámicas se traducen en algún aumento del salario real, pero la gran diferencia existente en la tasa de crecimiento de una y otra tiene importantes consecuencias en cuanto a la apropiación de los beneficios del progreso técnico. En un contexto de estructuras oligopólicas, si los salarios reales crecen a un ritmo mucho menor que la productividad,

los beneficios de esta tienden a ser apropiados casi íntegramente por los propietarios del capital.<sup>41</sup>

En el cuadro 16 se observa la evolución de la participación del trabajo asalariado en el ingreso industrial según los diferentes estratos de concentración. Si los precios no disminuyen en respuesta a los aumentos de productividad, no se produce una transferencia de los beneficios del avance técnico a favor del consumidor. Por lo tanto, la contrapartida de una disminución de la participación del trabajo en el ingreso generado, que es un aumento de los beneficios empresariales, está en parte determinada por la diferencia entre el aumento de productividad y el aumento del salario real en las ramas más concentradas. Por el contrario, en las ramas escasamente concentradas el aumento de beneficios empresariales tiende a obedecer a la ya comentada disminución absoluta del salario real. Esta modalidad en la apropiación de los aumentos de productividad, junto con la disminución absoluta del empleo en el sector industrial, determinó la reducción de la participación del trabajo en el producto industrial bruto, que disminuyó constantemente, desde el 48,7 % en 1954 hasta el 32 % en 1963.<sup>42</sup> Decimos, con cierto grado de generalidad, que la forma de apropiación de los aumentos de productividad es uno de los factores determinantes de la reducción de la participación del trabajo en el producto bruto, pero en realidad hay que distinguir entre una incidencia directa y otra indirecta. La primera se debe, como ya vimos, al crecimiento mucho mayor de la productividad que del salario real en las ramas más dinámicas. Pero, por otro lado, la apropiación de los beneficios en las mismas ramas alimenta la demanda de los productos más sofisticados que ellas producen; las ramas más concentradas y extranjerizadas generan en su propio beneficio una demanda en constante expansión. Al mismo tiempo, la desocupación que provoca la introducción de nueva tecnología y la disminución de la participación del trabajo en el producto bruto perjudican a las ramas menos concentradas y fundamentalmente nacionales, deprimiendo la demanda de sus productos, que suelen ser de consumo masivo. Esta incidencia indirecta de la apropiación de los aumentos de productividad provoca mayores cuotas de desempleo en las ramas menos

41 Esta apropiación no es corregida por medio de impuestos si la progresividad del sistema impositivo es débil o inexistente en la realidad de su aplicación, como en el caso argentino.

42 Boletín Estadístico del BCRA, *Origen del producto y distribución del ingreso*, 1950-69, enero de 1971.

concentradas, que ven retraída su demanda. El desempleo mejora la posición negociadora de los empleadores en estas ramas, pudiéndose explicar así la disminución absoluta del salario real en ellas (cuadro 15). Estos efectos indirectos actúan acumulativamente sobre la disminución de la participación del trabajo en el producto bruto. La descripción de este proceso muestra claramente que las dispares evoluciones de las ramas más extranjerizadas y las ramas básicamente nacionales, lejos de ser independientes, reconocen como factor de interrelación la introducción de tecnología trabajo-ahorrativa y la modalidad de apropiación de los beneficios que de ella resulta. Aunque están desactualizados, presentamos datos censales porque ellos indican claras tendencias en el crecimiento industrial argentino a partir de mediados de la década del cincuenta. Varios factores actuaron con posterioridad a favor de la profundización de dichas tendencias. Vimos, en primer lugar, que la extranjerización crece a un ritmo mayor que la misma concentración. Este fenómeno de liderazgo extranjero en el proceso de concentración está basado en la introducción de nueva tecnología y ha seguido implicando, por lo tanto, un sesgo ahorrador de mano de obra en el crecimiento industrial. En este punto puede ser útil volver a los resultados de la muestra industrial incluidos en el cuadro 11. A pesar de que los establecimientos más grandes de las nueve ramas estudiadas en la muestra crecieron a un ritmo sensiblemente superior que el conjunto del sector manufacturero, son los establecimientos de las ramas metalúrgica, eléctrica y química (incluyendo a la subrama farmacéutica) los que alcanzaron las mayores tasas de crecimiento. Pero, como también puede observarse en el cuadro 11, son justamente los establecimientos de estas mismas tres ramas los que alcanzaron las mayores tasas de crecimiento relativo del stock de capital por persona ocupada y de «cambio técnico» (definido como el cambio en la productividad del conjunto de insumos empleados). Estos datos, que llegan hasta 1968, prestan apoyo al argumento de una profundización de la tendencia al ahorro de mano de obra y la existencia de un proceso de concentración basado en la introducción de nuevas técnicas (mayores tasas de crecimiento de la producción de las empresas más grandes respecto del total manufacturero, en gran medida explicadas por la mayor productividad emergente del cambio técnico).<sup>43</sup>

43 Estos datos han sido extraídos de J. Katz, *op. cit.* (1972), donde se presentan y analizan detalladamente.

En segundo lugar, la contradicción interna de este tipo de crecimiento industrial, que no puede dejar de provocar desempleo estructural, se sigue manifestando en los datos más actualizados de los cuadros 17 y 18. Hay que tener en cuenta que la absorción de mano de obra implicada por la instalación de gran cantidad de empresas en el período analizado (1954-1963) tenderá a disminuir posteriormente, cuando el factor principal del proceso de concentración de dicho período —el surgimiento de ramas nuevas fundamentalmente como resultado de inversiones extranjeras— sea sustituido por la consolidación de las grandes empresas ya existentes. La manifiesta incapacidad del tipo de crecimiento industrial descripto para absorber mano de obra en los sectores más dinámicos se tradujo, a lo largo de la década del sesenta, en altas tasas de absorción de empleo por parte de los sectores menos productivos de la economía. Esto sucedió en dos niveles. Por un lado, como se puede observar en el cuadro 17, dentro del sector manufacturero, de las tres ramas que registran mayores aumentos de productividad, solo la rama de industrias metálicas básicas aumentó el empleo en un porcentaje superior al total de la industria manufacturera. La segunda rama —productos químicos— casi no aumentó el nivel de ocupación, y la tercera —fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo— expulsó un 5,6 % de la mano de obra empleada en 1960. Por el contrario, dos de las ramas con menores aumentos de productividad —madera y papel— muestran las tasas más altas de absorción de mano de obra.

Por otro lado, el mismo fenómeno de absorción improductiva del exceso de trabajo se observa en el nivel de la economía global. Son los sectores con disminuciones en la productividad —construcción; compañías financieras, de seguros y de bienes inmuebles— los que registran las tasas más altas de absorción de mano de obra (47,02 y 37,78 %, respectivamente). Estos datos figuran en el cuadro 18.

En tercer lugar, si bien la participación de los asalariados en el producto interno bruto crece lentamente, desde 39 % en 1963 hasta 45,5 % en 1967, a partir de esa fecha comienza a disminuir nuevamente: 44,4 % en 1968, 43,3 % en 1969, 42,1 % en 1970 y 39,5 % en 1971. (Cabe comentar que el mismo porcentaje era 50,8 % en 1954.)<sup>44</sup> Esta evolución con-

44 BCRA, «Origen del producto y distribución del ingreso», *op. cit.*; estimaciones de Lorenzo J. Sigaut para los años 1970 y 1971 (en «La distribución y los niveles de ingresos», *La Nación*, 15 de diciembre de 1972).

Cuadro 17. Variación en la ocupación, el valor agregado y el número de personas por unidad de valor agregado en las industrias manufactureras, 1960-69 (porcentajes).

Industria manufacturera	Incremento en la ocupación	Incremento en el valor agregado	Variación de personal ocupado por un millón de m\$ n de 1960	Ocupación de cada sector sobre el total de la industria manufacturera
Alimentos, bebidas y tabaco	6,5	45,8	- 39,1	19,8
Textiles, confecciones, calzado, cuero y pieles	4,0	15,9	- 11,1	16,0
Madera, productos de la madera y muebles	22,9	44,1	- 17,6	4,7
Papel, productos de papel, imprentas y editoriales	39,8	60,8	- 15,4	5,6
Productos químicos, derivados del petróleo y del carbón, caucho	2,1	102,6	- 97,7	6,9
Productos minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo	19,8	78,0	- 48,9	5,5
Industrias metálicas básicas	28,5	130,0	- 79,6	11,9
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	- 5,6	81,8	- 92,2	18,6
Diversos	7,3	29,7	- 21,0	11,5
Totales	8,4	63,6	- 51,5	100,0

Fuente: FIEL, *Estudios de coyuntura*, n° 77, julio de 1972 (elaborado sobre la base del *Boletín Estadístico* del BCRA, «Origen del producto y distribución del ingreso, 1950-69», enero de 1971).

Pero todavía es necesario profundizar otros aspectos. El tipo de crecimiento económico que resulta de lo expuesto en esta sección opera también mediante otros dos mecanismos de gran importancia. En primer lugar, las empresas oligopólicas establecen importantes eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante en el proceso productivo. El poder de mercado de esas empresas determina que las especificaciones técnicas sean transmitidas tanto a sus empresas proveedoras como a las empresas que utilizan sus productos como insumos en una etapa posterior de la producción.

Así, el crecimiento de filiales de EM fomenta el crecimiento de algunas empresas (nacionales y extranjeras) de otras ramas, colocadas «atrás» o «adelante» de la producción de la primera. Pero ese crecimiento es, por una parte, altamente dependiente en lo tecnológico y en lo económico de la filial que ocupa el «centro» del subsistema de eslabonamientos desde el que se definen las características y especificaciones de las actividades de las empresas satélites; por otra parte, el crecimiento de esos satélites impulsa el proceso de concentración en sus respectivas ramas, en beneficio de quienes como ellos se hallan en una situación de marcada dependencia respecto del «centro» constituido por las filiales de EM. Así, tanto en su propia rama como en las ramas en que actúan sus satélites, las filiales de EM producen una suerte de «darwinismo» tecnológico-económico dentro de cada rama, gracias al cual los que tienen mejores posibilidades de sobrevivir no son necesariamente los más aptos sino aquellos que han logrado colocarse en posición de mayor dependencia respecto del actor principal del subsistema de dominación tecnológica-económica.<sup>47</sup> En segundo lugar, este tipo de crecimiento ocurre mediante la delimitación entre una oferta final de bienes tecnológicamente sofisticados para consumo de capas relativamente restringidas de nuestra población y otro mercado de bienes «tradicionales» para consumo masivo. En la oferta para el primer mercado predominan las empresas extranjeras, mien-

47 Vale la pena comentar que, en términos de las estructuras presentadas en el capítulo 2, estos procesos generan verdaderos «proconsulados» de empresas formalmente «nacionales» que, sin embargo, pertenecen estructuralmente a la situación de dependencia —su posición relativamente privilegiada, incluso la agudización de la concentración que producen en su beneficio en sus respectivas ramas, son función de su inserción marcadamente dependiente respecto de la filial de la EM—. Obsérvese que esto extiende la capacidad de poder real de las EM bastante más allá de lo que pueden indicar los datos que venimos utilizando.

tras que en el segundo la oferta proviene fundamentalmente de empresas nacionales. La escasa absorción de mano de obra, sumada a considerables aumentos de productividad, permite a las empresas oligopólicas que operan en el primer mercado pagar salarios y jornales relativamente altos; pero, paralelamente, esa reducida absorción de mano de obra por parte de sectores que continúan creciendo a expensas de los restantes implica un monto creciente de desempleo estructural. Este desempleo deprime, por un lado, la demanda de productos de consumo masivo dirigida a los sectores más tradicionales de la industria; por otro lado, disminuye la capacidad negociadora de los trabajadores frente a los empleadores, incluso en las ramas de menor productividad, donde la mayor absorción subsana parcial y antieconómicamente el desempleo producido pero sin eliminar sus características estructurales. Ese bajo poder de negociación contribuye a disminuir los salarios en los sectores menos dinámicos, lo cual a su vez deprime aún más la demanda que estos enfrentan. Simultáneamente con la recesión y virtual estancamiento resultantes en los sectores menos concentrados, la apropiación de los aumentos de productividad debidos al cambio tecnológico (fundamentalmente a favor de los propietarios del capital) fortalece acumulativamente la concentración del ingreso en manos de una minoría que alimenta la demanda de los bienes producidos por los sectores oligopólicos extranjerizados. Por esta segunda vía más compleja, el «darwinismo» tecnológico-económico y la consiguiente extranjerización-concentración se producen entre ramas industriales. Este debilitamiento progresivo de los sectores nacionales favorece los fenómenos enunciados en las conclusiones séptima a décima, o sea, el creciente control extranjero de las prioridades en la asignación de recursos generados internamente, y la adquisición de empresas nacionales debilitadas.

*Decimocuarta conclusión: La «eficiencia», dinamismo, «modernización» y enriquecimiento de un reducido número de empresas (extranjeras en una alta proporción) y de ramas industriales (altamente extranjerizadas y concentradas) se producen no solo simultáneamente con, sino a costa de la ineficiencia, estancamiento, retraso y pauperización del resto de las empresas y ramas industriales. Como consecuencia de esto, se produce un profundo corte, entre los actores satelizados alrededor de un nudo dinámico de crecimiento y acu-*

insumos intermedios; cláusulas que fijan límites territoriales a la actividad de comercialización de la empresa licenciataria o prohíben lisa y llanamente las exportaciones, y cláusulas que determinan la intervención directa de la licenciante en decisiones de producción, inversión y comercialización de la licenciataria. Estas restricciones contractuales obran de forma tal que dificultan grandemente la asimilación de la tecnología comprada. Además, en otros casos reducen el estímulo para la investigación local a través de cláusulas que prohíben exportación, obligan a importar o ceden importantes decisiones a la empresa licenciante.<sup>50</sup>

En segundo lugar, las frecuentes restricciones en los contratos tecnológicos se complementan con restricciones impuestas localmente por las filiales de EM mediante el «patentamiento preventivo». Esta estrategia, destinada a asegurar la futura participación y control de mercados, parece ser una práctica frecuente en la Argentina. De las 79 empresas con patentamiento habitual entre 1957 y 1967, ninguna era argentina, mientras que el 55 % eran empresas de origen estadounidense. El 60 % de las patentes concedidas correspondió a la rama de productos químicos y el 20 % a maquinaria y equipo eléctrico. Se comprueba además que la mayoría de las patentes no llega a ser utilizada en la producción.<sup>51</sup> Esto constituye lisa y llanamente una *supresión de conocimientos*, basada en el abuso de leyes nacionales vigentes que reconocen la reciprocidad internacional de trato. Esta reciprocidad es solo formal, por cuanto de hecho significa una concesión, sin contrapartida para nuestro país, en favor de los países tecnológicamente más desarrollados, que de esta manera bloquean no solo la asimilación de tecnología sino también la trasmisión de los conocimientos que los recursos que extraen de nuestros países les permiten en gran medida generar.<sup>52</sup>

50 El componente técnico de la información adquirida también actúa sobre la asimilación tecnológica. Los derechos de utilización de marcas, que comportan un contenido tecnológico nulo, figuran como segundo ítem en importancia en una muestra de 60 contratos celebrados en nuestro país. Los tres primeros ítems de los contratos estudiados, según su frecuencia, son: asistencia técnica en producción, derechos de utilización de marcas y —sólo en tercer lugar— derechos de utilización de patentes de invención. J. Katz, *op. cit.*, cap. VIII, pág. 5.

51 Datos de J. Katz, *op. cit.*

52 Confirmando lo que hemos argumentado en este capítulo, es importante señalar además que «la actividad de investigación y desarrollo en los países desarrollados se concentra en unas cuantas corporaciones o en organizaciones apoyadas por el gobierno (...) Estas condiciones

En tercer lugar, los esfuerzos privados realizados en la Argentina en investigación y desarrollo no contribuyen mucho a la asimilación tecnológica por tres razones. Primero, la cuantía de dichos esfuerzos es reducida. Los 200 establecimientos de la muestra y su mencionada gastan 1,3 % del valor de su producción en transferencias al exterior por derechos de utilización de patentes, conocimiento operativo, marcas y asistencia técnica para comercialización, y menos del 0,4 % en investigación y desarrollo. Las ramas química y eléctrica registran el mayor esfuerzo porcentual, pero este alcanza tan solo al 10 % del realizado en las sociedades de origen de las EM; los mayores gastos en regalías corresponden a las ramas farmacéutica y de vehículos y material de transporte.<sup>53</sup> Segundo, el esfuerzo local es fundamentalmente adaptativo de la tecnología importada, hecho que de por sí expande poco la capacidad tecnológica propia. Tercero, el esfuerzo privado de investigación local en el sector manufacturero es realizado básicamente por las filiales de EM (80 % en la muestra), lo cual implica un flujo de conocimientos desde la filial a la matriz, que se apropia y monopoliza las mejoras locales a la tecnología «vendida», anulando así adiciones potenciales a la capacidad tecnológica del país y sin pagar un centavo por ello. El primer informe (dactilografiado, julio de 1973) de un estudio que el Instituto Nacional de Tecnología Industrial realiza de los contratos de Licencias y Transferencias de Tecnología inscriptos en el registro respectivo, confirma espectacularmente varios puntos de nuestro análisis. Cabe anotar en especial: 1) El estudio comprende 1.402 contratos de licencia de mar-

han conducido a la formación de oligopolios de investigación y desarrollo en casi todas las ramas de la actividad económica, y particularmente en aquellas de gran intensidad tecnológica. Todo esto concentra el poder para ejercer un dominio tecnológico en un número bastante reducido de empresas en los países avanzados. Estas empresas ejercen un monopolio virtual en el suministro de tecnología, especialmente en su relación con los países subdesarrollados» (F. Sagasti, «Subdesarrollo, ciencia y tecnología. Una apreciación del rol de la universidad latinoamericana», Lima, febrero de 1973, mimeografiado). Los datos que sustentan estas conclusiones pueden hallarse sobre todo en Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *The overall level and structure of R & D. Effects in OECD member countries*, París, 1964; C. Cooper y F. Chesnais, «La ciencia y la tecnología en la integración europea», en O. Sunkel, ed., *Integración política y económica*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970, y G. Oldham, trabajo presentado a la Mesa Redonda sobre *Trasferencia de Tecnología*, Lima, 1971 (Departamento de Asuntos Científicos de la OEA).

53 J. Katz, *op. cit.*, cap. VI, págs. 8, 24 y 34.

cas o patentes, prestación de servicios y transmisión de tecnología en general, que se hallan lejos de ser el universo total de contratos de este tipo vigentes en nuestro país; además, la información recogida es la presentada por las propias empresas registrantes. A pesar de ello, el promedio anual de pagos devengados al exterior como consecuencia de esos 1.402 contratos, desde 1966 hasta 1971, es de 150 millones de dólares estadounidenses; esta cifra es superior al doble de las transferencias al exterior registradas y publicadas por el Banco Central de la República Argentina, y equivale al 6,77 % de nuestra exportación total de bienes y servicios y al 38,79 % de nuestro déficit comercial externo del año 1971. 2) Como era de esperar, la mayor parte (41,98 %) de los pagos devengados por este concepto lo son en beneficio de EM con matriz en Estados Unidos; ese porcentual, agregado a los correspondientes a países de Europa occidental y a los que ofrecen «paraísos impositivos» para la radicación de matrices de EM (Lichtenstein, Bahamas, Bermudas, Panamá y Jamaica), constituye una abrumadora proporción del total. 3) Las empresas de capital enteramente nacional vinculadas a estas (presuntas) transferencias de tecnología son una reducida proporción del total, 19 %. 4) La gran mayoría de los contratos establecen severas restricciones a la exportación de los productos o bienes a los que se incorporan la tecnología, marcas o servicios licenciados; el 52,77 % de dichos contratos prohíben exportar, y el 17,84 % (con un total de 70,61 %) solo permiten hacerlo a algunos países limítrofes (Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia, con exclusión de Brasil). Del resto solo el 15,34 % permite exportar a todo el mundo y el 10,22 % no establece prohibiciones o autorizaciones expresas; pero, como anota dicho estudio, «Debe tenerse especialmente en cuenta que muchos [de los] contratos [recién mencionados] están formalizados entre matriz y sucursal, filial o asociada local» —en otras palabras, la mayor parte de los contratos que no contienen prohibiciones expresas de exportación se hallan de todas formas sujetos a la estrategia trasnacional de comercialización determinada por la matriz de la EM que licencia a su filial «argentina». 5) La tasa media de regalías convenidas en esos contratos es del 6 % sobre los montos pecuniarios de los mismos, la mayoría (63 %) sobre el precio de venta al distribuidor. La incidencia de costos de esa elevada tasa, agregada a las prohibiciones respecto de las exportaciones, muestra la gravedad de las limitaciones realmente existentes para tener fundadas esperanzas en la exportación por parte de filiales o

empresas locales asociadas a EM; la otra faz de los términos reales de este problema queda indicada por la presión que esta fracción de los contratos vigentes está destinada a ejercer sobre nuestra balanza de pagos, según los datos suministrados por las mismas empresas registrantes.

*Decimoquinta conclusión: Las numerosas restricciones impuestas en los contratos de compra de tecnología y el escaso contenido tecnológico de muchas de esas compras (realizadas fundamentalmente a EM), la estrategia de patentamiento preventivo practicada por las filiales y el escaso estímulo a la investigación y desarrollo tecnológico local, se traducen en una aguda reducción de la capacidad nacional de asimilación e innovación tecnológica, cuya contracara es una creciente dependencia tecnológica respecto de las mismas EM.*

Hemos avanzado lo suficiente para entrar en el tema del efecto que ejercen las actividades locales de las EM sobre la balanza de pagos. Estudiar los efectos de las inversiones extranjeras en determinado país, con el análisis de sus efectos «directos» sobre la balanza de pagos, implica no solo un error lógico sino la renuncia a averiguar los verdaderos efectos de dichas inversiones. La balanza de pagos no es más que un instrumento contable, y como tal refleja estados coyunturales en la relación de pagos con el exterior. Pero resulta casi superfluo anotar que para solucionar problemas coyunturales es imprescindible insertarlos dentro de tendencias estructurales y estudiarlos como expresión de estas tendencias. En este sentido, la balanza de pagos cumple una función similar a la de un termómetro, que sirve como indicador de la enfermedad de un cuerpo. Una terapia basada en cierto producto medicinal puede lograr mejoras temporarias en ese indicador, pero simultáneamente fomentar crisis posteriores y de creciente gravedad. En ese caso, un verdadero avance hacia un diagnóstico correcto exige investigar los desequilibrios corporales que producen la fiebre. Pero el análisis debe avanzar todavía más para dilucidar la conexión causal que puede existir entre la medicina aplicada y el agravamiento de la enfermedad. Este avance será tanto más fructífero cuanto más profundice el estudio de la interacción entre los desequilibrios ya descubiertos, por un lado, y la combinación de sustancias químicas en el producto medicinal, por el otro.

Análogamente, los desequilibrios de la balanza de pagos deben estudiarse como indicador de los desequilibrios en la estructura productiva de un país. Además, debe ser estudiada la conexión entre las inversiones extranjeras, como presunto «remedio» para los desequilibrios de la balanza de pagos, y la tendencia a desequilibrios crecientes en la misma. Cuanto más se avance en el estudio de los móviles implícitos en las inversiones extranjeras y de su interacción con los desequilibrios en la estructura productiva, más certero será el diagnóstico. Esta parte de nuestra exposición apunta a estudiar la incidencia (tanto aparente como real) de las inversiones extranjeras en diferentes rubros de la balanza de pagos. De ello surgirá una aproximación a la rentabilidad global real de dichas inversiones. Luego relacionaremos las conclusiones de esta parte con las de las anteriores.

La comparación del crecimiento de las inversiones directas de Estados Unidos en el sector manufacturero de América latina con las utilidades remitidas indica que estas últimas crecieron a un ritmo mucho mayor. El índice con base en el período 1960-62 igual a 100 para ambos conceptos muestra que las inversiones pasaron a 196 en 1966-68, mientras que las utilidades remitidas llegaban a 254 en el mismo período.<sup>54</sup> Por otra parte, durante el período 1950-65, las utilidades de las inversiones directas estadounidenses en la región transferidas a las casas matrices fueron tres veces mayores que las nuevas inversiones financiadas con recursos provenientes de Estados Unidos.<sup>55</sup>

La deuda externa de América latina creció de 2.200 a 16.400 millones de dólares entre 1950 y 1968. El valor acumulado de las utilidades e intereses del capital extranjero en la región fue de 10.300 millones de dólares en el período 1950-59 y de 18.100 millones en 1960-69.<sup>56</sup> Estas tendencias se manifiestan en la diferencia entre los aportes de capitales y la remesa de utilidades, que llegó a la enorme suma *negativa* de 6.745 millones de dólares para América latina durante el período 1960-68.<sup>57</sup> La *descapitalización* neta provocada por la diferencia entre inversiones directas extranjeras y el total de remesas al exterior originadas por esas inversiones puede observarse, para la Argentina, en el cuadro 19.

54 Barsky y otros, *op. cit.*, pág. 103.

55 C. Furtado, *op. cit.*, pág. 58.

56 Pinto-Kfiakal, *op. cit.*

57 CEPAL, *op. cit.*, pág. 325.

Según el cuadro 17, el total de remesas al exterior creció en un 46,61 % entre 1965 y 1970. Pero los componentes de este total crecieron a ritmos muy disímiles: los dividendos aumentaron en un 28,57 %, las comisiones en un 76,47 % y la suma de regalías y pagos por servicios técnicos un 138,46 %.

Cuadro 19. Argentina. Remesas al exterior según conceptos e inversión directa extranjera menos remesas, 1965-70 (millones de dólares).

	Dividen- dos	Rega- lías	Comisio- nes	Servicios técnicos	Total remesas	Inversión direc- ta extranjera menos remesas
1965	56	26	17	9	118	— 72
1966	92	48	14	18	172	— 132
1967	70	37	12	16	135	— 126
1968	97	64	23	—	184	— 177
1969	109	68	25	—	203	— 190
1970	72	71	30	—	173	— 162

Fuente: G. Di Tella, *La estrategia del desarrollo indirecto*, Paidós, 1973, pág. 123.

Este notable crecimiento de los pagos tecnológicos confirma la tendencia ya estudiada a nivel mundial, y aporta un nuevo elemento corroborante de los argumentos que en páginas anteriores hemos desarrollado acerca de la importancia que tiene nuestra dependencia en cuanto a estos recursos de información. Pero también es de interés advertir que la negatividad del aporte final de la inversión extranjera directa (o sea, el saldo negativo de la inversión una vez deducidas las remesas) se profundiza continuamente a través del tiempo. Este saldo negativo creció un 125 % entre 1965 y 1970. Según otros datos, las inversiones netas de extranjeros a largo plazo (o sea, las inversiones brutas menos las repatriaciones o desinversiones) disminuyeron aceleradamente a partir de 1962, tornándose negativas en 1966, 1967 y 1968. Por el contrario, la entrada de cuantiosos capitales a corto plazo durante esos años revierte el signo de las inversiones netas de los extranjeros cuando se consideran en forma global,<sup>58</sup> pero esto mismo muestra que el aporte de la entrada de ca-

58 FIEL, *op. cit.*, págs. 100 y 102; 1968 es el último año estudiado por esta fuente, pero todo indica que la tendencia ha continuado hasta hoy.

pitales para la balanza de pagos es únicamente coyuntural, basado en «moneda caliente» que no amplía nuestra capacidad productiva y, como ha sucedido muchas veces, expone nuestra economía a agudas crisis cuando se retira masivamente. El porcentaje anual de beneficios declarados sobre el valor de libros de las inversiones directas estadounidenses en el sector manufacturero fue de 11,2 % para todo el mundo en el período 1960-69. Dicho porcentaje fue mayor en la Argentina (13 %) y menor en el resto de América latina (10,2 %).<sup>59</sup> Por otra parte, la proporción de beneficios remesados al exterior sobre los beneficios totales declarados de las inversiones estadounidenses en el sector manufacturero muestra en nuestro país la tendencia creciente que puede observarse en el cuadro 20. Adviértase además que el porcentaje de beneficios remesados sobre beneficios declarados es en promedio mucho mayor para el período 1966-69 (71,42 %) que en los cuatro años anteriores, 1962-65 (45,54 %). Pero también es importante destacar el curioso comportamiento de estos datos, que en algunos años evidencian remesas de beneficios al exterior aún mayores que los beneficios declarados internamente.

Cuadro 20. *Porcentaje de beneficios remesados sobre beneficios totales declarados de las inversiones directas estadounidenses en el sector manufacturero argentino.*

1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
17,14	29,16	37,50	133,33	56,66	25,0	40,50	174,07	63,15	74,72

Fuente: *Survey of Current Business*, varios números.

Las remesas totales por servicios de inversiones de los extranjeros representan un importante porcentaje respecto de nuestras exportaciones de bienes. Pero lo destacable es que dicho porcentaje también crece rápidamente, como puede observarse en el cuadro 21.

En lo que respecta a la participación de las EM en las importaciones de bienes, hay una falta casi absoluta de datos. Se estima que las importaciones de las filiales estadounidenses representaron aproximadamente un 11 % de las importaciones latinoamericanas de 1966.<sup>60</sup> En la Argentina, por

<sup>59</sup> *Survey of Current Business*, varios números.  
<sup>60</sup> O. Sunkel, *op. cit.*, pág. 64.

ejemplo, la muestra de solo 64 empresas estudiada por FIEL importó un 5,5 % de las importaciones totales en 1965 y un 7,8 % de dicho total en 1970.<sup>61</sup> Las conclusiones y datos que presentamos en la primera sección justifican suponer que es importante la participación de las EM en las importaciones de insumos intermedios y bienes de capital. Estas importaciones representaron en promedio un poco más del 95 % de las importaciones totales argentinas en el período 1956-70,<sup>62</sup> lo cual implica que si es justificado suponer una alta participación de las EM en el 95 % de las importaciones argentinas, lo será también respecto del total de ellas.

Cuadro 21. *Porcentaje de las remesas por servicios de las inversiones extranjeras sobre las exportaciones totales de bienes en la Argentina.\**

1953-55	1956-57	1958-62	1963-66	1967-69	1970-71
3,9	5,3	11,0	15,6	21,0	19,4

\* Basado en datos del Banco Central, *Boletín Estadístico*, varios números.

Por otro lado, la alta participación de las filiales de EM estadounidenses en las exportaciones de productos manufactureros latinoamericanos (41 % en 1966)<sup>63</sup> es poco sorprendente y hasta escasa si se la relaciona con sus factores causales. En primer lugar, las filiales de EM son las principales protagonistas de la concentración existente en los sectores manufactureros en los que operan (fundamentalmente, sectores dinámicos). Es natural, por lo tanto, que su capacidad exportadora supere la del resto de las empresas, salvo algunas excepciones de grandes empresas oligopólicas locales. En segundo lugar, las EM cuentan con numerosas ventajas que les facilitan la actividad exportadora —baste solo considerar que las EM tienen acceso a canales y técnicas de comercialización a escala mundial, de los que no disponen ni remotamente la gran mayoría de las empresas locales—. Tercero, como veremos enseguida, las filiales de EM han sido especialmente favorecidas por la evolución de la ALALC.

<sup>61</sup> FIEL, *op. cit.*, Apéndice I, pág. 13.

<sup>62</sup> J. C. de Pablo, «Análisis del balance de pagos: Argentina 1951-1970», FIEL, *Estudio* n° 84, 1971.

<sup>63</sup> O. Sunkel, *op. cit.*, pág. 64.

No es sorprendente que dos tercios de las exportaciones manufactureras de filiales de EM estadounidense en la Argentina se originen en la rama de productos alimenticios, un 21,30 % en las de cueros y pieles, textiles y otros, y solo un 12 % en el resto de las ramas, caracterizadas por un mayor nivel tecnológico y mayores grados de extranjerización-concentración. En 1966, con un 40,65 % de su producción total en la rama de productos alimenticios, dichas filiales tenían una participación del 69 % en las exportaciones totales argentinas correspondientes a la misma rama. Por otra parte, las filiales que operan en las ramas más dinámicas —química, metales, maquinaria eléctrica y no eléctrica, material de transporte, papel y productos afines, y productos de goma— en 1966 destinaban a la exportación solo el 2,31 % de su producción total, pero ese pequeño porcentaje era equivalente al 29,20 % del total de exportaciones argentinas originadas en dichas ramas.<sup>64</sup> Lo cual indica que con solo el 7,93 % de su producción en estas ramas más dinámicas cubrirían todas las exportaciones argentinas de las mismas. Claramente, las filiales no solo concentran el grueso de sus exportaciones en las ramas tecnológicamente menos desarrolladas, sino que orientan al mercado externo un porcentaje ínfimo de su producción en aquellas ramas donde ejercen un liderazgo tecnológico indiscutido. Una de las limitaciones fundamentales del crecimiento argentino es la insuficiencia de las exportaciones manufactureras. Es cierto que la contribución de las filiales de EM estadounidenses, medida como porcentaje del total de exportaciones argentinas de las ramas más dinámicas, es alta. Pero, como nuestro total de exportaciones industriales es, de todas maneras, escaso, esta alta participación de empresas líderes en dichas ramas, y el hecho de que esa participación es alcanzada con un porcentaje muy reducido de su producción, indican cuáles son los verdaderos obstáculos para superar esa insuficiencia exportadora. En efecto, si las empresas que están en mejores condiciones para exportar lo hacen en muy pequeña medida, esto ocasionará graves dificultades para aumentar el nivel total de las exportaciones.

Un estudio de C. Ianni muestra que las rebajas arancelarias extensivas a los países miembros de la ALALC tienen peso decreciente como instrumento de promoción de exportaciones regionales. Simultáneamente, los acuerdos de complementación industrial aparecen como los mecanismos cada vez más utiliza-

dos. Estos acuerdos requieren la existencia de proyectos previos basados en «entendimientos entre representantes» del sector industrial correspondiente. Según el autor citado, las características de la negociación de los acuerdos favorecen inevitablemente a las filiales de EM. Efectivamente, la dificultad de los entendimientos es tanto mayor cuanto mayor es el número de empresas participantes. Un bajo número de empresas es, por lo tanto, una condición útil. Además, las empresas deberán tener una dimensión que justifique la ampliación de su mercado a 2 o 3 países, o alternativamente contar ya con operaciones en varios países de la zona, que les permitan sacar provecho de la especialización y complementación de productos por países. Empresas diferentes también pueden tener interés en especializarse o complementarse, atendiendo a los beneficios de economías de escala o a una estrategia concertada entre casas matrices. El resultado es que los acuerdos de «complementación industrial» son utilizados exclusivamente en los sectores que monopolizan las EM, único tipo de empresa que satisface las condiciones requeridas. Aún más significativamente, el mismo estudio muestra que los empresarios «locales» que concurren como «representantes» de cada uno de los países a la celebración de esos acuerdos son, en no pocos casos, funcionarios de una misma EM que actúa en cada uno de los países que resultan así «industrialmente complementados». La negociación entre «naciones» resulta ser un simulacro que formaliza la asignación multinacional de recursos y actividades previamente decidida por la EM. La ventaja adicional para esta es que cada gobierno acuerda a las «exportaciones» de «su» filial sustanciales subsidios y ventajas que minimizan, a cargo de los tesoros nacionales, el costo conjunto de las operaciones de la EM.<sup>65</sup>

65 C. Ianni, «La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales», *Comercio Exterior*, diciembre de 1972. Las siguientes líneas (pág. 1124) merecen ser transcritas: «Una empresa nacional de cualquiera de los países de la ALALC obviamente participa en una reunión sectorial al través (sic) de su representante (...) (En contraste,) una empresa transnacional participa con varios representantes, al través de dos o más subsidiarias, que integran la delegación de igual número de países (...) (El mayor número de delegaciones en que una misma corporación transnacional estuvo representada) fue de seis, esto es, que una misma corporación transnacional participó en una reunión sectorial, en 1969, al través de representantes de seis de sus subsidiarias, que formaban parte de las delegaciones de seis países (...) Consideradas individualmente las delegaciones de cada país, podemos encontrar casos (...) en que solo los representantes de empresas con participación

64 Calculado sobre la base de FIEL, *op. cit.*, págs. 264 y 273.

Si se consideran las exportaciones únicamente como medio para la obtención coyuntural de divisas, adquiere sentido la reciente campaña de prensa lanzada en la Argentina por las EM estadounidenses con titulares como «La exportación fabril justifica la inversión externa».<sup>66</sup> Pero esta limitada concepción hace perder su verdadero significado a la discusión en torno de la conveniencia de aumentar las exportaciones «no tradicionales». La verdadera importancia de las exportaciones de productos manufacturados radica en su capacidad de contribuir al logro de aumentos en el ritmo de crecimiento de la economía, a la estabilidad de las exportaciones, a la elevación del nivel tecnológico y eficiencia de las actividades industriales, a la ampliación y consecuente dinamización del mercado para la producción de la industria local y al aumento de la autonomía del país en cuanto al manejo de su comercio exterior.<sup>67</sup> Estos objetivos son congruentes con una estrategia de autonomía nacional. Pero se tornan inalcanzables cuando una alta proporción de las exportaciones más dinámicas «depende» de filiales de EM. La planificación multinacional centrada en la casa matriz, que toma en cuenta las diferentes y variables condiciones para producir y comerciar en los países en que actúa, implica que las exportaciones de sus filiales pueden aumentar la inestabilidad del comercio exterior de un país, así como la dependencia en el manejo del mismo. En lo que respecta a los restantes objetivos mencionados, es necesario tener en cuenta las conclusiones que hemos presentado a lo largo de este capítulo. Para nuestros países la política tecnológica de las EM implica una escasa asimilación de tecnología simultáneamente con una amplia brecha tecnológica. Estos factores determinan una nueva «división multinacional del trabajo» en la que nuestros países comienzan a aportar los productos manufacturados más simples (ya vimos el caso de la rama alimenticia argentina). Esta evolución difícilmente signifique un gran estímulo tecnológico. Pero, además, la contribución que las actividades exportadoras hacen al

de capital extranjero constituyen la totalidad de la delegación de un país. Son comunes los casos en que las corporaciones trasnacionales representan más de la mitad del total de participantes en reuniones sectoriales».

66 Véase, por ejemplo, *La Opinión* del 31 de marzo de 1973: «Hace apenas 18 meses, sin embargo, las empresas estadounidenses radicadas en la Argentina ensayaron una respuesta distinta al problema: superando limitaciones que hasta entonces pesaron sobre sus actividades, se lanzaron a una intensa campaña exportadora».

67 Fajnzylber, *op. cit.*, págs. 333-34.

crecimiento de las filiales profundiza las contradicciones internas del tipo de crecimiento económico estudiado en páginas precedentes, agravando la ineficiencia de los sectores nacionales de la economía.<sup>68</sup>

*Decimosexta conclusión: Para seguir creciendo económicamente, dependemos de la provisión de divisas por parte del sector industrial. Pero la particular estructura de este sector hace que sean primordialmente las EM aquellas que están en condiciones de generar dichas divisas. La división del trabajo entre las EM transforma la expansión externa que se apoya en dichas empresas en una privilegiada vía de profundización de nuestra dependencia, y por lo tanto también de afianzamiento de la estructura interna de dominación. Por ello, en la medida en que las EM sigan cumpliendo el decisivo papel que hoy tienen, el dilema de hierro es dependencia sin divisas, con el consecuente estancamiento, o dependencia con divisas y consiguiente crecimiento con profundización de la situación de dependencia.*

Debemos todavía considerar otros aspectos que también inciden pesadamente sobre nuestra balanza de pagos y, más en general, sobre el conjunto de nuestra economía. La poca confiabilidad de las tasas de rentabilidad sobre inversiones declaradas por las EM es un hecho reconocido por el propio Departamento de Comercio de Estados Unidos,<sup>69</sup> ya que ellas no incluyen la sobrefacturación de las exportaciones de la matriz, ni la subfacturación de las importaciones de las filiales, ni las regalías por conocimientos que no implican gastos de la matriz. Además, el cálculo se basa en el siempre dudoso valor de libros de las inversiones. Por otra parte, los mecanismos de transferencia de beneficios de las filiales a la casa matriz

68 En este sentido, el aserto de Juan Carlos Casas («Las multinacionales y el comercio latinoamericano», *Boletín del CEMLA*, vol. XVIII, diciembre de 1972) de que las filiales de EM se hallan «bajo fuego cruzado», porque se les critica tanto cuando exportan poco como cuando exportan mucho, pierde cualquier matiz defensor para adquirir su real dimensión. Este hecho no hace más que ilustrar la incompatibilidad entre el objetivo de reducción de la dependencia y la presencia de EM en nuestros países. Con la presencia de las EM la dependencia aumenta en cualquier caso, operen estas o no exclusivamente para el mercado interno.

69 *Survey of Current Business*, septiembre de 1967, págs. 48-49.

son múltiples y facilitan la declaración de utilidades allí donde más conviene según consideraciones impositivas, políticas o cambiarias.

En un estudio de la industria farmacéutica colombiana, C. Vaitos<sup>70</sup> define como ganancia real o «retorno efectivo» de la casa matriz a la suma de los beneficios declarados por la filial, las regalías pagadas por ella y la sobrefacturación de los insumos intermedios adquiridos a la casa matriz (o sea, facturación por sobre los precios internacionalmente vigentes para esos insumos). En la muestra estudiada (constituida por el 40 % de la rama) los beneficios declarados eran solo un 3,4 % del retorno efectivo, mientras que las regalías significaban un 14 % y la sobrefacturación un 82,6 % de dicho concepto. Como resultado, la tasa de rentabilidad real de las filiales colombianas llegaba al 79,1 % anual, siendo su tasa declarada en esa rama industrial de Colombia de solo el 6,7 % anual. El estudio presenta montos más bajos de sobrefacturación en las ramas de caucho (40 %), química (25 %) y electrónica (16,7 %). Otras investigaciones sobre la industria farmacéutica llevadas a cabo en México<sup>71</sup> y en Chile<sup>72</sup> hallaron que alrededor de la mitad de los casos estudiados tienen sobrefacturaciones superiores al 100 %, y en México llegan en algunos casos a superar el 1.000 %.

Un valioso estudio reciente de A. Araújo, M. Kamentzky y O. Bourquin («Estudio sobre el comercio de tecnología», dactilografiado, octubre de 1971), que sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (*Anuario de comercio exterior*, tomo III, *Importación*, 1969) coteja los precios internacionales de siete productos químico-farmacéuticos con los efectivamente pagados en importaciones de nuestro país, pone en evidencia las extraordinarias sobrefacturaciones: producto nomenclatura 29.25.02.33, importado de Estados Unidos, porcentaje de sobrefacturación sobre los precios internacionales, 950 %; producto 29.35.33.10, Estados Unidos, sobrefacturación, 1.600 %; producto 29.39.06.34, Inglaterra,

70 C. Vaitos, «Transfer of resources and preservation of monopoly rents», *Economic Development Report*, n° 168, Universidad de Harvard, 1970.

71 Investigaciones de Wionczeck y Navarrete, mencionadas (sin cita) por Jesús Puente Leyva en «Consideraciones sobre inversión extranjera en México», *Comercio Exterior*, noviembre de 1972.

72 CORFO, Departamento de Desarrollo Tecnológico, «Costos implícitos en la transferencia de tecnología; sector farmacéutico», enero de 1971; citado por F. Fajnzylber, *op. cit.*, pág. 330.

900 %; producto 29.35.40.05, Suiza, 4.800 %; 29.35.12.20, Estados Unidos, 900 %. El «récord» de la increíble expoliación evidenciada por el estudio de estos 6 productos solamente es el correspondiente al de nomenclatura 29.35.15.21 («polaramina y sus sinónimos»), por el cual las importaciones de Estados Unidos fueron sobrefacturadas en un 7.100 %. Prescindiendo del irritante hecho de que estas importaciones son todos insumos de productos medicinales que llegan al público correspondientemente encarecidos, estos datos sugieren que nuestro país no es excepción a los generalizados patrones de comportamiento examinados en el texto. Además, y por supuesto, esas sobrefacturaciones entrañan el giro en divisas de los importes respectivos, con el consiguiente impacto sobre nuestros crónicos problemas de balanza de pagos.

Si bien las sobrefacturaciones parecen ser más moderadas (o, mejor dicho, menos excesivas) en otras ramas, lo cierto es que constituyen una práctica muy generalizada en el «comercio intrafamiliar» de las EM. Además, la práctica de la sobrefacturación no se limita a los insumos intermedios: se extiende a los bienes de capital, justificando mayores precios y menores pagos de impuestos locales sobre la base de una mayor depreciación.

De lo anterior se deduce que el control asimétrico de recursos de información permite a la matriz extraer del país donde tiene radicada una filial beneficios extraordinarios que superan ampliamente los beneficios declarados. Es la situación monopólica u oligopólica de la filial la que favorece esta extracción; es decir, los beneficios netos extraordinarios de la EM, que aparecen como tales en la matriz, figuran como costos en la filial. Este margen de costos suplementarios puede ser trasladado a los precios gracias al poder de mercado que confiere a la filial su posición monopólica u oligopólica en el país dependiente. Llamaremos «costos monopólicos» a este margen de costos de la filial tomada aisladamente (o de la firma licenciataria local), que es beneficio neto para la EM tomada como un todo. Por otra parte, estas prácticas dolorosas implican que el Estado dependiente ni siquiera se beneficia con la posibilidad de gravar impositivamente una parte sustancial de las utilidades que extrae la EM. Los complejos mecanismos de transferencia de estos beneficios, y el natural interés de las EM en ocultarlos, hacen que sea imposible cualquier intento de cuantificación. Pero se pueden enumerar los factores principales que entran en el cálculo de la rentabilidad real de la EM, además de los beneficios remesados en

forma oficial: el cobro de regalías (que generalmente no implican ningún gasto suplementario debido a la amortización previa de los costos de investigación y desarrollo del conocimiento transferido); la obtención de mercados cautivos para la venta de insumos intermedios y equipos de capital (estos últimos muchas veces ya amortizados); la posibilidad de facturar a precios sustancialmente superiores a los internacionalmente vigentes, y el acceso a mercados regionales en condiciones sumamente favorables. Se desprende de todo esto que tales prácticas significan en definitiva la apropiación por diversos canales de rentas monopólicas en beneficio de las casas matrices y en detrimento de los países dependientes en que aquellas han radicado sus filiales, con un consiguiente drenaje de divisas que solo en parte es registrado por las estadísticas oficiales y por la contabilidad de las filiales.

*Decimoséptima conclusión: Toda la información disponible indica que los beneficios reales que obtienen las EM con las operaciones de sus filiales superan ampliamente a los declarados en nuestros países. Una buena parte de ellos es transferido por mecanismos encubiertos, incidiendo por lo tanto como un drenaje no visible de divisas sobre la balanza de pagos de los países dependientes. Esta extracción de rentas monopólicas emergentes del control asimétrico de recursos de información por parte de la matriz, favorecida por la situación monopólica u oligopólica de la filial, incide a la vez sobre los precios internos, ya que los mayores costos implicados son trasladados al consumidor. Además, la transferencia oculta de beneficios perjudica al Estado dependiente, al disminuir correspondientemente las recaudaciones fiscales.*

Vimos que la lógica de la expansión de las EM implica que estas sustituyen exportaciones que anteriormente realizaban a los mercados locales por inversiones directas en dichos mercados. También vimos que estas inversiones significan asegurar un mercado para exportaciones de tecnología y de insumos intermedios y bienes de capital. Consecuentemente, desde nuestra perspectiva, el proceso de sustitución de importaciones basado en las inversiones directas de EM constituye una sustitución de los productos anteriormente importados por importaciones de la tecnología y parte de los insumos intermedios y bienes de capital que aquellos productos traían incorporados.

Insistimos en este punto porque tiene importantes consecuencias en relación con las continuas crisis de nuestra balanza de pagos. El interés de las EM en mantener esos mercados para su nuevo tipo de exportaciones se contradice con el interés de los países receptores de inversiones en seguir sustituyendo importaciones una vez agotado el dinamismo de la etapa de sustitución de los bienes de consumo final.<sup>73</sup> La sustitución de tecnología y de bienes intermedios y de capital queda entonces trabada por la estrategia de las EM, dirigida a conservar sus mercados para estas exportaciones. Este objetivo lo logran mediante el tipo de tecnología introducido y la forma como se trasmite. La transmisión de tecnología incorporada a los productos inicialmente sustituidos implica una cadena de especificaciones tecnológicas. La matriz de la EM atiende esos requerimientos por medio de contratos que le aseguran la venta directa de conocimientos tecnológicos, la venta de tecnología incorporada a productos intermedios y equipos de capital y la nula o escasa creación de capacidad tecnológica local sustitutiva de la importada. El creciente drenaje de divisas por estos conceptos, más el drenaje suplementario debido a las prácticas fraudulentas a que da lugar, se enfrenta con el dinamismo decreciente del ahorro de divisas emergente de la sustitución de importaciones de bienes finales y algunos intermedios y de capital. Por otro lado, los requerimientos tecnológicos se transmiten a parte del sector industrial local por medio de eslabonamientos en la producción. Esto trasforma al sector

<sup>73</sup> El ritmo de este tipo de sustitución es inicialmente función de tres factores: el componente importado del consumo final de los países dependientes, la diferencia entre los bienes importados y los de consumo final en los países dominantes, y el ritmo de diversificación del consumo en estos.

El componente importado del consumo en los países dependientes, que se sustituye rápidamente, da gran impulso al proceso. Mientras tanto se puede empezar a importar bienes más sofisticados sobre la base de la diferencia entre las estructuras de consumo final, pero, como vimos en la sección anterior, las EM tenderán a mantener esa diferencia. Por lo tanto, el dinamismo del proceso pasa a depender crecientemente del tercer factor del consumo. Pero la velocidad de la diversificación en los países dominantes no produce un efecto suficiente a través de los mercados de minorías de los países dependientes, con lo cual la economía de estos últimos, a fin de seguir creciendo a un ritmo aceptable, necesita superar el agotado dinamismo de la etapa de sustitución de bienes de consumo, pasando a sustituir bienes intermedios y de capital. Este es un punto —alcanzado hace más de una década en la Argentina— donde el proceso de sustitución comienza a sufrir dificultades aparentemente insuperables y hace una importante contribución a las recurrentes crisis y recesiones.

industrial en un creciente consumidor de divisas, máxime cuando un aumento del nivel de producción interno aumenta aún más el drenaje de divisas para el pago de importaciones, regalías y utilidades.<sup>74</sup>

Si se considera que el sector agropecuario y sus exportaciones crecen a un ritmo mucho más lento, un crecimiento industrial no contradictorio requeriría la generación de las divisas necesarias para pagar las importaciones que requieren los mayores niveles de producción. Pero no ocurre así en el tipo de crecimiento que estamos analizando. Lo normal es que las empresas industriales más grandes y de mayor dinamismo generen divisas con sus exportaciones, pero en nuestros países las empresas que se enmarcan dentro de estas condiciones son, en su gran mayoría, filiales de EM o empresas locales que mantienen contratos tecnológicos con EM. Las limitaciones a la exportación industrial se producen por intermedio de dichos contratos. La restricción explícita sobre las exportaciones actúa contra la posibilidad de competencia, por parte de la empresa contratante local, en mercados que la EM abastece o pretende abastecer ya sea con exportaciones desde la matriz o desde otras filiales, o por medio de filiales establecidas en dichos mercados.<sup>75</sup> La restricción implícita para exportar opera por vía del margen de costos superfluos que hemos llamado costos monopólicos (por sobreprecio de tecnología, de productos intermedios y de equipos de capital). No es difícil que en diversas líneas de productos este margen llegue a determinar los costos excesivos que dificultan gravemente los esfuerzos para competir en el mercado internacional.<sup>76</sup> Pero hay todavía una restricción adicional sobre las exportaciones de nuestros países. La edad o «generación» de la tecnología vendida implica una restricción geográfica en cuanto a mercados a los que se puede ingresar con los productos que incorporan esa tecnología. En efecto, vimos que la edad de la tecnología determina en buena medida para cada país la amplitud de la brecha tecnológica cuando la crea-

74 Según un cálculo realizado por C. Díaz Alejandro (*Essays on the economic history of the Argentine Republic*, Yale University Press, 1971, pág. 356), en la Argentina, la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes importados es de 2,6.

75 Katz, *op. cit.*, pág. VIII.16. «El 30 % de los contratos estudiados prohíben explícitamente la actividad exportadora de la firma local».

76 Lo dicho pone seriamente en duda la interpretación según la cual los altos precios de la producción manufacturera local, y las consiguientes limitaciones a la exportación, estarían relacionados con la baja rentabilidad que impone la pequeñez de los mercados latinoamericanos.

ción tecnológica local es escasa o nula. Una amplitud similar en la brecha tecnológica define zonas de países dentro de los cuales se puede establecer intercambio comercial con facilidad y favorablemente. Por el contrario, será muy difícil ingresar en las áreas más desarrolladas con productos que tienen un atraso tecnológico de varios años.<sup>77</sup>

Hemos analizado, por un lado, los factores que determinan una creciente necesidad de divisas por parte del sector industrial a medida que se expande su producción, y por otro lado los factores que actúan en el sentido de limitar sus exportaciones, impidiendo que estas subsanen la deficiente provisión de divisas del sector agropecuario en relación con los crecientes requerimientos del sector industrial. Todo esto se conecta con una interesante explicación de la inflación argentina.<sup>78</sup> Para superar transitoriamente la limitación de divisas se suele obtener créditos y capitales externos. Pero el crecimiento suplementario del sector industrial logrado con este desahogo momentáneo significa necesidades aún mayores de divisas, a las que se suman además los servicios e intereses de los nuevos capitales ingresados. La inestabilidad del proceso se manifiesta en el hecho que es imprescindible aumentar continuamente el volumen de entradas de capital para compensar el aumento de gastos de divisas provocado a partir del déficit inicial. Con cualquier reducción en la entrada de capitales se quiebra el proceso y se procede a devaluar la moneda. Las restricciones que pesan sobre la sustitución de importaciones «esenciales» y sobre el aumento de exportaciones impiden que se restablezca el equilibrio externo por las vías normales.

Se restablece por un mecanismo muy peculiar. El aumento de costos de las importaciones provocado por la devaluación se traslada a los precios industriales, y el aumento de los precios agropecuarios en el mercado interno resulta de los mayores precios que obtienen los exportadores, traducidos a la moneda interna con un tipo de cambio superior. El proceso inflacionario desencadenado redistribuye el ingreso a favor del sector agropecuario y en detrimento del salario real. Si el au-

77 Bajo esta restricción es inevitable que las exportaciones de las filiales de EM radicadas en países latinoamericanos se dirijan a otros países de la región, lo cual señala una limitación adicional a las que ya hemos mencionado acerca de las EM como agentes de solución y alivio de nuestros problemas de balanza de pagos.

78 Marcelo Diamand, «La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio», *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45, abril-junio de 1972.

mento de costos y precios no está acompañado por un aumento proporcional de la masa monetaria en circulación, se agrega a lo anterior un fenómeno de iliquidez. La consecuencia es una reducción en la demanda que provoca recesión. El déficit presupuestario aparece o se agrava a raíz de la disminución de las recaudaciones causada por la recesión y por el exceso de los gastos públicos respecto de aquellas, debido al incremento de costos. El autor citado ha llamado inflación cambiaria a este peculiar tipo de aumento de precios combinado con reducción de los salarios reales, iliquidez, disminución del nivel de actividad económica y déficit presupuestario. La recesión tiene la «virtud» de superar la crisis de la balanza de pagos, superación que dará un nuevo margen de crecimiento conducente a una nueva crisis. Es por esta razón que es exacto hablar de crisis recurrentes o crisis crónica de la balanza de pagos. Pero, en realidad, *la crisis estructural está implícita en el tipo de crecimiento basado en las EM* y se refleja en las relaciones de pagos con el exterior.

El mismo proceso descrito implica que en un sentido las filiales de EM se ven afectadas por la recesión, ya que de otra manera no se produciría la disminución de importaciones necesarias para recuperar el equilibrio. Además, la inflación dificulta la planificación a largo plazo de las grandes empresas. Pero es justamente en estas circunstancias que se ven favorecidas en términos relativos respecto de las empresas menores, con lo que la producción crece, bajo su control, sin necesidad de aumentar las importaciones, operando a través de la desnacionalización de la capacidad productiva existente.

*Decimotercera conclusión: El tipo de crecimiento basado en las EM limita la posibilidad de seguir sustituyendo importaciones. También limita la posibilidad de aumentar las exportaciones cuya provisión de divisas requieren las crecientes importaciones de este tipo de crecimiento. De esta manera, debido a la crónica escasez de divisas que produce, el mismo crecimiento agota recurrentemente las tasas de crecimiento logrables. Esta escasez se «soluciona» con inflación, que provoca recesión. La recesión tiene, a su vez, secuelas de mayor extranjerización-concentración.*

Para concluir esta parte de la exposición, señalemos una última contradicción del tipo de crecimiento analizado. Todo

intento de limitar las remesas de utilidades de las EM —aparte de tener altas probabilidades de fracasar debido a los mecanismos ocultos de transferencia analizados— implicaría una solución coyuntural de los problemas de balanza de pagos pero profundizaría los problemas estructurales. En efecto, las utilidades que no logran ser remesadas pueden significar mayores cuotas de reinversión por parte de las EM, que, al ser, como hemos visto, las que más rápidamente crecen en nuestra economía, terminarían por desnacionalizarla por completo. Cabe, entonces, una última conclusión antes de pasar a estudiar la política actual de las EM estadounidenses y su gobierno de origen respecto de América latina.

*Decimonovena conclusión: La mayor reinversión de las EM por imposición de restricciones a las remesas de utilidades implicaría, en el mediano plazo, agudizar los problemas emergentes de una mayor extranjerización-concentración; en el largo plazo significaría remesas aún mayores de divisas. Pero si esas remesas pudieran ser impedidas, en la medida en que las actividades y utilidades de las EM crecen a un ritmo mayor que las empresas y la economía local, esto implica en el límite la desnacionalización total de la estructura productiva del país, o sea, la enajenación del país en bloque.*

### III

Bien sabemos que el panorama que hemos presentado de la expansión mundial de las EM y sus efectos en las naciones latinoamericanas, particularmente en la Argentina —donde hemos centrado buena parte de nuestra atención— no es completo. Estos son temas de gran complejidad, que solo desde hace poco han comenzado a ser estudiados sistemáticamente. Incluso en nuestro país, a pesar de que las EM vienen suscitando justificada preocupación, no son muchos los estudios que han procurado analizarlas mediante una recopilación sistemática de los datos disponibles sobre los diversos aspectos de su acción. Por otra parte, el racional interés de las EM apunta a disminuir la visibilidad tanto de su enorme expansión como de buena parte de las operaciones —algunas de ellas, como hemos visto, de por lo menos dudosa legalidad—

que realizan. A pesar de estos inconvenientes, creemos que los datos y el análisis que hemos presentado en las páginas precedentes son suficientes para sustentar una conclusión que tendrá gran importancia en el análisis que continuaremos en el capítulo 4 y en la fundamentación de las propuestas que presentaremos en el capítulo final: *Las EM operantes en la Argentina concretan una forma de dependencia profundamente «internalizada», que estructura nuestro sistema productivo y determina un tipo de crecimiento económico que no puede dejar de marginar a una sustancial proporción de nuestra población, ni de hipertrofiar (por vía de veloces procesos de concentración y aún más veloces de extranjerización) los sectores económicos controlados por las EM, ni de aumentar nuestra dependencia.* Asimismo, las especiales ventajas y características de las EM nos han permitido mostrar que las reformas parciales al sistema vigente, sobre todo en la medida en que no planteen radicalmente el problema mismo de la continuidad o no de la acción de las EM en nuestra sociedad, podrán paliar algunos de los efectos sociales que ellas generan, pero no podrán corregir las tendencias antes señaladas, en cuanto ellas no resultan tanto de intenciones como de patrones estructuralmente determinados por las características organizacionales de las EM, por el tipo de ventajas con las que ellas cuentan y, sobre todo, por el tipo de actividad socialmente marginante, tecnológicamente monopolista y expoliadora de nuestros recursos económicos, que las EM necesitan llevar a cabo para lograr el único equilibrio que les es posible, el de un continuo crecimiento según esas mismas pautas. Esto muestra toda la dimensión del problema: nuestra actual forma de dependencia y su reverso —la dominación que actualmente sufrimos— tienen en esas EM uno de sus nudos centrales. Por eso, en la medida en que nuestro sistema productivo y nuestros patrones de crecimiento económico tengan a las EM como gravitantes actoras, *no podremos dejar de ser dependientes, y todo indica que lo seguiremos siendo cada vez más.* Claro que esta conclusión solo adquiere su verdadero relieve para quienes colocan el valor de autonomía nacional en un lugar privilegiado de sus propias escalas de preferencias. Esta valoración puede ser desechada como «perimido nacionalismo», y esta es de hecho una de las frecuentes líneas de ataque contra posiciones como las que sustentamos. Pero nuestro análisis nos ha permitido mostrar una conexión fundamental: el valor «autonomía nacional» se halla inextricablemente ligado al valor «justicia en las relaciones sociales», en la fun-

damental medida en que nuestra forma de dependencia genera inevitablemente la marginación de una sustancial proporción de nuestra población, cuya creciente expoliación —relativa y absoluta— alimenta el desmesurado enriquecimiento de algunos actores, extranjeros y nacionales, y el también creciente drenaje de nuestros recursos económicos en beneficio de las economías centrales y de las matrices de las EM. Estas conclusiones generales sugieren otras y plantean la necesidad teórica y política de explorar alternativas viables a nuestra actual situación. Estos serán los temas que tratarán los capítulos siguientes, pero antes de entrar a ellos es necesario completar el presente mediante información que apunta a un aspecto que hasta ahora ha quedado implícito: esta forma de dependencia contribuye a plasmar y consolidar un sistema interno de dominación en el que tienen gran peso las EM y los actores locales que ellas subordinan estructuralmente. En este sentido, las EM no son solo agentes basados en una marcada asimetría de recursos económicos y de información; son también actores políticos en nuestro medio que pueden movilizar aquellos recursos, los recursos de los terceros que subordinan y los numerosos canales de ejercicio de influencia que también tienen a su disposición en nuestra sociedad.<sup>79</sup> Una visión global de estos aspectos deberá esperar al capítulo siguiente, pero aquí debemos señalar algunas de las estrategias y posibilidades que surgen para las EM de su profunda inserción en nuestro medio y de sus relaciones con los Estados nacionales dominantes. Este será el tema de lo que resta de este capítulo.

Al final del capítulo 2 afirmamos que el sistema internacional está pasando por un período de profundos cambios cuyo resultado final es difícil predecir. Esos cambios resultan, por una parte, de ajustes de la política internacional estadounidense y, por la otra, de los problemas suscitados por la veloz expansión a escala mundial de las EM.

Esto ha originado visibles puntos de fricción entre los estados nacionales dominantes (por cierto no solo Estados Unidos) y las EM del mismo origen.

Uno de los principales fue el «programa voluntario» implantado por el presidente Johnson en 1965 (trasformado en compulsivo en 1968), en el cual, para mejorar la posición estado-

79 Si recordamos la lista de recursos de dominación presentada en el capítulo 1, advertimos la gravitante posición con que cuentan las EM como actoras políticas en nuestra propia sociedad.

unidense de balanza de pagos, se establecieron importantes restricciones a las inversiones privadas de ese origen en el exterior.<sup>80</sup> Otra de las fricciones resultó de que las filiales de EM estadounidenses radicadas en otros países (y por lo tanto formalmente sometidas a la legislación de estos últimos) se han visto obligadas a acatar decisiones del gobierno de Estados Unidos.<sup>81</sup>

Anticipando una conclusión que presentaremos en el capítulo 4, cabe sin embargo agregar que estos y otros casos de evidentes tensiones deben ser entendidos como fricciones *parciales* entre los actores dominantes del sistema internacional capitalista, emergentes de los reajustes exigidos por la aparición de las EM como actores dominantes junto a los estados nacionales de las economías capitalistas centrales. Este proceso, que está también íntimamente conectado con las agudas tensiones internas de la sociedad estadounidense y con la creciente resistencia de las naciones dependientes, ha llevado a la evidencia de que la política exterior estadounidense seguida con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial no solo excesivamente costosa sino también en buena medida innecesaria para garantizar la dominación ejercida.

Como ya tuvimos oportunidad de señalar en el capítulo anterior, hasta la presidencia de Nixon la política exterior estado-

80 Es interesante destacar que, a pesar de las protestas que este programa despertó originariamente, el resultado ha sido —como lo expresa el estudio varias veces citado del Departamento de Comercio de Estados Unidos, págs. 44 a 46— «muy satisfactorio» para las partes directamente involucradas: las restricciones agudizaron la tendencia de las EM a captar recursos financieros en los mercados en que radican sus filiales. Con ello, y como lo muestran los datos que ya hemos presentado, una sustancial proporción de esas actividades se financia con nuestros propios recursos, sin que las EM deban arriesgar los suyos ni Estados Unidos sufra en su balanza de pagos. En otras palabras, el costo de estas restricciones fue, en definitiva, trasladado por EM y gobierno estadounidense a nuestro sistema financiero y a nuestra balanza de pagos.

81 En uno de estos casos, en 1968 el Tesoro del gobierno de Estados Unidos prohibió a una filial «belga» de una EM estadounidense la exportación de equipo agrícola a Cuba. A pesar de las consiguientes protestas del gobierno y la opinión pública belgas, que naturalmente partían de la base de que una compañía constituida y operante en territorio y según legislación de ese país no podía quedar sometida a la jurisdicción extraterritorial de otro gobierno, la exportación quedó sin efecto por acatamiento de la EM de la decisión de su gobierno. J. Behrman, *National interests and the multinational enterprise. Tensions among the North Atlantic countries*, Prentice Hall, New Jersey, 1970, presenta numerosos casos análogos a este.

unidense estuvo marcada por un explícito designio de ejercer militarmente un papel de «policía mundial» para «contener el comunismo» —papel que llevó a numerosas intervenciones, abiertas o más o menos ocultas: los casos de Guatemala, Santo Domingo, Cuba, Vietnam y sus países aledaños vienen inmediatamente a la memoria—. Este papel estuvo íntimamente ligado al papel igualmente activo que tomó ese gobierno en la «defensa» y promoción de los intereses privados del mismo origen en el exterior, intereses que, como ya hemos visto, son en una abrumadora proporción los de las EM. En este sentido, el paraguas protector del poderío militar estadounidense fue sólo parte de un espectro más amplio de la acción de ese gobierno (acción diplomática, sanciones económicas, utilización de la «ayuda externa» como elemento de promoción de negocios para sus EM y de presión para otros gobiernos, financiación y organización de actividades subversivas contra gobiernos «hostiles», adoctrinamiento y dependencia tecnológica de las Fuerzas Armadas de países dependientes, entre los principales).

En el capítulo 1 hemos argumentado que el ejercicio directo de medios de violencia física es, en última instancia, un ineficiente recurso de dominación, no solo por las reacciones que puede suscitar en sus víctimas y en otros actores, sino también porque traspuestos ciertos umbrales críticos suele tener negativas consecuencias en el seno de la misma sociedad que los pone en juego. Todo indica que este ha sido precisamente el caso de la política abiertamente intervencionista del gobierno estadounidense en lo que se refiere a su papel de «policía mundial» y a la protección militar que muchas veces se mostró dispuesto a extender a los intereses privados de ese origen radicados en el exterior. La percepción de esos costos ha llevado a una importante reformulación de la política exterior estadounidense, resumida por el presidente Nixon en la fórmula del «*low profile*». Ella, por cierto, no implica renunciar a todo el espectro de medios de política exterior de ese país, pero entraña un cambio fundamental en algunos aspectos: la utilización directa de recursos *militares* estadounidenses para «contención del comunismo» es mucho menos probable; las sanciones *militares* por actos «hostiles» de otras naciones contra intereses privados estadounidenses es aún menos probable,<sup>82</sup> y la «ayuda exterior» mediante fondos y

82 Como lo ilustra suficientemente el caso chileno, la nueva política no excluye la aplicación de severas sanciones económicas. Pero aun en

a través de la acción de organismos públicos ha sido sustancialmente reducida.

En otras palabras, los intereses de las EM en nuestros países ya no pueden dar por descontado la garantía del poderío militar estadounidense y de su voluntad de utilizarlo, e incluso en lo que se refiere a canales diplomáticos «normales» el espectro con que la anterior política abiertamente intervencionista solía apoyarlos se ha reducido en algunos aspectos relevantes. Lo que importa advertir es que, si bien estos han sido cambios impuestos a esa nación por los costos emergentes de su dominación internacional, *esos costos ya se habían tornado en buena medida innecesarios, al menos en casos como el aquí analizado en que las EM han penetrado tan profundamente a la nación dependiente.* En otras palabras, los recursos que otorga a las EM su veloz expansión mundial, junto con las posibilidades políticas internas a los países dependientes con que cuentan sobre todo las filiales que producen y venden en ellos, se han combinado en forma tal que en buena medida les permiten prescindir del apoyo que les brindó la política estadounidense anterior al «*low profile*» de Nixon. Esta afirmación entraña varias cuestiones de la mayor importancia política, que convendrá que veamos con cierto detalle.<sup>83</sup>

Hasta hace muy poco, una parte sustancial de la «ayuda externa» estadounidense estaba centralizada en un organismo de ese gobierno, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Las características principales de esta «ayuda» son bien conocidas: por medio de «créditos condicionados» que obligaban a adquirir bienes y servicios en Estados Unidos, significó de hecho un subsidio indirecto de los países dependientes a la economía estadounidense y un útil instrumento para aliviar los problemas de balanza de pagos de ese país;<sup>84</sup>

este plano la cautela con que se ha encarado el caso peruano y la decisión de no aplicar la enmienda Hickenlopper evidencian un grado de restricción impensable en anteriores gobiernos estadounidenses.

83 En esta parte de nuestra exposición, seguiremos de cerca el excelente trabajo de L. Martins, «La política de las corporaciones multinacionales estadounidenses en América latina», presentado a la Conferencia sobre las Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina. Este trabajo forma parte de un volumen que, editado por J. Cotler y R. Fagen, y con el mismo título que la Conferencia mencionada, publicará próximamente Amorrortu editores en colaboración con el Instituto de Estudios Peruanos.

84 En 1969, año inmediatamente anterior al cambio de política que analizamos, el 99 % de las operaciones totales de la AID eran créditos atados; véase el *Annual Report* de la AID para ese año fiscal.

se dirigió fundamentalmente a consolidar gobiernos «amigos», en gran medida por vía militar;<sup>85</sup> y, más allá de declaraciones eufemísticas para consumo externo, fue explícitamente concebida y utilizada como un eficaz instrumento de la política económica y militar de Estados Unidos durante el período abiertamente intervencionista.<sup>86</sup>

Uno de los primeros pasos del gobierno de Nixon fue constituir una comisión destinada a analizar los programas de «ayuda» exterior. Esta comisión produjo el llamado Informe Peterson, ya citado, cuyas recomendaciones han sido la base de los cambios que nos interesa analizar aquí. El sentido fundamental de la nueva política tiene una doble característica: es congruente con el «*low profile*» del gobierno estadounidense y, además, deja bajo control directo de las EM un anchísimo campo de decisiones que antes era intermediado por el Estado norteamericano y por los de los países recipientes de la «ayuda». Como bien señala L. Martins en su trabajo ya citado, estos cambios implican la privatización y la multilateralización de la «ayuda» o, tal vez más exactamente, del poder resultante de los enormes recursos económicos que aquella moviliza directa e indirectamente.

El paso fundamental en esa dirección fue dado mediante la sustancial reducción del papel de la AID y de los fondos que ella maneja. La responsabilidad principal de promoción de los intereses privados estadounidenses en el exterior fue conferida a una nueva institución, la Overseas Private Investment Corporation (OPIC). Esta es una compañía cuyo único accionista es el gobierno estadounidense, pero la ley de su creación establece que la mayoría de su directorio corresponde a los representantes de los inversores privados en el exterior, es decir, a las EM. Entre las numerosas funciones que cumple

85 En 1969, del total de las operaciones de «ayuda» de la AID, el 52 % correspondió a programas militares de «seguridad»; el 6 %, a «programas de emergencia», y el 42 %, a programas de desarrollo, según se informa en «Task Force on International Development», U.S. *Foreign Assistance in the 1970's: A New Approach*, Washington, 1970 (trabajo más conocido como Informe Peterson, al que volveremos a referirnos). Según el mismo informe el 26 % de los créditos para «desarrollo» fueron en realidad destinados a «seguridad».

86 Aunque la proporción ya mencionada de créditos para «seguridad» lo indica suficientemente, cabe agregar aquí que los principales «clientes» de la AID han sido Vietnam del Sur, Indonesia después de la caída de Sukarno, Santo Domingo luego de la invasión, Brasil a partir del golpe de estado de 1964 y el Congo luego de la caída de Lumumba (datos del Informe Peterson).

la OPIC están las de realizar estudios de mercados externos, promover y coordinar inversiones privadas en ellos, garantizar ante entidades financieras de Estados Unidos préstamos solicitados por empresas que utilizarán los fondos para inversiones en el exterior, y asegurar esas inversiones contra riesgos comerciales y políticos.<sup>87</sup> En sus tareas de exploración y promoción de inversiones la OPIC expresa las preocupaciones que causa el «nacionalismo» de los países «en desarrollo» y aconseja una estrategia que puede ser considerada como una adaptación al nivel de las EM de la política de «*low profile*»: en primer lugar tratar de comprometer a firmas europeas o japonesas en operaciones comunes, con la esperanza de prevenir la hostilidad que puede despertar en los «nacionalistas» una presencia exclusivamente estadounidense; en segundo lugar, dar participación accionaria a grupos nativos de los países en que se invierte, como manera de diluir su propia presencia y de ganar aliados que pueden ser de gran utilidad política en esos países.<sup>88</sup>

Adviértase que la OPIC implica transferir al control de las EM una ancha gama de actividades que antes correspondían al Estado norteamericano, dotándola además de grandes medios financieros provistos por el erario. Pero la OPIC es solo uno de los cambios resultantes del Informe Peterson y del «*low profile*». Otro, y por cierto complementario del anterior, es el nuevo énfasis en dar carácter multilateral a las operaciones de créditos de «ayuda» y a las inversiones en nuestros países.

87 L. Martins, *op. cit.*, y Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, «Overseas Private Investment Corporation», *Hearings before the Subcommittee of Foreign Affairs*, Washington, Government Printing Office, 16 y 18 de setiembre de 1969. A pesar de su breve existencia, en 1971 la OPIC había extendido seguros y garantías por valor de 6.500 millones de dólares, más de la mitad de los cuales correspondía a inversiones en América latina. Los «riesgos políticos» asegurados por la OPIC consisten en prohibiciones de gobiernos locales a las remesas de divisas, expropiaciones o confiscaciones y daños físicos producidos por guerra, revolución o insurrección. Una idea de la rapidez y medios con que la OPIC se lanzó a cumplir sus funciones está dada por el hecho de que todas las empresas estadounidenses nacionalizadas en Chile estaban aseguradas en la OPIC (L. Martins, *op. cit.*).

88 Declaraciones del presidente de la OPIC, B. Mills, citadas por L. Martins, *op. cit.* Recordamos aquí los datos que hemos presentado acerca de la tendencia de las EM estadounidenses a dar participación accionaria minoritaria a grupos locales, y lo que ya hemos argumentado sobre las posibilidades políticas acordadas a las EM por su profunda penetración en nuestra sociedad; tema sobre el que volveremos en las páginas siguientes.

La marcada disminución del papel de la AID y las resistencias que en algunos casos despiertan operaciones en las que el gobierno estadounidense aparece como prestamista, mueven al Informe Peterson a recomendar que la ayuda se acuerde por medio de organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En ellos, el gobierno estadounidense es el mayor accionista y ejerce un alto grado de control, lo que permite, sin excesiva pérdida de capacidad efectiva de decisión, un doble objetivo: por una parte, distribuir el riesgo de las inversiones (y por lo tanto generar apoyos potenciales para ellas) entre otros países capitalistas «desarrollados» y, por la otra, disminuir la visibilidad del gobierno estadounidense respecto de la que tenía cuando actuaba como prestamista directo. Esta aparente «despolitización» de la «ayuda» por medio de organismos «internacionales» que actúan de acuerdo con criterios «técnicos» y «objetivos» se completa con otros pasos que muestran el papel reservado para las EM en este esquema. En adelante, los programas de «ayuda» de cualquier tipo serán privatizados también en el sentido de que se dará en ellos un papel mucho más importante a «intermediarios y contratistas privados»;<sup>89</sup> además, las empresas podrán obtener préstamos directamente del Banco Mundial. En otras palabras, los Estados de las naciones dependientes serían dejados de lado en las decisiones acerca de los programas de «ayuda» y de inversiones, en beneficio de organismos internacionales controlados por el gobierno estadounidense y las EM.

Estas consecuencias de la política de «*low profile*» ceden cada vez más espacio a «partes privadas», o sea, fundamentalmente a las EM, que se han organizado en diversas formas. Las instituciones más importantes creadas por las EM son la Comunidad Atlántica de Desarrollo para América Latina (ADELA) y el Consejo de las Américas (COA). La primera<sup>90</sup> reúne a EM de todo el mundo capitalista desarrollado. Sus funciones principales son realizar directamente inversiones,<sup>91</sup> generar oportunidades de inversión para sus asociadas, promover un «clima favorable» para las EM, buscar la participación accionaria de

89 La documentación oficial estadounidense correspondiente a estos y los siguientes puntos puede consultarse en L. Martins, *op. cit.*

90 La idea de la creación de ADELA fue lanzada por el senador estadounidense J. Javits. Puede interesar conocer que el Dr. Krieger Vasena ha sido uno de sus más activos promotores y altos dirigentes.

91 En 1970 las inversiones directas de ADELA sumaban 98.828.000 dólares (ADELA, *Monthly Bulletin*, noviembre de 1970).

grupos locales, prestar asistencia técnica y administrativa a EM y empresas locales, celebrar contratos con organismos internacionales de crédito, asegurar y garantizar inversiones de las EM miembros y realizar estudios de mercado en países latinoamericanos. ADELA crece rápidamente, expandiendo sus operaciones con subsidiarias especializadas en algunas de estas funciones, y habiéndose ya convertido en un importante inversor-promotor en nuestro continente.<sup>92</sup> Obsérvese, además, que en línea con el pensamiento que guió la creación de la OPIC y la reducción de las operaciones de la AID, ADELA suple las intermediaciones gubernamentales, diversifica los riesgos de las inversiones que realiza, promueve operaciones de coparticipación de capital entre EM de diferente origen, y aconseja la incorporación de capitalistas locales en las inversiones en nuestros países, sosteniendo su conveniencia política. También se coloca como interlocutora directa de organismos internacionales que hasta hace poco estaban constreñidos a actuar por intermedio de nuestros gobiernos.

El conjunto de estas innovaciones —todas ellas en plena marcha, en rápido crecimiento, dotadas de enormes fondos y controladas por las EM— significa un profundo cambio respecto de anteriores patrones en los que el gobierno estadounidense tenía un papel mucho más activo y visible en la prestación de «ayuda» y en la canalización de inversiones. Por una parte, el Estado norteamericano abandona una serie de actividades y las cede al control directo de las EM; por la otra, algunas importantes esferas de decisión que ese gobierno retiene son transferidas a organismos, como el Banco Mundial, sobre los que ejerce un alto grado de control y que le sirven como velo que reduce la visibilidad de sus decisiones. Desde el ángulo de las EM, ellas reciben la administración de enormes fondos del erario estadounidense (OPIC) y, por otro lado, se reúnen en organizaciones privadas que aumentan grandemente su campo de acción (ADELA). Ambas pasan a desempeñar buena parte de las funciones que abandona el gobierno estadounidense y, además, operan como centros de coordinación de las EM para la promoción de condiciones favorables para el conjunto de sus operaciones y para la realización en común de negocios y actividades políticas. Por añadidura, estas instituciones sirven como medio para que cada EM diversifique sus riesgos con seguros de inversiones, o transfiriéndolos a

92 Baste señalar que desde 1964 ADELA ha duplicado todos los años los fondos de que dispone para sus operaciones. (*Annual Report*, 1970).

organismos internacionales, a otras EM o, en parte también, a capitalistas locales. Asimismo, la tendencia a realizar inversiones conjuntas de EM y/o de estas con grupos locales, así como a la inversión directa por parte de ADELA, es función también de la conveniencia de «disminuir la visibilidad» de las EM estadounidenses. Con ello logran aprovechar la menor sensibilidad política existente en nuestros países respecto de las EM europeas y japonesas, y, por supuesto, de los capitalistas locales, que con su participación necesariamente subordinada les brindan la eficaz cobertura política buscada.

Es este el contexto en el que debe entenderse el significado real de la postura no intervencionista y poco espectacular, de «*low profile*», de la nueva política exterior estadounidense: esta se produce coincidentemente con la transferencia de recursos e instituciones de ese gobierno a las EM, fomentando la capacidad propia de acción de estas. El logro de esta capacidad no solo hace innecesaria sino también políticamente inconveniente, en muchos casos, una política de abierto respaldo por parte de Estados Unidos. Si cada EM controla recursos que pueden en muchos aspectos desafiar exitosamente a los de nuestras naciones, es claro que las iniciativas de cooperación conjunta de las EM, que estas ya han institucionalizado, aumentan aún más aquellas asimetrías. Aparte de las posibilidades que resultan para las EM de esa coordinación, la dilución del papel desempeñado por los Estados de las naciones dominantes les permite presentar un argumento de la mayor importancia práctica: las decisiones y procesos puestos en juego en nuestros países habrían dejado de ser «políticos»; se trataría ahora de problemas «técnicos» y «objetivos», que deben ser encarados en función del «interés común» de las EM y de nuestras naciones en lograr el «desarrollo» mediante la «cooperación» con los agentes más dinámicos del capitalismo mundial.

Esto sirve para señalar que el «*low profile*» del gobierno estadounidense ha impuesto a las EM la necesidad de ampliar aún más uno de los rubros tradicionales de su actividad en nuestros países: la utilización de sus recursos para determinar el contenido de las decisiones de nuestro gobierno y, más ampliamente, para ejercer influencia en nuestras sociedades. En este plano desempeña un papel de gran importancia otra nueva institución, el Consejo de las Américas (COA), que fue creado y presidido por David Rockefeller, y que reúne unas 200 EM estadounidenses con operaciones en América latina. Sus principales funciones son las de actuar como un intermediario

entre el gobierno estadounidense y los latinoamericanos, operar ante estos como un grupo de presión respaldado en el peso de sus EM y en sus excelentes contactos con el gobierno estadounidense, y llevar a cabo numerosas actividades tendientes al adoctrinamiento ideológico y la cooptación en nuestros países.<sup>93</sup> Es decir que el COA, expresamente diseñado para ese fin, coordina la acción política directa de las EM sobre nuestras sociedades, completando así la capacidad adquirida por las EM a través de la OPIC y ADELA para defender sus propios intereses.

La forma en que se define, para las EM, la nueva situación resultante del «*low profile*» puede captarse en las palabras de J. F. Gallagher, vicepresidente del COA y de Sears Roebuck:

«La rama ejecutiva del gobierno estadounidense ha indicado en numerosas ocasiones que pretende seguir una política de «*low profile*» en América latina, y que esta política limita su capacidad para comprometerse en respaldo de las inversiones privadas en el extranjero. Sabemos, por ejemplo, que el gobierno no aplicará casi ninguna sanción en casos de expropiación. También sabemos que destacados miembros del Congreso vinculados con temas latinoamericanos aceptan esta postura de «*low profile*» de la rama ejecutiva (...) Todo esto debe llevarnos a la conclusión de que, en lo que concierne a la protección de las inversiones privadas estadounidenses en América latina, la comunidad de negocios debe arreglárselas por su cuenta».<sup>94</sup>

Claro que, aparte de sus nuevas actividades a nivel internacional, en términos de la política interna de nuestros países las EM cuentan con excelentes posibilidades de «arreglárselas por su cuenta» y están resueltas a aprovecharlas. Como se desprende de todo lo dicho, esas posibilidades son función de su grado de penetración y del tipo de actividades que desarrollan; no es casual que la mayor parte de los «problemas» sufridos por EM en América latina se relacionen con actividades extractivas «tradicionales», y no con aquellas principalmente orientadas a nuestros mercados internos, que establecen nu-

93 Para dar una idea de la amplitud de las actividades del COA, transcribimos en el Apéndice B parte de la información contenida en sus *Annual Reports* de 1970, 1971 y 1972 y en sus boletines mensuales de esos años.

94 COA, *Report*, vol. 7, n° 3, setiembre de 1971, pág. 10.

merosos eslabonamientos «hacia atrás» y «hacia adelante» de su propia producción. La subordinación de intereses económicos locales que esto facilita, la participación minoritaria y sin posibilidad real de control de capitalistas locales en la propiedad de sus filiales, y lo que el actual presidente del COA llama la «creciente convergencia» de mentalidades «modernistas» y «pragmáticas» entre nuestros tecnócratas y las EM, son todos factores que tejen densas tramas de intereses «nacionales» alrededor de las EM, disminuyendo su visibilidad y solucionándoles buena parte de los conflictos políticos que, de haber permanecido por completo aisladas, hubieran debido afrontar.

Según el COA, las EM que se desempeñen en América latina deben concebirse a sí mismas como «ciudadanos empresarios» (*corporate citizens*) que ponen en juego sus recursos para obtener decisiones gubernamentales y clima social apto para la «iniciativa privada» y, por lo tanto, conducente a la armonización de los negocios de las EM con nuestro «desarrollo». Estos nuevos «ciudadanos empresarios» hacen política, la política apuntada a desalojar a los «ideólogos» del «nacionalismo» y del «tradicionalismo», y a definir las cuestiones en juego en nuestras sociedades en términos del tipo de «eficiencia» que las EM pueden aportar. El «ciudadano empresario» es un actor político interno que deriva sus recursos no solo de su condición de apéndice del sistema internacional sino también de las alianzas que puede tejer internamente.<sup>95</sup> Sobre esta base, puede obtener más eficiente y menos visiblemente resultados que en otras épocas requirieron abiertas intervenciones de los Estados dominantes. Apoyo este que les es retirado cuando, en algunos aspectos, ya les es innecesario en muy buena medida y, además, les resulta potencialmente contraproducente respecto de la alternativa de una dominación mucho menos visible por parte de «ciudadanos empresarios» protegidos por un ancho círculo de intereses «nacionales» estructuralmente subordinados, por «crecientes convergencias» con tecnócratas gubernamentales y privados, y por una masiva utilización de medios de manipulación ideológica de nuestra población. El «*low profile*» no entraña la pérdida de vigencia de los Estados dominantes; expresa la acomodación del sistema internacional a las crisis provocadas por una pasada política de abiertas intervenciones y a los inmensos recursos que el conjunto de las EM ha desarrollado a partir de la Segunda

95 Véase Apéndice D.

Guerra Mundial. También el «*low profile*» corresponde a formas más indirectas y menos visibles de dominación de Estado a Estado, a la privatización de actividades crediticias e inversoras antes cumplidas por el Estado y a la emergencia de instituciones privadas de coordinación multilateral y transnacional de los recursos económicos, de información y de influencia controlados por las EM. Estos recientes fenómenos transforman el sistema internacional, institucionalizando la capacidad de dominación de las EM, o sea, facilitándoles el ejercicio en nuestras sociedades de la amplia dominación que quedaba potencialmente disponible para ellas a partir de las ventajas propias, de los patrones de crecimiento y de los efectos sociales que hemos venido analizando a lo largo de este capítulo. Aun a riesgo de caer en algunas repeticiones, retomaremos estos temas en el capítulo siguiente, en el marco más amplio de un sistema de dominación y del tipo de Estado dependiente que una profunda «*internalización*» de las EM contribuye decisivamente a plasmar.

## Apéndice A

En la siguiente lista aparecen las subramas en las cuales había participación extranjera en 1964, ordenadas según la rama industrial a la cual pertenecen, el grado de concentración y el porcentaje de participación de la producción extranjera en el valor de la producción total de la respectiva subrama. Las subramas clasificadas como altamente concentradas, AC, son aquellas en las cuales las 8 empresas más grandes reúnen más de 50 % de la producción, las subramas medianamente concentradas, MC, son aquellas en que las 8 empresas más grandes reúnen entre el 25 y el 50 % de la producción, y en las subramas escasamente concentradas, EC, las 8 empresas más grandes reúnen menos del 25 % de la producción. De las subramas altamente concentradas, las señaladas con (\*) son aquellas cuyo universo de empresas llega hasta las 40 empresas; estas son las subramas altamente concentradas con pocas empresas, por contraposición a las subramas altamente concentradas con muchas empresas, en las cuales operan más de 40 empresas. Las subramas señaladas con (-) son aquellas que no cuentan con participación extranjera. Las cifras entre pa-

réntesis corresponden al porcentaje de participación extranjera en el valor de la producción total de la respectiva subrama.<sup>96</sup>

### Rama de productos alimenticios

AC: (\*) Elaboración de levadura de cereales y polvo de hornear (87 %). (\*) Matanza de ganado, preparación de carnes en frigoríficos (75,3 %). Productos alimenticios diversos no clasificados en otra parte (56,5 %). Elaboración de cacao, chocolate y sus derivados (22,2 %). Fabricación de hielo, excepto hielo seco (13,5 %). Alimentos preparados para animales y aves de corral (3,7 %).

MC: Elaboración y refinado de aceites vegetales comestibles y no comestibles (14 %). Manteca, crema, queso, caseína, leche condensada, leche en polvo y demás productos de lechería, incluyendo usinas de pasteurización (6,5 %). Frutas, legumbres y hortalizas al natural, secas y en conserva, incluso pulpas y jugos (2,9 %). Legumbres y cereales, excepto trigo, en forma de harinas y demás preparaciones (2,9 %).

EC: (-).

### Rama de bebidas

AC: (\*) Elaboración de cerveza y cerveza malta (62,4 %). Licores y demás bebidas alcohólicas (48,8 %). Aguas gaseosas, bebidas sin alcohol y refrescos (36,2 %).

MC: (-).

EC: Elaboración de vinos, bodegas (1 %).

### Rama de tabaco

AC: (\*) Preparación de hojas de tabaco (43,3 %). (\*) Fabricación de cigarrillos (42,2 %).

MC: (-).

EC: (-).

<sup>96</sup> Los datos y clasificaciones han sido extraídos de un estudio sobre el Censo Industrial de 1964: J. Abot, M. Abramzón y otros, «La concentración en la industria argentina en 1964», Comisión de Seminarios y Actividades Académicas (mimeografiado).

### *Rama de productos textiles*

AC: Cinco subramas que incluyen: lavadero de lana; hilados y tejidos de lana, algodón y otras fibras; blanqueo, teñido y apresto de textiles; tejidos de seda natural, artificial y de fibras sintéticas; y tejidos de lana, algodón y otras fibras, excepto tejidos de punto (13,6 %).

MC: Desmotado de algodón (16,6 %).

EC: Tejidos y artículos de punto: de lana, algodón, seda, fibras sintéticas y mezclas (2,7 %).

### *Rama de calzado, prendas de vestir y otras confecciones textiles*

AC: (\*) Confección de bolsas de arpillera y lienzos (26,3 %). Calzado de tela, con cuero u otros materiales (81,2 %).

MC: (-).

EC: Ropa interior y exterior confeccionada en roperías, grandes tiendas y lencerías (2,4 %).

### *Rama de madera y corcho, excepto muebles*

AC: (-).

MC: (-).

EC: Cajones para envases y embalaje (3,6 %).

### *Rama de muebles y accesorios*

AC: (-).

MC: (-).

EC: Muebles metálicos para el hogar, mobiliario médico y quirúrgico, muebles para comercio, oficinas, etc. (5,8 %).

### *Papel y productos de papel*

AC: (-).

MC: Artículos diversos de pulpa de madera, papel y cartón (no clasificados en otra parte) (4 %). Cajas y demás envases de cartón, excepto estuches (1,2 %).

EC: Sobres y bolsas de papel y afines (3,2 %).

### *Productos de caucho*

AC: (\*) Cámaras y cubiertas (95,6 %). Diversos (44,2 %).

MC: (-).

EC: (-).

### *Sustancias y productos químicos*

AC: (\*) Hilados de fibras artificiales y sintéticas (72,9 %).

(\*) Fósforos (64,5 %). Gases comprimidos y licuados, excluidos gases derivados del petróleo y carbón (54,4 %). Materias primas para la industria plástica (42,8 %). Específicos veterinarios (27,2 %). Jabón, excepto de tocador (27,2 %).

(\*) Tanino y demás curtientes de origen vegetal y curtientes sintéticos (21,3 %). Grasas animales no comestibles (16,4 %). Ácidos, bases y sales (14,2 %). Pintura, lacas, barnices, esmaltes y charoles (8,1 %). Fungicidas, insecticidas y fluidos desinfectantes (3,8 %).

MC: Medicamentos y productos farmacéuticos (49,7 %). Productos de perfumería y artículos para higiene y tocador (44,7 %). Productos químicos diversos no clasificados en otra parte (21 %). Alcohol: destilación y desnaturalización (6,6 %).

EC: (-).

### *Productos derivados del petróleo y del carbón*

AC: Productos del petróleo, salvo de destilería (41,7 %).

(\*) Destilerías de petróleo (30,5 %).

MC: (-).

EC: (-).

### *Materiales de construcción*

AC: Vidrios y cristales en todas sus formas (35,5 %). Cemento portland y blanco (22,3 %).

MC: (-).

EC: (-).

### *Industrias metálicas básicas*

AC: Productos de laminación, piezas fundidas, alambres, tubos y cañerías de metales no ferrosos, excluido cobre y sus

aleaciones (59,6 %). Tubos y cañerías de hierro o acero (50,1 %). (\*) Productos básicos de la fusión de minerales de plomo, estaño, cinc y demás no ferrosos (29,5 %). Alambres de hierro y acero, incluso alambre galvanizado (27,8 %). Productos de laminación, etc., de cobre y sus aleaciones (23,1 %). Productos básicos de hierro y acero (4,6 %).

MC: (-).

EC: (-).

#### *Productos metálicos, excepto maquinaria y equipos de transporte*

AC: Galvanización, estañado y metalización (34,8 %). Tanques, depósitos, tambores, cascos de hierro, etc. (29,6 %). Envases de hojalata y de chapa de hierro y demás productos de hojalata (14,7 %). Talleres electromecánicos de reparación, acabado y producción de piezas mecánicas (6,6 %).

MC: Artículos de hierro, con o sin parte de otros metales, no clasificados en otra parte (13,5 %). Herramientas de mano y para máquinas (8,7 %). Bulones, tuercas, tornillos, remaches, clavos y afines (2,5 %). Productos de orfebrería y artículos metálicos de menaje (2,1 %). Artículos de bronce y demás metales no ferrosos, no clasificados en otra parte (2,1 %).

EC: (-).

#### *Maquinaria, excepto la eléctrica*

AC: Fabricación, armado y reparación de tractores, incluso repuestos y accesorios (87,7 %). Fabricación, armado y reparación de máquinas y equipos de contabilidad, máquinas de escribir y cajas registradoras, incluso repuestos y accesorios (86,6 %). Fabricación, armado de motores de combustión interna, repuestos y accesorios (86,5 %). Ascensores y artefactos afines, incluso instalación, reparación, repuestos y accesorios (35,9 %). Fabricación, armado y reparación de máquinas de coser, de tejer, repuestos y accesorios (35 %). Fabricación, armado y reparación de heladeras, lavarropas y acondicionadores de aire, incluso repuestos y accesorios (1 %).

MC: Maquinaria y aparatos diversos no clasificados en otra parte (15,8 %). Generadores de vapor y equipo conexo, incluso reparación, repuestos y accesorios (12,3 %). Maquinaria

agrícola, incluso molinos de viento, reparación, repuestos y accesorios (2,6 %).

EC: Máquinas, herramientas y maquinaria especial para usos industriales, incluso las destinadas a reparación, repuestos y accesorios (1,4 %).

#### *Maquinaria, aparatos, etc., eléctricos*

AC: (\*) Lámparas y tubos eléctricos: incandescentes, fluorescentes y de gas (84,2 %). Conductores eléctricos aislados con esmalte, goma o plásticos (64,8 %). Acumuladores, pilas y baterías (32,2 %).

MC: Válvulas electrónicas y tubos catódicos, receptores de radio y televisión, grabadores, tocadiscos y afines, equipos y material para telefonía y telegrafía, incluso reparación, repuestos y accesorios (23,3 %). Instalaciones electromecánicas y sus reparaciones (19,2 %). Aparatos eléctricos para uso doméstico o comercial y herramientas eléctricas de mano, incluso reparación, repuestos y accesorios (12,4 %). Generadores, motores transformadores y rectificadores eléctricos, incluso reparación, repuestos y accesorios (9,5 %). Construcción y reparación de maquinaria y aparatos, accesorios eléctricos no clasificados en otra parte (7,2 %).

EC: (-).

#### *Material de transporte*

AC: (\*) Automóviles, camiones, camionetas y demás vehículos análogos (96,6 %). Talleres ferroviarios, construcción y reparación de locomotoras y vagones, fabricación y reparación de motores de combustión interna, repuestos para material rodante y de tracción (16,5 %). Motocicletas, motonetas, bicicletas y triciclos, incluso reparación, repuestos y accesorios (8,7 %). Astilleros y talleres navales y astilleros de desmantelamiento, fabricación y reparación de motores marinos (6,4 %).

MC: Fabricación y reparación de carrocerías para automotores y demás vehículos, incluso remolques y semirremolques (7 %).

EC: Repuestos y accesorios para automóviles, camiones, camionetas y demás vehículos análogos (9,3 %).

Cuadro 22.

	Número total de subramas por estrato	Número de subramas con participación extranjera por estrato	Participación extranjera en el valor de la producción (porcentajes)	Tasa de crecimiento anual acumulativa, 1953-63 (porcentajes)
Subramas altamente concentradas con pocas em-presas	19	17	52,2	7,8
Subramas altamente concentradas con muchas em-presas	60	43	30,2	5,1
Subramas medianamente concentradas	41	26	16,7	5,7
Subramas escasamente concentradas	26	9	3,5	0,4
Totales	146	95	28,0	4,5

Fuentes: J. Abot, M. Abramón y otros, *op. cit.*; las mencionadas en la nota 34.

### Manufacturas diversas

AC: (\*) Material fotosensible: películas, placas, telas y papeles, industria cinematográfica (19 %). Instrumentos de precisión para medir y controlar, de uso científico, profesional, industrial y comercial, incluso repuestos y accesorios (11,2 %).

MC: (-).

EC: (-).

### Apéndice B

La siguiente información, extraída de los Informes Anuales de 1970, 1971 y 1972, y de los boletines de esos años del Consejo de las Américas (COA), da una idea acerca del alcance de sus variadas actividades. Estas incluyen: *a*) realización de campañas masivas de publicidad; *b*) presiones y contactos directos con gobiernos y grupos dirigentes latinoamericanos; *c*) adoctrinamiento y cooptación de personal gubernamental y sectores dirigentes latinoamericanos; *d*) reuniones y conferencias de representantes de las EM, a veces juntamente con latinoamericanos.

La campaña publicitaria del Consejo es llevada a cabo por medio de programas de «educación» radial y televisiva, publicación de varios artículos semanales que son reimpresos en diarios y difundidos por radio en prácticamente todos los países latinoamericanos, donación de libros y material educativo a universidades y colegios, programas locales de entrenamiento de ejecutivos y líderes estudiantiles. Los alcances de estos esfuerzos quedan ejemplificados por los siguientes datos: distribución de 530.000 copias de literatura informativa en 1971 en varios países latinoamericanos; 200.000 dólares dedicados en la Argentina a explicar «el papel positivo cumplido por la empresa privada» a una audiencia televisiva y radial de 4 millones de personas; inserción de esta propaganda en 35 periódicos que tienen aproximadamente 15 millones de lectores.

Para el ejercicio de presiones y el fomento de contactos directos con gobiernos y grupos dirigentes latinoamericanos, el Consejo cuenta con representantes permanentes en Argentina, Perú, Brasil y Centroamérica. El marco general de acción del Consejo en este nivel es una «teoría de la convergencia», que el presidente de la organización se encarga de exponer en los

siguientes términos: «Puede haber una convergencia entre los nuevos líderes de América latina y los nuevos líderes del sector privado de Estados Unidos. Nuestra tarea es comprometerlos crecientemente, en combinación con los "hacedores" de América latina, con la filosofía de cambio innovador y con visión de futuro, pero también pragmático». En consonancia con esta «filosofía», una parte sustancial de la tarea en este plano es cumplida por «equipos de consulta», «misiones especiales» y «programas de diálogo sobre el terreno», jerga utilizada por el mismo Consejo para designar la tarea política llevada a cabo, en conexión con temas concretos, por los enviados especiales en los diferentes países. Así, por ejemplo, son numerosas las «misiones» a los países del Pacto Andino, que naturalmente constituye uno de los focos de preocupación para el Consejo. En 1971 un grupo enviado a Perú tuvo por objeto fundamental la discusión de restricciones a la inversión extranjera establecidas por la Nueva Ley Industrial peruana y el Pacto Andino. El grupo se encargó de recalcar que el objetivo de las EM es el crecimiento, la promoción de exportaciones y la integración de naciones a la economía mundial, y que el grupo de consulta quería dialogar con el gobierno «de profesionales a profesionales». En su evaluación de esta misión, el Consejo comenta que «es un hecho que la política peruana se tornó más flexible en los sectores de minería, petróleo e industria durante 1971». Equipos imbuidos del mismo espíritu llegaron a Colombia, Ecuador y México durante el mismo año para discutir técnica y «despolitizadamente» medidas que pueden poner en jaque intereses de las EM. En Colombia y Ecuador el tema central giró alrededor de la «falta de estabilidad», «las dificultades burocráticas» y demás inconvenientes provocados por el tratamiento de las inversiones extranjeras en el Pacto Andino. En Ecuador, se promovió la formación de una Fundación para el Desarrollo y Educación, cuyas funciones principales son aumentar el papel del sector privado en el desarrollo ecuatoriano y dirigir un programa de entrenamiento para ejecutivos. Estas tareas son vistas como de suma urgencia por el Consejo, ante los peligros de «estatismo» que implican los recientes descubrimientos de importantes reservas petroleras en Ecuador. En México, el tema más importante fue la «política de mexicanización», que también suscitó agudas preocupaciones en el COA y sus EM. En la Argentina, se realizó un esfuerzo cuyos resultados el Consejo consideró sumamente positivos. Se imprimió un trabajo del economista Herbert K. May, consultor del COA, sobre los efectos de la

inversión extranjera en el desarrollo argentino. Posteriormente, el representante permanente del COA en Buenos Aires se encargó de fusionar ese estudio con investigaciones emprendidas por FIEL sobre el mismo tema. El trabajo resultante —del cual, aunque estamos lejos de compartir sus conclusiones, hemos extraído numerosos datos para el presente capítulo— fue consultado por las autoridades gubernamentales encargadas de preparar la nueva ley de inversiones extranjeras. El Consejo, comentando sus actividades en este plano, les atribuye efectos favorables: «La ley de inversión extranjera finalmente adoptada fue objetiva y no discriminatoria». Según el COA, su representante permanente en la Argentina también se ocupó activamente de «la promoción de la unidad de la comunidad de negocios».

En un tercer plano, el Consejo organiza en Estados Unidos actividades de «diálogo» y «hospitalidad» para los líderes de diferentes sectores latinoamericanos. Por ejemplo, en 1971 el Consejo financió viajes y estudios de latinoamericanos; su oficina en Nueva York organizó recepciones para los cuerpos diplomáticos que participaban en la Asamblea de las Naciones Unidas; los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil; alrededor de 40 oficiales del Centro de Altos Estudios Militares de Perú (CAEM); el ministro de Planeamiento de Brasil; «dirigentes estudiantiles» de Argentina, Brasil y Venezuela; dirigentes laborales de Venezuela, representantes del sector privado chileno; periodistas, tecnócratas, ejecutivos y profesionales de casi todos los países latinoamericanos. El Consejo actúa, además, consiguiendo audiencias con representantes del gobierno estadounidense para que los sectores latinoamericanos expongan sus intereses y preocupaciones respecto de temas tales como las cuotas de exportación de azúcar y la participación de Estados Unidos en el Convenio Internacional del Café.

En un cuarto plano, el Consejo organiza reuniones y conferencias entre los representantes de las EM para discutir las perspectivas de estas en América latina, la filosofía de acercamiento propiciada con respecto a nuestros gobiernos y sociedades, el ánimo con el cual debe llevarse a cabo, las explicaciones y *slogans* que conviene esgrimir, etc. En estos diálogos se ha llegado a la poco sorprendente conclusión de que el futuro de las EM en América latina depende de la tendencia política que prevalezca entre los contradictorios enfoques hoy existentes. Por un lado, se distingue una rica trama de aliados potenciales que comparten un «enfoque modernista», que los

miembros del Consejo entienden como sinónimo de disposición hacia un máximo de colaboración con las EM. Por otro lado, un «enfoque tradicionalista», que implica aspiraciones locales de lograr un desarrollo autónomo; este, en contraposición al primero, insumiría mucho tiempo y significaría la pérdida de una clara posibilidad de acelerar el progreso en la región. Naturalmente, lo aconsejado es promover el enfoque modernista y tratar de disuadir con argumentos «técnicos y objetivos» a los sectores inclinados hacia el «tradicionalismo». Este es el verdadero sentido de las actividades analizadas en párrafos anteriores, encaminadas a adoctrinar y cooptar las capas dirigentes de numerosos sectores latinoamericanos, incluso trabajadores, intelectuales y estudiantes. David Rockefeller aconseja «paciencia y percepción» ante las nuevas olas de nacionalismo, ya que el objetivo de largo plazo es «una alianza para el desarrollo», que «debería abarcar desarrollo político, desarrollo económico y desarrollo social», para lo cual es necesario «acercar a la comunidad de negocios a gobiernos, organizaciones e individuos, universidades y agencias internacionales». Los argumentos que respaldan la recomendación de paciencia son un tanto paternalistas y confusos: «La búsqueda de identidad propia y autosuficiencia de los latinoamericanos es en buena medida comprensible, a pesar de lo prematuro desde un punto de vista económico, especialmente cuando se tiene en cuenta la extrema juventud de la gente de países latinoamericanos». Cabe destacar la aparente incongruencia existente entre la minuciosa tarea política del Consejo y las declaraciones de su presidente en el sentido de que «hay una necesidad real de separar política y desarrollo». La explicación reside en la imagen con que se promueve el «enfoque modernista», contra el cual la política y lo ideológico vinculados al «enfoque tradicionalista» aparecen para el COA como serio obstáculo para la «colaboración constructiva» entre las EM y nuestras naciones. Entre las causas aducidas para fomentar esa «colaboración» aparecen naturalmente las fuentes de energía y de materias primas de la región, los mercados actuales y potenciales en ella existentes... y una preocupación política fundamental: «Muchas partes de América latina están amenazadas por golpes revolucionarios o filosofías socialistas. En América latina es donde está teniendo o va a tener lugar una confrontación dramática. No nos podemos dar el lujo de contribuir a la creación de un vacío».

## Apéndice C. Un verdadero vademécum para el inversor en la Argentina

En el número de *Business Latin America* (boletín de la International Business Corporation dirigido a los directivos de las empresas estadounidenses en América latina) del 20 de mayo de 1971 aparece el siguiente artículo, donde se presenta como ejemplo digno de imitación la estrategia económica y política seguida por la empresa Levi Strauss en nuestro país:

«Para una compañía que invierte en un país cuyo clima político es incierto y cuya economía está en flujo —descripción que vale para muchas naciones latinoamericanas en estas épocas de resurgente nacionalismo— la minimización del riesgo es *sine que non* (...). En el pasado Levi Strauss limitó sus inversiones a los países más “seguros”, pero el tamaño y atractivo del mercado argentino persuadió a sus directivos para iniciar operaciones allí, a pesar de la reciente turbulencia de la economía (...). Estos son algunos de los principios entrñados por la estrategia de Levi Strauss y, por la forma en que Levi Strauss la lleva a cabo, principios que pueden ser instructivos para otras firmas que contemplen operaciones en circunstancias similares: 1) *Mantenga una baja estructura de capital*: (...) la compañía alquiló una planta existente, en lugar de construir una (...). La instalación tenía una dotación considerable de equipo básico (y una fuerza de trabajo ya entrenada que Levi Strauss podía adaptar a sus requerimientos). *Se evitaron, entonces, los costos de importación de maquinaria*. Levi Strauss tiene opción para comprar esta planta en el futuro. 2) *Mantenga en todo lo posible un perfil poco visible*: En un país que está pasando por un período de creciente nacionalismo, Levi Strauss prudentemente adoptó un nombre con sabor local, Complejo Industrial de Confecciones - CICSA. También de acuerdo con su estrategia, la compañía consiguió mantener un perfil poco visible, aunque tuvo mala prensa, fomentada por firmas locales preocupadas con que la primera monopolizara el mercado. *La compañía se las entendió directamente con el gobierno* y se las arregló para evitar verse envuelta en una guerra periodística que no hubiera podido ganar. 3) *Conozca su mercado*: Levi Strauss halló que su mejor defensa contra los esfuerzos de las compañías locales por no dejarla entrar al mercado *consistió en recalcar el hecho de que buscaba un mercado diferente de aquel al que venden*

las compañías argentinas. Según explicó Levi Strauss, CICSA está destinada a proveer a clientes sofisticados que suelen comprar no tanto productos locales como productos importados. De manera que Levi Strauss no competiría por el mismo mercado. 4) *Adecue su inversión a las necesidades, prioridades y sensibilidades nacionales:* Es posible conquistar a los gobiernos si una compañía se esfuerza por jugar el juego que el gobierno quiere (...) en el caso de Levi Strauss el 100 % del contenido de sus productos es de origen local y la firma está comprando todos los servicios, incluso publicidad, a compañías argentinas. Además, salvo un técnico extranjero con funciones temporarias, todo el personal es argentino. La mayor parte de la mano de obra fue heredada del anterior ocupante de la planta y representó un aborreo para Levi Strauss en empleo y entrenamiento, ya que los trabajadores estaban familiarizados con el equipo instalado en la fábrica. 5) *No olvide las exportaciones:* Un inversor extranjero que piensa exportar suele ver facilitada su posición ante el gobierno local. Levi Strauss no se animaría todavía a predecir cuándo va a exportar, pero se propone hacerlo cuando sus instalaciones productivas estén funcionando eficientemente. Levi Strauss espera recibir (del gobierno argentino) incentivos para la exportación y está estudiando las posibilidades de exportar al área de la ALALC, aunque la compañía reconoce la dificultad de obtener concesiones (ventajas, subsidios) para la exportación de productos no técnicos. 6) *Mantenga un grado de flexibilidad en su política de propiedad de la firma:* Si bien Levi Strauss mantiene el 100 % de propiedad de sus filiales extranjeras, no es inflexible en este criterio. Por cierto, la compañía no se propone abalanzarse de inmediato a la búsqueda de socios locales, pero no ha descartado esta posibilidad. Es consciente de que un gobierno que trata de satisfacer a los elementos nacionalistas se siente más cómodo al dar la bienvenida a inversores extranjeros que se hallan en participación con intereses locales».

Hasta aquí el artículo citado. (Las bastardillas que siguen inmediatamente a cada número son del original; las restantes han sido agregadas por nosotros.)

Resumiendo las recomendaciones que esta publicación ilustra con el «ejemplo» de Levi Strauss: 1) No invierta ni un centavo; alquile una planta y su fuerza de trabajo. 2) Mantenga una mínima visibilidad, incluso buscando un nombre «criollo»; entiéndase con el gobierno sin preocuparse demasiado

por las protestas locales. 3) Ofrezca productos «avanzados», dirigidos a las capas de más altos ingresos; como Ud. no ha traído ni dinero ni equipo ni tecnología, y por lo tanto no puede ofrecer nada realmente nuevo, confíe en que la publicidad de su marca y algunas modificaciones de diseño le permitirán vender a mayor precio los mismos productos que producen sus competidores locales. 4) Ayude a su política de escasa visibilidad, estableciendo «hacia atrás» y «hacia adelante» todos los eslabonamientos posibles. 5) Aunque no tenga ningún plan en ese sentido, no deje de hablar de exportaciones; eso siempre ayuda, y además no debe perder esperanzas de recibir subsidios gubernamentales que tornarían realmente provechosa la exportación. 6) Trate de mantener el 100 % de su «inversión», pero si las cosas empiezan a complicarse políticamente, piense que le va a convenir ofrecer alguna participación a intereses locales (claro que minoritaria y sin ninguna posibilidad de control efectivo).

Cabe agregar a este «vademécum del inversor» que, aparte de los beneficios percibidos por la filial, debemos pagar una regalía a la matriz por cada prenda vendida por el uso de sus marcas, y, por supuesto, remesar beneficios por el aporte de capitales (?), equipos (?) y tecnología (?) con que este inversor (?) contribuye (?) al desarrollo nacional.

## Apéndice D

Vale la pena transcribir también las partes principales del programa de acción política de las EM estadounidenses que resulta de la llamada «Declaración sobre la importancia de la acción cívica de las empresas (estadounidenses) en América latina», publicación del Consejo de las Américas, diciembre de 1966. Luego de un prólogo por D. Rockefeller, quien expresa que «el Consejo de las Américas ha estado desde su creación vitalmente preocupado con el crecimiento y mejoramiento de la acción cívica por parte de empresas estadounidenses y locales en América latina», la Declaración comienza por establecer que «... la participación de las empresas en asuntos cívicos es vital para la continuidad y el éxito de sus operaciones en el extranjero...», en consecuencia de lo cual agrega que «las casas matrices deben hacer claro a sus funcionarios locales que la participación de la empresa en asuntos cívicos (de los países latinoamericanos) es en el mejor interés

de la empresa y, en general, de la empresa privada internacional y nacional. Debe darse (a la "acción cívica") alta prioridad».

Más allá de eufemísticas expresiones, las recomendaciones de la Declaración acerca del tipo de persuasión que deben dirigir a diversos sectores locales son las siguientes:

«1) *Empleados de la compañía*. Se les debe hacer conscientes del hecho de que están destinados a ganar más, tanto material como espiritualmente, de la preservación y fortalecimiento de la libre empresa (. . .) 2) *Intelectuales*. La empresa privada debe mostrar a los intelectuales que les ofrece mayores oportunidades y más amplia libertad (. . .) 3) *Estudiantes y profesores*. Hay urgente necesidad de introducir información económica realista y práctica en los círculos académicos y de clarificar la cercana conexión existente entre la libertad académica y la económica . . . Se debe realizar un especial esfuerzo para producir libros de texto que reflejen el punto de vista de la libre empresa y que puedan ser comprados a bajo costo por los estudiantes (. . .) 4) *Medios de comunicación de masas*. La empresa privada debe demostrar su creencia de que una prensa libre y responsable es vital para la preservación de la libertad económica. Deben aumentar los contactos entre los ejecutivos (de las empresas) y los hombres de prensa mediante reuniones informales, seminarios y programas de intercambio. 5) *Clero*. Se debe hacer claro que la empresa privada provee el clima más favorable para los valores espirituales y para el crecimiento de las instituciones religiosas. Considerando la creciente preocupación del clero con problemas sociales y económicos, se deben hacer mayores esfuerzos para promover una sana educación económica en los colegios y universidades de la Iglesia. 6) *Funcionarios gubernamentales*. Se deben hacer esfuerzos para persuadir a los funcionarios gubernamentales de que el desarrollo nacional, la seguridad y la independencia se aseguran mejor mediante una sana estructura económica construida por la empresa privada, tanto nacional como extranjera, que es la que más contribuye al desarrollo de una fuerza nacional de trabajo entrenada y a (la existencia) de instalaciones productivas eficientes . . . Estamos convencidos de que la comunidad de negocios debe aumentar su cooperación con el gobierno de Estados Unidos, con los organismos públicos internacionales y con los gobiernos latinoamericanos en la formulación y planeamiento de políticas y programas para el desarrollo económico y social de la región».

Todo indica que estas recomendaciones han sido oídas y han terminado por concretarse en la estrategia del *good corporate citizen*. Aunque no pertenece *directamente* a nuestro tema, no resistimos la tentación de agregar que cualquier similitud entre lo antes transcrito y el programa de «Nueva Fuerza» difícilmente sea mera casualidad.

En este contexto también vale la pena transcribir partes de un artículo publicado en *Business Latin America* del 6 de julio de 1972, firmado por Peter T. Jones. El artículo, titulado «Supervivencia en América latina», dice entre otras cosas:

«El fracaso de las firmas estadounidenses en entender lo obvio y actuar en consecuencia puede provocar una serie de acontecimientos que últimamente debilitarán a todas las empresas privadas en América latina. Por ejemplo, cuando las compañías dudan en invitar a grupos locales para que compartan propiedad, beneficios y control de la empresa privada extranjera, provocan contra sí mismas la furia emocional de los grupos de poder locales (. . .) Las fuerzas del socialismo avanzan y aprovecharán cualquier resquebrajadura (. . .) *para prevenir una constante expansión del estatismo, las compañías deben construir un sector privado dinámico, moderno y responsable con una suficiente base de poder económico y político como para establecer un balance de poder y modus vivendi con las fuerzas del estatismo en cada país*. Igual que la naturaleza, el poder aborrece el vacío (. . .) *El activo uso de poder político por parte del sector privado es un sine qua non para la exitosa contención de las fuerzas estatistas que operan hoy en muchos países latinoamericanos*» (las bastardillas son del autor).

#### 4. Las empresas multinacionales en el contexto de un sistema de dominación

Acabamos de estudiar, con el detalle que permiten la información y los datos disponibles sobre actores no caracterizados por la publicidad de sus principales decisiones, a las EM como los agentes centrales y más dinámicos de nuestra actual forma de dependencia. Hemos visto también que esta forma, lejos de ser atípica, corresponde a los patrones de operación y expansión de las EM en el contexto mundial. La dependencia internalizada mediante la actuación de las EM en y para el mercado interno es la forma que ya prevalece marcadamente en los países «grandes» de América latina, la Argentina entre ellos. Las EM son los agentes más dinámicos de expansión del sistema capitalista internacional. Actúan preferentemente y gozan de mayores ventajas relativas en las ramas que hemos visto que en nuestro país son no casualmente las más concentradas, las más monopolizadas por las EM y las que crecen más rápidamente.

También hemos visto que estas características no son explicables exclusivamente como consecuencia de los enormes recursos económicos controlados por las EM. Ellas también controlan (y monopolizan celosamente) conocimientos científicos y tecnológicos que les permiten el lanzamiento de una continua corriente de innovaciones, tanto en lo que hace a equipos y bienes de capital como a procesos de producción, insumos y productos finales; poseen además conocimientos organizativos y de comercialización que pueden trasplantar a cualquier región del mundo en que sean necesarios.<sup>1</sup> Como muestran los datos del capítulo anterior, son estos recursos, que en el capítulo 1 hemos llamado de *información*, los que cada vez más y en mayor cantidad «venden» en el mundo entero. Complementan así, y crecientemente, los beneficios que obtienen por los medios más tradicionales de control de recursos específicamente *económicos*.

1 Sobre este capital intangible de las EM y su gravitación como elemento dinamizador de su expansión, cf. T. Moran, *op. cit.*

Por eso tenemos que insistir en que, aunque sigue siendo importante, ya no es central para estructurar nuestra dependencia la empresa que obtiene materias primas y las envía a la metrópoli para ser procesadas y consumidas. De lo que se trata, cada vez más, es de empresas que *trabajan en nuestro mercado para vender en nuestro mercado* un «producto» en el que se corporiza su asimétrico control sobre recursos de *información* que se agregan a su mucho más visible superioridad en recursos *económicos*.

Como las consecuencias de todo lo anterior son inmensas para nuestra dependencia, deberemos seguir avanzando cuidadosamente en el tema. Se ha señalado con acierto<sup>2</sup> que un aspecto crucial de nuestra dependencia está constituido por la *composición de la oferta de bienes y servicios de nuestras sociedades*. En efecto, nuestras economías ofrecen una absurda variedad de bienes de consumo, calcada de la existente en las sociedades capitalistas dominantes.

*Esto no necesita ser demostrado con ejemplos. Entre los innumerables que el lector puede hallar sin dificultad se encuentran las decenas de modelos de automóviles, los numerosos fijadores masculinos que «matan», los cigarrillos o pantalones de fabricación local que pagan pesadas regalías por el uso de marcas extranjeras.*

La pequeñez del mercado, la situación mucho más monopólica que la filial suele tener en ellos en comparación con la de su matriz en el país dominante, la «cuota de dependencia» que por vía de la primera se trasfiere a la segunda, son algunos de los factores que explican que esos artículos suelen ser mucho más caros en nuestros países que en los dominantes.<sup>3</sup> Pero

2 Sobre este punto, véase esp. C. Furtado, «Dependencia externa y teoría económica», *El Trimestre Económico*, vol. 38, n° 150, abril-junio de 1971, y O. Sunkel, *op. cit.* El lector podrá, además, advertir la gran influencia que ha ejercido sobre el conjunto de este capítulo esta importante contribución de O. Sunkel.

3 Diversos estudios de la CEPAL han establecido esto, sobre la base de

aunque así no fuera, seguiría en pie el que esta oferta solo puede dirigirse a restringidos segmentos de nuestra población. Esto tiene una repercusión social considerable.

Entre otras cosas, significa asignar a este tipo de actividades ingentes recursos, que de otra forma podrían ser destinados a actividades de mucho mayor utilidad social. Además, concentra beneficios y recursos en el tipo de firma, que no casualmente suele ser una EM, que se halla en condiciones de desempeñar el papel de «líder» en este tipo de oferta. Finalmente, contribuye decisiva e inevitablemente a redistribuir ingresos, en perjuicio de los sectores populares y en beneficio de los sectores «modernos» de la economía. La consecuencia no es solo una caída relativa, incluso absoluta, en los ingresos provenientes de jornales y salarios sino también una crónica escasez de medios para servicios sociales de educación, salud, vivienda y otros similares,<sup>4</sup> consecuencias todas que hemos examinado en el capítulo anterior y que la historia reciente de nuestro país ilustra abundantemente.

El sesgo de la oferta hacia artículos suntuarios y prescindibles no es solo «ineficiente» en términos estrictamente económicos; tiene también un efecto pauperizante sobre numerosos sectores, no solo al liquidar empresas nacionales y llevar a parte de la población a una asignación irracional de sus escasos medios, sino también al impedir la promoción de actividades alternativas que beneficiarían a los muchos que ni siquiera tienen acceso a ese tipo de consumo. Cabe, sin embargo, insistir en lo dicho en el capítulo anterior, en el sentido de que esta situación no implica necesariamente estancamiento económico.

Es concebible (y las moderadas tasas de crecimiento argentino en la última década lo corroboran) que los indicadores respectivos muestren algún crecimiento del producto nacional bruto. Esto puede resultar del relativo dinamismo que pueden imprimir coyunturas favorables en la exportación de productos primarios, algún aumento de las exportaciones «no tradicio-

comparaciones de la estructura de precios industriales de Estados Unidos y los países latinoamericanos.

<sup>4</sup> Es importante además señalar que, más allá de las diferencias de regímenes políticos y del contenido formal de las políticas económicas llevadas a cabo, esta tendencia regresiva es observable desde aproximadamente 1960 en todos los países latinoamericanos (con la excepción de Cuba y la más reciente de Chile) Esto sugiere un punto que seguiremos elaborando: la tendencia observada no se debe a factores más o menos accidentales sino a la estructura misma del capitalismo dependiente.

nales» (aunque buena parte de ellas sean operaciones internas de una EM), la acumulación de beneficios por parte de las empresas que «hacen punta» en la conformación de la oferta, el consumo cada vez más lujoso de las clases altas y medias altas y, eventualmente, la incorporación de algunos segmentos de otras clases a algunos tramos de este consumo. Pero este tipo de crecimiento, clásico de las diversas propuestas «desarrollistas» surgidas en América latina, no puede dejar de pauperizar a amplias capas de la población, implica una aún mayor «desnacionalización» y consolida de múltiples maneras nuestra dependencia. Aunque lo que llevamos dicho en este capítulo y el anterior puede abonar la verosimilitud de esta tesis, seguiremos avanzando en la clarificación de sus implicaciones.

¿Por qué se produce en la Argentina y en casi toda América latina este tipo de crecimiento económico? Se han propuesto numerosas respuestas a este interrogante, y todas nos parecen contener un elemento de verdad. En su mayoría, las respuestas giran alrededor de la *demanda* de bienes en nuestros países; las predisposiciones hacia el consumo imitativo por parte de nuestras élites; las escasas oportunidades y la inestabilidad política que retraen la inversión del excedente económico de nuestros sectores dominantes y los llevan (cuando no a la fuga de sus capitales) a un consumo supersuntuario; la mala distribución del ingreso. Estos son algunos factores que contribuyen a explicar por qué la demanda interna tiende a sesgarse tan marcadamente en el sentido ya indicado. Otras respuestas han preferido buscar razones por el lado de la oferta misma, haciendo hincapié en la capacidad que las EM tienen para *crear* el tipo de demanda que más conviene a sus intereses. Sin negar el valor de las interpretaciones que hacen hincapié en la demanda, queremos agregar que la oferta de bienes dirigidos a un consumo de altos ingresos, consistente en una creciente pero prescindible variedad, *es una característica necesaria en la estructura y en la lógica del funcionamiento mismo del sistema capitalista internacional y, en particular, de la actuación de las EM que cada vez gravitan más en ese sistema.*

Para sustentar esta afirmación, podemos recurrir a la «teoría del ciclo del producto» de la Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard, de la que ya nos hemos ocupado en el capítulo anterior.

No es necesario repetir lo allí expuesto. Nos limitaremos a recalcar algunos aspectos que son particularmente importantes

para el tema que tratamos en este capítulo. Como las ventajas de las EM radican principalmente en las actividades de alta densidad de capital e innovación tecnológica, ellas «empujan» en forma constante la oferta global hacia una variedad cada vez mayor de bienes más y más sofisticados (que suelen ser, en lógica correspondencia, aquellos solo asequibles para altos niveles de ingreso). Estos productos, luego de ser introducidos en los mercados de origen, reanudan sus «ciclos de vida» en los nuestros. Son estas sucesivas «resurrecciones» transnacionales las que permiten repetir una y otra vez las etapas de crecimiento exponencial de ventas y de máximos beneficios de cada producto —en otras palabras, son esos los procesos que permiten a las EM optimizar globalmente sus beneficios—. Hemos visto también que este patrón implica en un sentido muy importante una estrategia defensiva de las EM: si no procedieran así, la competencia oligopólica en los mercados extranjeros les cerraría el acceso a los mismos, sus productos quedarían limitados a cumplir sus «ciclos de vida» en pocos mercados, su tasa global de ganancias bajaría fuertemente y con ello perderían buena parte de los recursos económicos que utilizan para generar la continua corriente de innovaciones científicas y tecnológicas de las que extraen sus principales ventajas. En otras palabras, el único equilibrio posible para estas empresas es continuar creciendo según las pautas establecidas por la teoría del ciclo del producto. Esta es una verdadera ley de operación y de crecimiento de las EM, que las lleva a la velocidad de expansión mundial ya mostrada en el capítulo anterior y ratificada por los datos del cuadro 23.

*Esto ayuda a señalar las limitaciones de dos tipos de interpretación.*

*La primera de ellas es una interpretación psicologista o moralista, según la cual la dependencia podría ser reducida a la perversidad de tales o cuales funcionarios de EM y/o a la de tales o cuales sectores dominantes locales. Más allá del acierto que pueda tener este tipo de juicio en algún caso concreto, lo que exponemos es una realidad que deriva de la lógica de funcionamiento de un sistema que tiende a hacer inevitables los procesos aquí analizados.*

*La segunda interpretación es la que, con algún paralelismo con la anterior, pretende distinguir entre capitales extranjeros «buenos y malos». Sin perjuicio, nuevamente, de que un*

*cuidadoso cálculo de costos y beneficios indique coyunturalmente la conveniencia de algún tipo de vinculación, nuestro argumento muestra que esta posición carece de sentido sustantivo: las EM, y el sistema capitalista internacional en general, se hallan sometidas a reglas de juego a las que no pueden escapar ni los mismos dominantes.*

Cuadro 23.

	(I)		(II)		
	Número de filiales manufactureras de 187 EM estadounidenses		Número de líneas de productos introducidas en cada período por las filiales manufactureras de 187 EM estadounidenses		
	(a) América latina	(b) En todo el mundo	(a) América latina	(b) En todo el mundo	
1901	3	47	1901-1919	29	200
1913	10	116	1920-1929	43	365
1919	20	180	1930-1939	91	438
1929	56	467	1940-1949	195	473
1939	114	715	1951-1959	435	1.345
1950	259	988	1960-1967	675	2.921
1959	572	1.891			
1967	950	3.646			

Fuente: R. Vernon, *op. cit.*, págs. 62 y 64.

Las EM no pueden dejar de ofrecer productos intensivos en capital y en tecnología, renovados y variados constantemente, y dirigidos a un público de alto poder adquisitivo. Aquí se establece la conexión fundamental. Por esto mismo en las sociedades capitalistas dependientes las EM no pueden dejar de promover patrones de crecimiento que tienden a ser cada vez más pauperizantes de vastas capas de la población y en los que el ingreso se concentra cada vez más en sectores volcados en forma creciente a un consumo suntuario y socialmente absurdo;<sup>5</sup> y puesto que esos patrones constituyen ne-

<sup>5</sup> Que esta sea la lógica a la que está sometido el crecimiento de las EM sirve para confirmar la plena relevancia de las acertadas observaciones que presenta Celso Furtado en su artículo citado. Hablando del «subdesarrollo como proceso imitativo de patrones de consumo», este autor argumenta que, «a diferencia de las economías desarrolladas, en las que el factor dinamizador es un proceso combinado de nuevas

cesariamente a las EM en sus agentes más dinámicos, no pueden dejar de apropiarse o subordinar áreas cada vez más amplias de las economías dependientes en que se insertan.<sup>6</sup> En otro sentido también importante, no pueden sino consolidar la dependencia tecnológica de nuestros países.

*Esto tiene a su vez implicaciones que refuerzan las consecuencias sociales que ya hemos señalado. Baste insistir en que, en la medida que las ventajas relativas de las EM se centran en actividades capital-intensivas, no es racional para ellas preocuparse por el desarrollo de técnicas trabajo-intensivas que responderían mucho mejor a la distribución de factores y a las necesidades sociales de nuestros países.*

*Lo anterior se refleja en el hecho apuntado de que precisa-*

formas de consumo (privado y público) y de innovación tecnológica (...) en la economía subdesarrollada es la imposición de formas de consumo de afuera hacia adentro lo que constituye el principal factor dinamizador». Y agrega: «Pudiendo manipular el flujo de nuevas técnicas (en particular de nuevos productos), (esas EM) están en condiciones de poder participar, en forma creciente, en las actividades económicas de los subsistemas dependientes. En realidad, en la economía subdesarrollada industrializada, la gran empresa internacional desempeña el papel de elemento dinamizador, puesto que constituye la banda de transmisión de los nuevos productos sin los cuales no se diversificaría el consumo de los grupos dominantes. Las grandes empresas "internacionales" están en condiciones de crear y controlar un flujo de "necesidades" de ciertos bienes (...) Su actuación internacional consiste esencialmente en poder satisfacer ese flujo de necesidades que ellas están en condiciones de crear. En la medida en que el "desarrollo" consiste en tener acceso a un cierto conjunto de productos, también consiste en el establecimiento de vínculos con las grandes empresas que crean la necesidad de esos productos y mantienen bajo control a las técnicas requeridas para producirlos». Más adelante, dice el mismo autor: «Cuanto más depende la economía de la difusión de nuevos productos para mantener un cierto ritmo de transformación, mayor es la tendencia a la elevación del coeficiente de capital en el sector que produce para los grupos de ingresos elevados. La tendencia a la concentración del ingreso es, por lo tanto, inevitable».

6 Acotamos que este es el ángulo desde el que pueden entenderse mejor los casos de «desnacionalización» de empresas argentinas que han despertado justificada alarma pública en los últimos años. Estos casos son la expresión más espectacular —pero, como ya hemos visto, de ninguna manera la única— de tendencias resultantes de la estructura misma del sistema internacional del que somos dependientes. Que sepamos, el estudio más detallado de los casos de «desnacionalización» es H. Sauret, «El problema de la desnacionalización de empresas», *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, vol. 5, n° 28, agosto de 1972.

*mente las actividades «dinámicas» en las que se concentran las EM han tendido a demostrar baja capacidad de absorción de mano de obra (incluso, a veces, grandes aumentos de productividad han sido acompañados por disminución absoluta del trabajo empleado). Aquí se halla una de las principales razones del constante aumento de la desocupación estructural en nuestros países. (Para estudios generales del caso, puede verse F. H. Cardoso y J. L. Reyna, «Industrialización, estructura ocupacional y estratificación social en América latina», en F. H. Cardoso, Cuestiones de sociología del desarrollo en América latina, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968, y Z. Slawinski, «Structural changes in employment in the context of Latin America's development», Boletín Económico para América latina, 10, n° 2, 1965. Para el caso argentino hemos aportado en el capítulo anterior los datos pertinentes.)*

*Por otra parte, la adecuación de una economía dependiente a los patrones de crecimiento de las EM que ha internalizado, desalienta la asignación local de recursos que podrían de otra manera haberse destinado a investigación para el desarrollo de materiales, productos y procesos mucho más adecuados para nuestra composición de factores de producción y para nuestras necesidades sociales. Es así como buena parte de la investigación privada local que se lleva a cabo en conexión más o menos directa con los procesos productivos es un apéndice de las economías centrales, refleja su riqueza de factores de capital y su escasez de trabajo y termina por incidir negativamente (incluso por vía de su apropiación por las mismas EM) en nuestra balanza de pagos.*

Pero con el fin de abarcar todas las implicaciones del tema, es menester volver sobre otros aspectos tratados en el capítulo anterior. Para crecer en la manera descrita las EM no solo cuentan con las ventajas a que hemos aludido; tienen, además, las derivadas de su posición monopólica u oligopólica en nuestros mercados. Su necesidad de presentar continuamente las innovaciones ya señaladas se ve facilitada en gran medida por su inmensa capacidad para manipular la demanda interna. Además de todo lo expuesto,<sup>7</sup> la filial local suele recibir de

7 Ya analizamos en detalle la enorme ventaja adicional derivada del acceso privilegiado que la EM tiene para la captación de medios financieros, comenzando por los de nuestro propio mercado.

su matriz el resultado de una experiencia mundial en comercialización (*marketing*). Esto no solo comprende avanzadas tecnologías de distribución y atractivas formas de presentación de productos, sino también todo el aparato de conocimientos y experiencia en publicidad y «relaciones públicas» que la EM puede desarrollar a escala mundial. Estos aspectos dan a las EM, por una parte, marcada superioridad respecto de los empresarios locales y, por la otra, les permiten ajustar la demanda a su propia oferta.

*El ejemplo más espectacular de creación de demanda por parte de ofertantes oligopólicos con enorme capacidad publicitaria es, sin duda, el de las bebidas gaseosas. Pero los repuntes de ventas logrados mediante la presentación de un nuevo «modelo» de automóvil o televisor —en el que se ha cambiado una parrilla, dos faroles o cuatro perillas— también testimonian el poder de mercado que estamos comentando.*

Llegamos aquí a un punto en el que el poder de una EM aparece en toda su magnitud. Aparte de su peso propio y del derivado de los eslabonamientos «hacia atrás» y «hacia adelante» que establece, debemos agregar el inmenso aparato de medios de comunicación de masas a través del cual se realiza el proceso de ajuste de la demanda interna a las necesidades de crecimiento de las EM.

*Por supuesto que aquí no nos referimos solo al contenido expresamente publicitario de los medios de comunicación de masas sino también —y principalmente— a las pautas de consumo y estilos de vida que estos sacralizan.*

Estas son conexiones desde las que nos parece útil entender los temas de la «dependencia cultural», de la «sociedad de consumo» y de las formas «alienadas» de vigencia social de escalas de preferencias. Las mismas necesidades de crecimiento del sistema capitalista internacional, en especial de sus elementos más dinámicos, apoyadas en un inmenso aparato de medios de comunicación de masas, plasman un tipo de demanda que se ajusta al tipo de oferta en el que las EM tienen sus mayores ventajas comparativas. Pero esta demanda de bienes

y servicios no es sino parte de un fenómeno más amplio: la vigencia social de escalas de preferencias que se adecuan a las pautas de consumo requeridas para el funcionamiento del sistema capitalista en las sociedades dominantes y en las dependientes.<sup>8</sup>

Dada su necesidad de crecer en la forma que hemos visto, y las enormes utilidades iniciales que les permite la etapa inicial de «vida» de sus innovaciones, para las EM es perfectamente racional invertir enormes sumas de dinero en diversas formas de publicidad destinadas a «imponer» sus productos más nuevos, más sofisticados y más caros. Con ello, todo el aparato de medios de comunicación de masas se entremezcla indisolublemente con el patrón de crecimiento de las EM, y ambos concurren a impregnar culturalmente toda la sociedad. Se convierten así en un poderoso determinante de la definición social de necesidades, de aquello que los seres humanos que constituyen una sociedad tienden mayoritariamente a creer que «deben querer». Vemos en lo dicho cómo reaparece, a un nivel posiblemente inesperado, uno de los aspectos centrales de la dominación: el control ideológico ejercido por medio de la influencia, la adecuación que el dominante logra en los motivos e intenciones del dependiente.<sup>9</sup> Esta circunstancia, emergente desde y alrededor de los subsistemas que tienen a las EM en su centro, suaviza y compensa en importante me-

8 Podemos citar en apoyo de nuestro argumento una fuente difícilmente sospechable de los prejuicios que se nos podrían imputar. Según el estudio ya citado del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, pág. 70, primera parte, «Las inversiones directas en el extranjero también parecen estimular las exportaciones estadounidenses en formas indirectas que son muy difíciles de evaluar pero que parecen potencialmente muy importantes. La presencia en el extranjero de firmas estadounidenses tiende a aumentar el interés extranjero sobre, y la conciencia de la existencia de, productos de estilo norteamericano, llevando por lo tanto a una mayor demanda de bienes hechos en los Estados Unidos y por aquellos hechos en el extranjero por las filiales estadounidenses. Tal demanda puede comprender la venta de productos poco relacionados con los manejados por las propias subsidiarias. A pesar de que es imposible medir este impacto secundario, los hombres de negocios generalmente le atribuyen considerable importancia. (Bastardillas agregadas.)

9 Parafraseando una expresión de A. Mattelart, puede decirse que este aspecto de la dominación es equivalente a la orden «Pídeme el objeto que yo quiero darte y te daré lo que quieras». Este autor agrega apropiadamente: «En esta perspectiva el objeto producido se torna en portador de ideología, cristaliza relaciones sociales y se vuelve indicador de un modo de querer y de producir la felicidad del hombre» (*Agresión desde el espacio*, Siglo XXI, 1973, pág. 9).

dida el deterioro de la influencia ejercida en forma directa desde un Estado-nación dominante sobre la población de otro dependiente.

Vemos así, también, cómo son insuficientes dos tipos de enfoque en los que suelen caer algunas concepciones de la dependencia. El primero de ellos implica un «economicismo»: las vinculaciones asimétricas empezarían y terminarían en las relaciones económicas y las restantes serían, en todo caso, derivadas de aquellas. Sin embargo, acabamos de ver cómo alrededor de la expansión de las EM se teje una intrincada trama de dominación que se sustenta no solo en recursos económicos sino también en recursos de información, de influencia y de movilización de terceros actores (por supuesto, esa trama comprende también una dimensión específicamente política; de ella nos ocuparemos solo cuando hayamos completado el análisis de otros aspectos del presente tema). El otro enfoque que parece insuficiente ya lo hemos mencionado varias veces: aquel que tiende a ver el problema sólo como resultante de factores «externos» sobreimpuestos a la sociedad dependiente.

Quizá todo esto parezca demasiado difuso o una artimaña expositiva para sugerir alternativas utópicas (y por lo tanto impracticables) a la única manera en que puede «ser» nuestro «mundo real». No obstante, la incapacidad de imaginar las alternativas viables a una cierta manera de estructuración de un mundo socioeconómico y cultural es, en sí misma, una manifestación del problema de la dependencia cultural al que nos ha conecado nuestro análisis de las EM. Tal vez la mejor definición de la dependencia cultural podría ser la de una incapacidad de pensar originalmente la propia circunstancia, un endiosamiento de un sistema dado y de su lógica de funcionamiento como lo único «realistamente» posible, y un bloqueo de la capacidad de formular y llevar a cabo alternativas viables que busquen concretar la vigencia social de una lógica diferente y más humana.

Sin duda hay que partir de una realidad en la que un sector importante de la población se comporta como si fuera real-

mente significativo alcanzar esas pautas de consumo; pero no sustentamos nuestra opinión en negaciones «espartanas». Se trata de cosas mucho más relevantes: primero, que —como hemos visto— esas pautas de consumo son un medio fundamental de concreción de la dependencia; segundo, que el endiosamiento de la lógica de ese sistema implica, tácita pero inevitablemente, la negación real de la posibilidad misma de una lógica diferente que consagre socialmente preferencias y prioridades alternativas destinadas a atender necesidades mucho más urgentes.

Para seguir con un ejemplo al que ya hemos recurrido, ninguna solución de fondo puede limitarse a plantear si es «económicamente eficiente» tener 3 o 7 fábricas de automotores y 12 modelos en lugar de 50. El problema central es preguntarse acerca de la viabilidad económica y política de la fabricación de solo dos modelos de automóviles y, sobre todo, de un vuelco de buena parte de los inmensos recursos asignados a esta industria hacia medios mejores, más limpios y más rápidos de transporte colectivo. Esta reconversión, técnicamente posible, permitiría más y mejor transporte para muchos y liberaría recursos que podrían dedicarse a necesidades sociales mucho más urgentes.

En el ejemplo que acabamos de dar, hemos hablado de viabilidad técnica. Esto es, por supuesto, solo una parte del problema. No bien profundizamos un poco en él, descubrimos que cualquier posible solución pasa ineludiblemente por la instancia política, perspectiva desde la que, más adelante y con el fruto de otras indagaciones, retomaremos el tema.

Porque la forma de dependencia que hemos ido descubriendo presupone, precisamente, que cualquier estrategia exitosa de liberación se plantee sin demasiada tardanza el problema mismo del proyecto de sociedad al que tiende; es decir, el problema de la escala de preferencias y de necesidades sociales que deberá estar alternativamente vigente en una sociedad liberada y más justa. Si existen necesidades universalmente válidas e intrínsecas a la misma naturaleza humana, son aquellas de alimentación, salud, vivienda y educación que los capitalismo dependientes solo pueden atender tangencialmente. Y esto porque, como acabamos de ver, su propio patrón de crecimiento requiere la consagración de preferencias y priori-

dades presididas por el consumo suntuario. La profunda anti-naturalidad de este hecho debería alertarnos en contra del «realismo» culturalmente manipulado, según el cual esta lógica de este sistema, nos guste o no, es la única «posible».

Naturalmente, esa lógica opera en el seno de las mismas sociedades dominantes y contribuye a generar las profundas tensiones que se observan en ellas. Pero su condición de centros dominantes les permite extraer recursos con los que es posible hacer llegar los «beneficios» de estos patrones de crecimiento a sectores mucho más amplios de las respectivas poblaciones, así como prestar algunos servicios asistenciales a los sectores que de todas formas quedan marginados; aunque el problema sólo es paliado, alcanza para hacer menos visible para sus propias víctimas la lógica del sistema del que también dependen.

Hemos desembocado en este tema a partir de nuestro bosquejo del desarrollo a escala mundial de las EM. Debemos dejarlo, por el momento, para retomar el hilo inicial del capítulo, con el objeto de ubicar el conjunto de actores «externos» a nuestra situación de dependencia.

## II

Nuestro énfasis en la creciente importancia de las EM no debe ser interpretado en el sentido de negar el fundamental papel que conservan los Estados nacionales dominantes (de hecho, este criterio podría llevar fácilmente a una concepción despolitizada de la dependencia, tanto o más errónea que las que hemos criticado en páginas precedentes). Es indudable que la emergencia de las EM preocupa en muchos sentidos a los gobernantes de las naciones dominantes, incluso a los de el mismo Estados Unidos.

*En un interesante artículo («Economic interdependence and foreign policy in the seventies», World Politics, vol. 24, n° 2, enero de 1972), D. Cooper expresa las preocupaciones suscitadas por las EM en Estados Unidos. Como bien señala este*

*autor, las políticas económicas de cualquier nación presuponen que los respectivos mercados se hallan en gran medida aislados del contexto internacional. De otra manera, si los centros privados de decisión y la movilidad de capitales son difícilmente controlables por el Estado, los instrumentos existentes de política cambiaria, impositiva, de distribución de la renta y de planeamiento, entre otros, pierden en gran medida su efectividad. Según Cooper, quien recoge las preocupaciones que vienen expresando otros autores del mismo origen, el creciente peso de las EM, la movilidad de los recursos que pueden poner en juego, el carácter transnacional de sus decisiones y de su propio planeamiento, plantean esta cuestión agudamente, incluso para el propio Estados Unidos. La posibilidad de decisión efectiva por parte del Estado dominante más importante del mundo, en cuestiones relacionadas con la situación de su propia sociedad, aparece según este autor puesta en duda por las mismas EM, que en su mayor parte son de este origen y tienen su centro de decisiones en territorio estadounidense.*

*Actualmente las EM son materia de un interesante debate político en Estados Unidos. Sectores empresarios medianos y chicos han acompañado los esfuerzos de la central sindical estadounidense (AFL - CIO) para la introducción de un proyecto de ley destinada a anular los efectos de desocupación y cierre de empresas que, según los proponentes de esta ley, las EM provocan en la misma sociedad estadounidense.*

*Como es de suponer, la difusión de EM estadounidenses en Europa ha suscitado preocupaciones que han generado una ya abundante literatura.*

Esto señala la existencia de conflictos entre los Estados de las naciones dominantes y las EM, así como la aparición de áreas de incertidumbre antes desconocidas para los primeros en la formulación y ejecución de sus políticas socio-económicas. Pero también en este caso las interpretaciones simplistas son poco útiles: el Estado dominante no subordina completamente a las EM ni estas a aquel; tampoco es cierto que esto marque entre ambos actores un punto de fractura tan profundo que nos autorice a considerarlos como entidades completamente separadas.

En primer lugar, son numerosas las indicaciones que se pue-

den recoger acerca de los fuertes lazos e intereses comunes que subsisten entre unas y otras entidades.

*La creación de la OPIC, a la que nos hemos referido en el capítulo precedente, es un caso elocuente de utilización de recursos públicos para beneficio de las EM estadounidenses.*

*Como también hemos visto en el capítulo 3, las conclusiones del Informe Peterson, y las decisiones ya adoptadas por el gobierno de Nixon disminuyen drásticamente el papel del sector público estadounidense en la «ayuda exterior» y lo transfieren al control directo de las EM.*

*Ya sea por la reciente vía de la OPIC o por la anterior de los fondos de seguro de la AID, las EM estadounidenses tienen la posibilidad de transferir al erario estadounidense los «riesgos políticos» corridos por sus inversiones en el exterior.*

*Se ha mostrado una y otra vez que las grandes empresas y las asociaciones que las aglutinan tienen fácil acceso a las decisiones adoptadas en el ejecutivo y el legislativo de sus naciones, así como que son numerosísimas las vinculaciones personales y los movimientos de directivos entre una esfera y la otra.*

*Mirando en otra dirección, basta recordar los episodios en los que el Estado norteamericano hizo valer su pretensión de autoridad, incluso sobre filiales en el exterior de EM estadounidenses, para obtener de ellas decisiones que consideraba necesarias para su política exterior.*

*El interés del gobierno estadounidense en conservar fácil acceso a algunas materias primas que considera estratégicas (el petróleo es el ejemplo mejor conocido pero no el único) lleva a un grado de penetración entre las empresas dedicadas a estas actividades y el Estado norteamericano que es demasiado conocido como para ser comentado.*

*Incluso algunos episodios que suelen ser interpretados de otra manera llevan a preguntarse acerca de si en ellos han operado las conexiones que estamos refiriendo. Así, por ejemplo, Newsweek (19 de febrero de 1973) informa que la reciente crisis monetaria internacional fue desencadenada por movimientos especulativos de grandes masas de capital, en su*

*mayoría pertenecientes a EM estadounidenses operantes en Europa. Estos capitales inundaron con su oferta de dólares los mercados de naciones (sobre todo Alemania) que trataban de resistir el establecimiento de nuevas paridades cambiarias que implicaban una importante devaluación del dólar y una revaluación de sus propias monedas. Esto interesaba a Estados Unidos como forma de mejorar su posición de balanza de pagos y sus posibilidades competitivas en el mercado mundial frente a los restantes centros capitalistas. Alemania y Japón resistieron los medios «ortodoxos» puestos en juego por Estados Unidos para establecer nuevas paridades, pero debieron ceder ante las masivas transferencias de dólares que desencadenaron la reciente crisis. Vista la información de Newsweek, no parece desatinado preguntarse si, aparte de realizar un brillante negocio especulativo, las EM estadounidenses no actuaron como un eficiente y consciente instrumento de logro de los objetivos de su propio Estado nacional.*

La enumeración de los aspectos que acabamos de señalar está lejos de ser exhaustiva. Sirve sobre todo como prolegómeno a una segunda consideración, más general e importante. Los Estados (para ser más exactos, los sectores que controlan los Estados) de las sociedades capitalistas dominantes comparten con las EM un interés fundamental que marca los límites dentro de los que deben plantearse y resolverse sus conflictos. Este interés, para decirlo con cierta —inevitable— vaguedad, es el mantenimiento de la estructura de dominación y del sistema capitalista internacionales. Esto determina los puntos de acuerdo fundamental entre esos Estados y las EM: el mantenimiento de otras naciones en la órbita de dominación de alguno de aquellos Estados (en una palabra, el impedimento de su transferencia, dependiente o no, a la órbita socialista, o de su emergencia como actores relativamente autónomos en el contexto internacional); el mantenimiento de la misma nación dentro del sistema capitalista; el logro de cierto grado de crecimiento económico en los países dependientes, que posibilite a las EM contar con mercados de dimensión satisfactoria y (presumiblemente) disminuya la probabilidad de convulsiones sociales que podrían facilitar el «traspaso» del dependiente al área socialista o a una posición tercerista; un alto grado de apertura del dependiente a los mensajes e información emitidos desde los dominantes, tanto en lo que se refiere a adoctrinamiento en «los valores del mundo libre» co-

mo a las pautas de consumo en las que las EM fundan su expansión.

Estos son verdaderos parámetros dentro de los cuales deben ser correctamente entendidos los puntos de fricción entre estos actores. Por eso una visión demonológica según la cual un sistema de dominación internacional resulta del designio omnisciente y homogéneo de un solo actor sería tan inadecuada como otra que se hundiera en la confusión resultante de prestar atención únicamente a las anécdotas de fricciones existentes entre los actores dominantes, con olvido de los factores más generales que fundan una básica identidad de intereses en el mantenimiento del sistema en el cual y por el cual son actores dominantes.

Aunque menos importantes, este examen de los actores «externos» a nuestra situación de dependencia no puede dejar de mencionar a las llamadas organizaciones internacionales. Es difícil generalizar, pero parece claro que casi todos los organismos internacionales de crédito y algunos organismos regionales responden en buena medida a los Estados nacionales dominantes (muy en especial al estadounidense) y a las EM —aunque muchas veces resulte difícil aventurar juicio acerca de si tal o cual decisión ha sido inducida principalmente por unos u otras.

*La carrera personal de Robert McNamara de la presidencia de la Ford Motor Company a la Secretaría de Defensa de Estados Unidos y de allí a la presidencia del Banco Mundial es solo un caso espectacular de la intercambiabilidad de personal directivo entre estas organizaciones. Pero ello no indica necesariamente que exista un alto grado de coordinación en sus acciones. Mucho más afirmativo, en este sentido, es el caso chileno contemporáneo, donde las expropiaciones realizadas y los consiguientes reclamos de las EM y del gobierno estadounidense condujeron al bloqueo de toda operación crediticia internacional para Chile.*

*Lo mismo ocurrió con Cuba, y es un hecho bien conocido que las restricciones o interrupciones de crédito son con frecuencia utilizadas como recurso para poner en línea a gobiernos «rebeldes» frente a las pretensiones de actores dominantes.*

*Además, es bien conocido que los créditos de «ayuda» de estos organismos suelen contener cláusulas que, de hecho, los con-*

*vierten en un medio de promoción de exportaciones, y de subsidios indirectamente extraídos a los países dependientes, en beneficio de las EM.*

El aspecto que queremos recalcar es que esta constelación de actores «externos» forma un *sistema*, es decir que, sin perjuicio de fricciones parciales, constituye un conjunto articulado de actores que se necesitan y sostienen mutuamente para mantener una estructura internacional de dominación y el funcionamiento del capitalismo mundial.<sup>10</sup> Países como el nuestro forman también parte de este sistema, pero como subordinados que obtienen de él algunos beneficios para sus sectores dominantes, al precio de instaurar socialmente una lógica que, si es irracional en los mismos países dominantes, lo es mucho más en una sociedad dependiente como la nuestra.

### III

Nuestra inserción como parte dependiente de dicho sistema nos conduce a uno de los puntos centrales de este libro: el sistema de dominación interno que nuestra dependencia contribuye a formar. Ya hemos avanzado algo en esta dirección, al presentar en el capítulo 2 un examen muy general de diversas formas de dependencia (recordemos la figura 10), y más aún en el capítulo 3, al estudiar las EM que participan en la internalización del sistema internacional de dominación; ahora podemos considerar este tema con más amplitud.

Hemos visto que las EM son cruciales nudos o centros de dominación *en nuestro propio medio*. Tienen en su mano y utilizan una parte muy grande —y creciente— de los recursos económicos, de información y de influencia corrientes en nuestra sociedad. Además, y como también hemos visto, las EM incorporan en posición subordinada un amplio círculo de

10 Creemos importante evitar confusiones que pueden llevar a serios errores en la actual coyuntura política argentina. Hemos mencionado con frecuencia al Estado norteamericano y a las EM estadounidenses porque no cabe duda de que ellos son los actores de mayor peso en sus respectivas esferas. Pero esto no excluye que los Estados de otras naciones capitalistas «desarrolladas» y las EM del mismo origen (aunque se hallen respecto de los primeros en una posición que podríamos denominar de «interdependencia relativamente subordinada») no sean también actores dominantes en el sistema de referencia.

empresas, organizaciones e individuos «nacionales», que pertenecen estructuralmente a la situación de dependencia. Finalmente, las EM son la principal «bisagra» con el sistema capitalista internacional por vía no solo de los productos (bienes y servicios) que este genera sino también de la plasmación cultural de (seudo) necesidades sociales y de escalas de preferencia. Si bien los principales centros de decisión de estas organizaciones se hallan fuera de nuestro territorio, ellas son actores que nuestra dependencia ha internalizado. Contribuyen a crear una forma concreta de dependencia y una particular estructura de dominación, no solo y no tanto por existir a nivel internacional sino porque se han insertado en nuestro mercado interno y porque este constituye el ámbito de realización de los beneficios de sus filiales (reencóntramos aquí una diferencia sustancial con otras formas de dependencia, ya sea, por ejemplo, la que puede establecer un país socialista sobre otro o la que resulta del establecimiento de los enclaves extractivos a que nos hemos referido en el capítulo 2).

Desde el punto de partida que nos proporciona la inserción de las EM, es posible ubicar los sectores «nacionales» que pertenecen estructuralmente a la situación de dependencia. En primer lugar, es claro que allí debemos ubicar a los directivos «nativos» de estas EM, así como a la miríada de gestores, asesores y diversos tipos de «influyentes» que emplean para facilitar sus relaciones con el medio nacional.

*Este papel es subordinado, en el sentido de que es raro encontrar «nativos» en los más altos niveles de decisión de la filial y, mucho menos, en las casas matrices (sobre este punto, puede verse la información contenida en R. Vernon, op. cit., pág. 125 y sigs.).*

*La situación del personal «nativo», por una parte mucho mejor pago y más poderoso que sus connacionales, y por la otra enteramente dependiente de una carrera que tiene límites infranqueables en el sistema de estratificación interna de la EM, ha sido materia de repetidas descripciones literarias y humorísticas que recogen la acertada percepción popular de la posición ocupada por este personal.*

En segundo lugar, los empresarios y empresas «nacionales» que dependen de las EM en una proporción fundamental de

sus actividades. Hemos visto ya cómo las actividades propias y los eslabonamientos «hacia atrás» y «hacia adelante» de las EM absorben una parte sustancial (y creciente) de las actividades económicas nacionales. En general, es difícil imaginar que las empresas y empresarios «nacionales» así vinculados definan sus intereses como contrapuestos a las EM que los satelizan.

*Junto con el análisis presentado en el capítulo anterior, lo que acabamos de decir plantea el vasto problema de la existencia y características de un «empresariado nacional» y, con él, de la viabilidad de un proyecto de capitalismo autónomo. No cabe duda de que las actividades económicas privadas que no se hallan directamente sujetas a las EM son todavía cuantitativamente importantes entre nosotros. Pero también hemos ido examinando una larga lista de ventajas que las EM tienen sobre ellas, reflejadas en los datos del capítulo 3 que muestran cuánto más y más rápidamente crecen estas últimas. Por eso es posible encontrar gran cantidad de empresas indudablemente nacionales, pero ellas suelen gravitar precisamente en las actividades de más lento crecimiento, de menor contenido tecnológico y, además, suelen dispersarse en unidades productivas de tamaño mucho más pequeño que el adecuado.*

*Incluso en las ramas más dinámicas, la presencia de algunas empresas nacionales que se apropian de una pequeña parte del respectivo mercado puede ser de gran utilidad para las EM, que mediante aquellas disminuyen su «visibilidad» y se protegen de posibles problemas políticos emergentes de la evidencia de una completa desnacionalización de la rama. Aunque es toda la evidencia que podemos aducir en este sentido, en una entrevista mantenida en enero de 1973 con un alto directivo (extranjero) de una EM europea, éste nos afirmó que, precisamente por estas razones, su compañía estaba dispuesta a subsidiar «debajo de la mesa» a «competidoras» argentinas que de otra manera desaparecerían del mercado, y que de hecho así se había procedido en más de un país latinoamericano.*

*De todas formas, la gravitación interna de las EM y razones históricas en las que no podemos detenernos aquí concurren a determinar un hecho palpable: la incapacidad que ha de-*

*mostrado el empresariado argentino para formular e impulsar políticamente un proyecto de desarrollo nacional que lo tenga como actor decisivo y alternativo a nuestra dependencia. Esta incapacidad se debe, además, a que, en la medida en que prevalezca la actual estructura de oferta, el empresariado local no podrá dejar de estar en una posición de crónica desventaja respecto de EM que pueden ofrecer más de lo mismo, en mayor variedad y con mayor apoyo publicitario.*

*Por ello, y cualquiera que fuere el papel que puede jugar el empresariado nacional en un proyecto viable de autonomía (punto sobre el que volveremos en el próximo capítulo), parece claro que no puede constituirse ni en el formulador ni en el eje político de un proyecto de ese tipo. El que este empresariado no pertenezca estructuralmente a la situación de dependencia no debe llevarnos a creer que por su intermedio sea aún posible rescatar para la Argentina, ni para América latina, un capitalismo autónomo.*

En tercer lugar, se debe mencionar la vasta red de organizaciones financieras (no solo los bancos) que, como ya hemos visto, permite a las EM financiar sus actividades casi íntegramente con ahorros locales. Sus posibilidades de acceso preferencial a esta financiación surgen en parte de sus propias ventajas (solvencia, «prestigio» institucional, facilidad para la obtención de garantías internas y en el exterior) y también de las cercanas vinculaciones personales y económicas que establecen las EM con el *establishment* financiero local. En el capítulo anterior hemos presentado datos que muestran cómo los bancos extranjeros tienden a apoyar preferencialmente las ramas monopolizadas por las EM; pero lo que hemos dicho en la primera sección de este capítulo nos permite apreciar el problema en un contexto más amplio: aun en el caso de bancos oficiales y privados nacionales en los que no se observa este sesgo, la orientación general del crédito sirve para movilizar los medios monetarios necesarios para el mantenimiento y expansión de una composición de la oferta de bienes que consolida inevitablemente nuestra dependencia e impide atender necesidades sociales mucho más urgentes.

*Es en este plano donde corresponde centrar la actual discusión acerca de las medidas por adoptar respecto del sistema finan-*

*ciario argentino. La forma en que se concreten institucionalmente tales medidas no nos parece tan importantes como determinar quiénes resolverán acerca de la dirección general del crédito y, sobre todo, si este va a seguir o no al servicio de la actual composición de la oferta de bienes y servicios.*

Cuarto, los sectores que pertenecen a una forma «subsistente» de dependencia que, a pesar de su importancia para nuestro país, viene perdiendo su condición de agente dinámico del sistema y, con ello, su posición relativa de dominación respecto de los actores de la nueva forma, altamente internalizada, de dependencia. Estos son, por supuesto, los intereses extranjeros y «nacionales» ligados a la exportación de productos agropecuarios pampeanos.

*La subsistencia de este sector señala un importante elemento de diferenciación en nuestros sectores dominantes, sobre el que tendremos ocasión de volver.*

Quinto, y aunque parte de sus medios más dinámicos y penetrantes (sobre todo la televisión) se halla directamente subordinada a las EM, y por lo tanto debería ser tratado junto con ellas, es necesario mencionar los diversos medios de comunicación de masas que «distribuyen», con sus mensajes (explícitamente o no publicitarios), los «productos» del sistema capitalista internacional y las pautas de preferencias sobre las que este se asienta.

*El imbécil que en ciertos «avisos» compra un automóvil porque lindas mujeres lo mirarán con admiración sólo lleva a un punto de evidente absurdo las pautas de consumo y prestigio machaconamente presentadas por los programas que este tipo de publicidad paga.*

*Esa clase de necesidad, y las aspiraciones que tiende a movilizar, es una falsa necesidad socialmente manipulada. Esto plantea un tremendo problema para un proyecto de auténtica liberación. Cualquier composición alternativa de bienes y servicios en una sociedad en la que las preferencias socialmente consagradas tiendan a satisfacer en primer lugar elementales*

necesidades de alimento, educación, salud y vivienda será percibida como insoportable «escasez» por quienes aun estén sujetos a la escala de preferencias hoy vigente.

*Este es el plano en el que nos parece que debe ser planteado el problema de las transformaciones culturales que deben acompañar un proyecto de liberación. No como un problema de cenáculo sino como una tarea popular de reelaboración que no puede ignorar ese decisivo recurso de dominación, la influencia, que se ejerce en los medios de comunicación de masas.*

En sexto lugar, debemos plantear la compleja cuestión de las capas de empleados y obreros insertadas en las ramas en las que tienen participación preponderante las EM o en algunas actividades monopolizadas por nuestro actual Estado dependiente. Ya hemos visto que estos trabajadores tienden a recibir remuneraciones superiores a las de su respectivas categorías. Por otra parte, los resultados preliminares de algunas investigaciones en curso sugieren que sus sindicatos han tendido a adoptar, al menos en los últimos años, actitudes menos militantes que el resto. Pero, como demuestra sobradamente el caso de los sindicatos cordobeses, la cuestión está muy lejos de quedar resuelta con estas observaciones —aunque ellas nos alertan contra postulaciones que suponen una alta homogeneidad de los trabajadores «porque así tendría que ser», y desconocen la importancia política que en ciertas conyunturas pueden tener los cortes «verticales», intraclases, que resultan de lo aquí señalado. En el capítulo siguiente volveremos sobre estos temas.

*Pero no cabe duda de que el conjunto de la clase obrera y de los sectores de clase media que designamos como «empleados» tiene intereses conflictivos con la situación de dependencia. Ambos son actores indispensables en todo proyecto de liberación y han venido expresando en forma cada vez más explícita su voluntad política de realizar esta tarea.*

*Considérese, además, que si bien los sueldos y salarios de las ramas en las que tienen mayor peso las EM, son superiores al promedio, es precisamente en estas mismas ramas donde se han producido los mayores aumentos de productividad, que han sido apropiados casi íntegramente por la parte empresa-*

*ria. De manera que con ello se produce el conocido fenómeno de que un trabajador relativamente mejor pago sea también el más explotado, porque se le apropia una parte mayor de su propia productividad.*

Hemos reservado para un séptimo lugar las conexiones que nos parecen de mayor importancia actual y potencial: aquellas que en una situación de dependencia se establecen con el Estado, con el conjunto de sus organizaciones y con su personal de alto nivel. En este campo es fundamental advertir que *una nueva forma de dependencia tiende a entrañar una profunda transformación en el papel del Estado de la nación dependiente.* Por eso es que no pocos debates y antinomias que pudieron tener sentido en el pasado han dejado de tenerlo hoy; más aún, quedar sujeto a ellos puede contribuir inadvertidamente a consolidar nuestra actual dependencia.

Para entrar en este tema, puede ser útil volver a algunas consideraciones presentadas en el capítulo 2. Imaginemos una situación de dependencia que gira alrededor de la extracción y exportación de recursos naturales (ya sean provenientes de estancias, de plantaciones o de minas) desde el dependiente al dominante. En este caso, lo que el sistema de dominación resultante requiere es «un mínimo de Estado»: facilidades de transporte interno hacia el puerto de exportación, el puerto mismo, una fuerza armada que prevenga o reprima movimientos de protesta social, alguna burocracia aduanera para el control del movimiento físico de bienes y para la colección de los derechos que el Estado dependiente haya podido negociar con sus dominantes, un sistema monetario convertible a la divisa imperial, crédito local para los dominados-dominantes internos, y no mucho más. Este es el Estado del «liberalismo económico» en su versión aplicada a las naciones sujetas a esas formas de dependencia. Es, obviamente, el tipo de Estado que la Argentina tuvo durante su dependencia «exportadora» respecto de Inglaterra y que nuestros dominados-dominantes de ese período consagraron ideológicamente.

Pero el Estado es un elemento de dominación y de determinación, mediante el respaldo de recursos que tienen como *ultima ratio* su supremacía interna en el control de recursos de violencia física, de fines y preferencias que busca imponer al conjunto de su población. Como tal, el Estado no es ni puede ser «neutro», ni las decisiones de su personal, por «técnicas» que sean, pueden ser «apolíticas». Las acciones

(y omisiones) del aparato gubernamental son el fruto de complejos y cambiantes balances de fuerzas entre diversos «actores políticos» (clases, sectores, segmentos de ambos, organizaciones, individuos, actores del contexto internacional). Por eso, en una situación de dependencia (al menos en tanto no se la haya comenzado a desafiar con éxito) es dable esperar que, aunque con los defasajes resultantes de la dinámica propia de lo político, la estructura y modo de funcionamiento del propio Estado traduzcan al nivel político esa misma situación de dependencia.

*La crisis mundial de 1929-30 enfrentó a los sectores dominantes argentinos con el problema de que ni aun a precios grandemente reducidos podían colocar en el mercado mundial la producción agropecuaria pampeana. Luego de algunas vacilaciones, emprendieron la compleja tarea de promover un proceso (limitado, es cierto, pero muy importante en todo sentido) de industrialización, de absorción de los trabajadores que emigraban de las zonas rurales que habían entrado en crisis, y de expansión del mercado interno. Esto permitió amortiguar los efectos de la crisis y colocar internamente buena parte de los excedentes agropecuarios.*

*Para ejecutar este programa los mismos sectores llevaron a cabo una gran expansión del peso cuantitativo y de las funciones del Estado argentino, que a través del control de cambio, de obras públicas, de la creación de las Juntas Reguladoras, del Banco Central y de muchas otras expresiones de esa expansión pasó a desempeñar un papel activamente «intervencionista». (Para un buen análisis y discusión de las diversas interpretaciones propuestas sobre este período, puede verse M. Murmis y J. C. Portantiero, Estudios sobre los orígenes del peronismo, Siglo XXI, 1971.)*

*Esta transformación del peso y del papel del Estado argentino fue la respuesta de los sectores dominantes ante una crisis externa que les imponía reconstituir sus propias formas de dominación. En otras palabras, los mismos sectores dominantes, movidos por un cambio en la coyuntura internacional (hecho este, por cierto, demostrativo de la intensidad de la dependencia sufrida), abandonaron su anterior «liberalismo» para incursionar en numerosas formas de «intervencionismo estatal». Su control del Estado les permitió redefinirlo en for-*

*mas que, dadas las circunstancias impuestas por la crisis externa y el cambio en la forma de dependencia que ella provocó, les permitieron prolongar su dominación (aunque al costo de generar el rápido crecimiento de un sector empresarial orientado al mercado interno y todavía casi exclusivamente en manos nacionales, así como una aceleración de los procesos de organización y toma de conciencia política de los trabajadores, consecuencias ambas de gran importancia para el proceso iniciado en 1943-1946).*

Si la historia argentina nos presenta un claro ejemplo de cambios en las formas de dependencia que se vinculan con profundas transformaciones en el peso relativo, las funciones y la forma misma del Estado dependiente,<sup>11</sup> cabe preguntarse cuáles son las conexiones entre nuestra actual situación de dependencia y el Estado argentino.

Nos parece claro que, sin perjuicio de las fricciones que ello provoca con los sectores aún centrados en la exportación de productos agropecuarios e interesados, por lo tanto, en volver al Estado «liberal», la actual forma de dependencia argentina, en tanto gira alrededor de EM orientadas a nuestro propio mercado, requiere un Estado ampliamente «intervencionista». El sistema económico y social en el que las EM son actoras dominantes no puede ser garantizado por el Estado «liberal» que la oligarquía argentina mató en la década del treinta. Aunque no pretende ni podría ser una enunciación exhaustiva, podemos señalar algunas de las más importantes «funciones» que debe cumplir el Estado de una sociedad sujeta a nuestra forma de dependencia y a la estructura de dominación interna que esta contribuye a plasmar:<sup>12</sup>

1. Un papel de arbitraje entre los sectores «bisagra» de la dependencia y los sectores nacionales cuya capacidad de movilización puede en algún momento amenazar el mantenimiento

11 Por razones de brevedad, no nos extenderemos aquí sobre las correspondencias que son reconocibles entre otras formas de dependencia (pasada y presente) de países latinoamericanos y sus respectivos Estados. Acerca de este y otros puntos conexos, el trabajo ya citado de J. F. Sábato realiza sustanciales contribuciones. Ver también J. E. Ronlet y J. F. Sábato, «Estado y Administración Pública», *Polémica* n° 78, noviembre de 1971.

12 Para un enunciado similar, al que no poco debe el aquí presentado, cf. M. Kaplan, *op. cit.*

de la dominación. (Este papel de arbitraje en interés del conjunto de la dominación puede llevar a negar demandas específicas de algunos dominantes y a desviar coyunturalmente hacia los grupos nacionales recursos y gratificaciones que se hallen destinados a apaciguar o cooptar a sus sectores más amenazadores.)

2. El logro de un cierto grado de estabilización del mercado interno: tasas no demasiado altas o al menos parejas de inflación, regulación de la fuerza de trabajo, mantenimiento de un sistema cambiario y aduanero adecuado para los actuales módulos de operación de las EM, no entorpecimiento de su capacidad de captación de recursos financieros internos. De esta forma, el Estado provee un componente fundamental del «marco institucional» necesario para la perspectiva de mediano y largo plazo de aquellas grandes organizaciones.

3. En el mismo sentido que el punto anterior, la formulación y ejecución de «planes de desarrollo» que dejen amplio «espacio» económico a las EM y les indiquen para su propio planeamiento los lineamientos internos de la política económica y social de mediano plazo.

4. La ejecución de obras públicas de infraestructura que creen economías externas para las grandes empresas, por vía de facilitar su ubicación en posiciones geográficamente estratégicas y de absorber costos en que de otra manera hubieran tenido que incurrir.<sup>13</sup>

5. Correcciones marginales en algunas variables económicas, sobre todo en los patrones de distribución de ingreso, que

permitan algún crecimiento del producto bruto y, con él, de aquellos estratos del mercado a los que llegan las EM con su oferta.

6. Absorción en actividades de escasa productividad o, lisa y llanamente, de desempleo disfrazado, de la mayor cantidad posible de los vastos contingentes que la introducción dependiente de tecnología capital-intensiva va expulsando de sus empleos.

7. Mantenimiento de un aparato represivo con capacidad de actuar como último respaldo de un clima de «paz social» adecuado para la actividad de las EM y para la continuidad de las afiliaciones internacionales de la nación dependiente.

El simple enunciado de estas funciones nos muestra qué alejado se halla un Estado «adecuado» para nuestra dependencia del que podían pretender las compañías inglesas hace cincuenta años. Además, la vastedad y variedad de actividades implicadas por todo esto promueve la incorporación al Estado de «tecnócratas» que suelen aportar una visión «despolitizada» y «eficientista» de los problemas sociales, perfectamente congruente con la expansión de las muy «eficientes» y «modernas» EM.

Estos son aliados potenciales, los que en no pocos casos recientes (sobre todo a partir del golpe de Estado de 1966) colaboraron eficazmente desde el gobierno en procura de un adecuado marco general para la creciente expansión de las EM en nuestro medio.<sup>14</sup>

14 En G. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Paidós, 1972, aparece con más detalle esta cuestión y las que analizamos en las páginas siguientes; las retomaremos en un estudio sobre los gobiernos argentinos de 1966-1972 que tenemos en preparación. Pero aquí vale la pena señalar que las EM han sabido reconocer y apreciar los servicios prestados por el tecnócrata «apolítico» que parece hallar óptimas oportunidades de acceso al poder durante gobiernos autoritarios exentos de toda participación popular. El actual presidente del Consejo de las Américas ha expresado sus esperanzas sobre lo que llama la «creciente convergencia» entre «los modernos ejecutivos de las corporaciones multinacionales y los nuevos líderes de América latina». Estos «líderes» resultan ser, según la misma fuente, los componentes de «una cada vez más numerosa clase de tecnócratas y oficiales gubernamentales altamente motivados y bien entrenados», gracias a los cuales «la creciente sofisticación y capacidad de las partes involucradas (dichas personas y los representantes de las EM) en el proceso de desarrollo sacaron los tópicos de discusión del plano ideológico y los llevaron a los problemas y procesos de implementación». Véase Consejo de las Américas, *Annual Report*, 1971 y 1972.

13 La participación del ingreso público en el producto interno bruto aumentó del 30,07 % en 1966 al 34,86 % en 1967. Mayor aún fue el aumento de la inversión pública total, que pasó de 4.086.900 millones en 1966 a 8.066.700 millones en 1970, en moneda constante de 1970 (datos de L. Anidjar, «El sector público y el mercado de capitales argentino», trabajo presentado al Simposio sobre Mercados de Capitales en América Latina, Buenos Aires, mayo de 1972). Sin embargo, la inmensa mayoría de esas inversiones se destinaron a «infraestructura» (obras viales, comunicaciones) y solo una ínfima proporción a actividades directamente productivas por parte del Estado. En un reciente trabajo de C. Ramil Cepeda (*Crisis de una burguesía dependiente*, La Rosa Blindada, 1972) se analiza este fenómeno. Por otro lado, en las proyecciones del *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, t. 1, págs. 26-27, seguía sin preverse prácticamente ninguna inversión productiva del Estado, a pesar de que se programaban nuevas aumentos de inversión en infraestructura. Que este fue un designio consciente y explícito puede verse en la colección de discursos del ministro Krieger Vasena, *Política económica argentina*, Ministerio de Economía y Trabajo, ts. 1 y 2, 1968 y 1969.

El caso latinoamericano más puro de expansión de un Estado dependiente en cumplimiento de las nuevas funciones requeridas por un alto grado de internalización de la dependencia es el de Brasil a partir de 1964 (sobre este caso el lector debería consultar F. H. Cardoso «El modelo político brasileño», Desarrollo Económico, vol. 11, n.º 44, marzo de 1972). Aunque por vías diferentes, que en algunos aspectos implican una amarga ironía histórica, el Estado mexicano también debe ser mencionado en este contexto.

En el caso argentino, las políticas llevadas a cabo a partir de 1966, sobre todo durante la gestión del ministro Krieger Vasena, estuvieron orientadas en el mismo sentido. Aunque contribuyeron a fomentar la creciente dependencia reflejada en los datos presentados en el capítulo anterior, la caída del presidente Onganía y, más aún, la previa ocurrencia del Cordobazo y sus similares marcaron el fracaso, en comparación con el «éxito» obtenido en el caso brasileño, del intento de estabilizar un sistema de dominación centrado en la expansión del Estado dependiente, en la aún mayor expansión de las EM y en la creciente subordinación de los restantes sectores sociales (incluso de lo que quedara del empresariado local).

Los regímenes políticos fundados en una alianza de los sectores dominantes en situaciones de dependencia «internalizada» del tipo argentino o brasileño tienen características que —aunque impliquen una digresión respecto de nuestro tema principal—, vale la pena analizar. Estos son regímenes que surgen en condiciones de alta modernización de los países dependientes. Por alta modernización, siguiendo un útil concepto de D. Apter,<sup>15</sup> entendemos un alto grado de penetración de roles, instituciones y prácticas, originados en los países centrales, en los países dependientes. Los concomitantes de la alta modernización son, entre otros: extensa pero insuficiente industrialización, gran difusión de los medios de comunicación de masas, grandes concentraciones urbanas, creciente importancia de complejas organizaciones y unidades productivas (estatales y privadas, y entre las últimas con particular importancia las EM) y amplia difusión de roles tecnocráticos en la estructura

15 Cf. en especial *Choice and the politics of allocation*, Yale University Press, New Haven, 1971. Pueden verse también *La política de la modernización*, Paidós, 1972, y *Estudio de la modernización*, Amorrortu editores, 1971.

social. Todos estos aspectos, característicos de los países latinoamericanos de mayor mercado interno, pueden ser captados mediante indicadores que muestran «crecimiento» en las variables respectivas. Desde un punto de vista ahistórico que, además, prescinde por completo del problema de la dominación y la dependencia, estos procesos han sido interpretados como «desarrollo». Hemos visto que la realidad es muy diferente. *La alta modernización es dependencia, es la forma de dependencia que tiende a concretarse en naciones a las que una dotación favorable de medios humanos y económicos convierte en particularmente atractivas para que los Estados dominantes y las EM lleven a cabo un alto grado de internalización de su dominación.*

La alta modernización genera altos niveles de complejidad de la economía dependiente, de diferenciación interna de sectores sociales y crecientes tendencias hacia la militancia política del sector popular (condiciones todas estas que, dicho sea de paso, distinguen netamente a estas naciones de la imagen arquetípica del «país subdesarrollado»). Además, los avatares de un crecimiento económico inevitablemente azaroso y sesgado en beneficio de los sectores dominantes contribuyen a altos niveles de protesta social. En algún punto —marcado en la Argentina por el golpe de Estado de 1966 y en Brasil por el de 1964—, los sectores dominantes forman el núcleo de una coalición que inaugura un nuevo tipo de régimen político. Este régimen busca eliminar a los sectores populares de toda participación política y cerrar sus canales de formulación de demandas (para lo cual la cancelación de la arena electoral aparece como una condición necesaria), como paso para la instauración de un nuevo tipo de autoritarismo, que hemos denominado «burocrático». Con este término queremos indicar el peso decisivo que en él tienen las organizaciones del Estado (en especial las Fuerzas Armadas y los organismos civiles más penetrados por una tecnocracia que encuentra amplias oportunidades de empleo y movilidad social en este tipo de régimen) y las grandes organizaciones privadas, fundamentalmente las EM. Con ese término también queremos indicar que el acceso a las más altas posiciones de gobierno suele ser consecuencia de carreras exitosas dentro de complejas organizaciones burocráticas, públicas o privadas. Como ocurrió con variado grado de «éxito» en la Argentina y en Brasil, este régimen de alianza defensiva de los sectores dominantes y de exclusión de los sectores populares emprende de inmediato y como tarea fundamental la reforma del mismo Estado. Con

ello se busca reacondicionarlo para desempeñar la función de aliado importante pero al fin subordinado a la situación de dependencia altamente internalizada.

Ya hemos expuesto el patrón de crecimiento al que sirve el Estado burocrático-autoritario de una dependencia altamente internalizada. Es el patrón que tiene como actoras más dinámicas y principales beneficiarias a las EM. También crece el mismo Estado dependiente, para cumplir sus ya mencionadas «funciones» y para desarrollar algunas actividades económicas que los resabios «nacionalistas» de algunos de sus tecnócratas y militares consideran estratégicas y quieren, por lo tanto, retener. Esta alianza entre las EM y sus funcionarios, por una parte, y los grupos civiles y militares ubicados en los principales nudos de decisión del Estado dependiente, por la otra, succiona y subordina a un tercer participante, el sector capitalista local —aunque algunos segmentos logren prosperar en los intersticios que todavía dejan sus dos socios principales. El conjunto establece una dominación *autoritaria*, de un tipo muy específico que se ejerce *burocráticamente*. Y esto tanto por la naturaleza misma de sus participantes principales (grandes organizaciones y unidades productivas, Fuerzas Armadas, el aparato civil del Estado controlado por la tecnocracia) como porque aspira a que su contenido resulte de negociaciones entre las cúpulas de esas burocracias, con entera exclusión de la participación popular y de los canales por los que esta podría concretarse. Este no es un Estado «conservador»; por el contrario, sirve a las transformaciones que resultan de la creciente expansión y penetración de las EM en una sociedad que ya las ha internalizado profundamente. Es incluso un Estado «desarrollista», en el sentido de que busca el crecimiento de la economía y en ciertas condiciones puede lograrlo; aunque ese crecimiento, como también hemos visto, no pueda dejar de significar la hipertrofia de sus aliados principales y la marginación creciente de una parte sustancial de la población.

Aunque en el caso argentino el proyecto de estabilizar este tipo de dominación entró en acelerada crisis (no sin antes contribuir a agravar nuestra dependencia), reviste interés actual y no es cosa de anticuarios solamente. Es una forma y una función *posible* del Estado argentino y, por cierto, una que contará con el apoyo de los actores estructuralmente vinculados a nuestra dependencia. Es además una forma y una función *probable*, en la medida en que la conquista de posiciones formales (gubernamentales) de poder no sea utilizada para

desatar los nudos estructurales de nuestra situación de dependencia.

*Por esto es fundamental advertir que si en 1925 la reivindicación genérica de un mayor papel del Estado era necesariamente antagónica respecto de nuestra dependencia de Inglaterra, dejó de serlo en la década del treinta y hoy lo es aún menos. Como tantas otras disyuntivas, los términos «liberalismo-estatismo» ya no cortan a lo largo de los términos reales de un proyecto de liberación. Es claro que las funciones del Estado deberán expandirse en varias direcciones pero, como lo demuestra nuestra historia de la última década, no pocas de las imaginables pueden servir mucho más los intereses de la dependencia que los de la liberación.*

*Recordemos lo dicho en este capítulo y en los anteriores sobre las estrategias posibles y en curso de aplicación por parte de las EM a partir de las ventajas que les otorga su profunda inserción en nuestro medio. El good corporate citizen, como insisten las mismas fuentes que hemos venido citando, no es «antiestatista»; por el contrario, busca establecer numerosas relaciones de «cooperación» con el Estado dependiente e induce a realizar las obras infraestructurales que revierten en su directo beneficio. Como ya hemos señalado, Krieger Vasena en la Argentina y Roberto Campos y Delfim Neto en Brasil (para una discusión y datos de este tema, para Brasil, puede leerse P. Schmitter, «La portugalización de Brasil», Estudios Internacionales, vol. 5, nº 19, julio-setiembre de 1972) dirigen un proceso de crecimiento y diversificación de los respectivos Estados que, si bien suscitó protestas de los intereses exportadores tradicionales, contó en cambio con el expreso apoyo de las EM que concretan en ambos países una forma de dependencia centrada en nuestros mercados internos. El que estos funcionarios contaran con el abierto apoyo de esas EM y pudieran avanzar sustancialmente en esta reconversión del papel del Estado es, señalamos al pasar, otra muestra del profundo cambio operado en la forma de nuestra dependencia y del papel más subordinado que han pasado a desempeñar los intereses agroexportadores que en el pasado concretaban la dependencia respecto de Inglaterra.*

*Esto nos mueve a una reflexión lateral. La coexistencia de pautas «clásicas» y «modernas» de dependencia suscita friccio-*

nes entre los actores en que se sustentan unos y otras (aunque ambos grupos coinciden en mantener los parámetros generales del sistema); en estos casos suelen esgrimirse argumentos «nacionalistas», limitados, por supuesto, a los temas y decisiones que sólo ponen en juego la posición de los dominados-dominantes rivales. No pocas de las erupciones (y de las limitaciones) «nacionalistas» de los sectores dominantes en los últimos tiempos adquieren desde esta perspectiva su verdadero sentido. Puede ser de interés señalar un hecho muy significativo. Hace algún tiempo discutíamos las implicaciones de estas nuevas formas de inserción de las EM y de las estrategias de good corporate citizen que ellas posibilitan. En función de ello, aparecía como poco congruente que la organización empresarial que nuclea a las grandes empresas industriales, la Unión Industrial Argentina (UIA) continuara vinculada a una institución como Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), que integra además a sectores como la Cámara Argentina de Comercio y la Sociedad Rural, que mantienen sus intereses inmediatos en un Estado más «liberal», y, por lo tanto, menos entorpecedor de actividades fundamentalmente centradas en la exportación e importación de líneas tradicionales de productos. Nos pareció extremadamente importante que al poco tiempo la UIA anunciara su separación de ACIEL, precisamente sobre la base de que esta sostenía un perimido «antiestatismo» y que, por el contrario, el sector industrial representado en la UIA reconocía importantes motivos de «cooperación» con el Estado e inventariaba aquellos ámbitos en los que la expansión estatal no podría ser criticable.<sup>16</sup> Algunas interpretaciones, que nos parecen inocentes aunque solo sea porque implican ignorar el tipo de empresa industrial que suele estar representado en la UIA, han creído ver en esto la evidencia de que por fin el «empresariado industrial argentino» comienza a reconocer políticamente sus propios intereses. Por nuestra parte, todo lo que llevamos dicho nos mueve a creer que, muy por el contrario, el paso señalado es una decisión racional de las empresas que más gravitan en nuestra dependencia, precisamente en función de su interés de mantenerla y consolidarla en su forma actual. Si esta suposición es correcta, indicaría además que la prédica del Consejo de las Américas y sus similares ha tenido eco en un importante aspecto de la estrategia del good corporate citizen y de consolidación de «nuevas convergencias» con el Estado dependiente.

16 Véase *La Nación*, 24 de octubre de 1972.

Este tipo de Estado es inevitablemente represor y excluyente de la participación política popular. Existe en función y al servicio de un patrón de crecimiento económico que solo puede acentuar nuestra dependencia y sesgar cada vez más los «beneficios» de la modernización en perjuicio de los sectores populares. Su propia paradoja es que la forma de dependencia que ese Estado expresa implica un alto grado de diferenciación económica y social e importantes niveles de organización y militancias populares. Por ello ese Estado se ve frente al dilema de continuar acentuando su contenido represivo hasta grados posiblemente poco funcionales para los mismos dominantes o bien, como en el reciente caso argentino, a no llegar a destruir las bases de una efectiva oposición popular y entrar en rápida disolución. Esto escinde a los sectores dominantes entre aquellos que prefieren una «profundización del proceso» y aquellos que consideran menos mala una reapertura negociada y condicionada del juego político. En este último supuesto, aunque la coyuntura permite posibilidades inmensamente mayores para el comienzo de un proyecto alternativo, queda abierta la posibilidad de que los sectores dominantes logren que el Estado continúe y perfeccione su papel de último garante de nuestra dependencia. A ello puede contribuir una visión bienintencionada pero que ya no responde a los términos reales de nuestra actual forma de dependencia; de ahí nuestra insistencia en este tema. Pero pueden contribuir en grado mucho mayor los enormes recursos que quedan en manos de los sectores dominantes, luego de su pérdida del control directo del aparato del Estado. Este tema plantea de lleno el profundo contenido político de la dependencia y, por lo tanto, se relaciona directamente con nuestras propuestas acerca de las estrategias de liberación. Dejamos su tratamiento para el último capítulo.

#### IV

Al terminar este capítulo abandonaremos el trabajo de análisis y pasaremos a un nivel muy diferente: el del esbozo programático e ideológico de los cursos de acción que nos parecen posibles y deseables en el momento actual de nuestro país. Este es un cambio radical en el sentido de nuestro discurso, que hasta ahora se ha limitado al análisis de aspectos de una realidad dada y a proponer algunos instrumentos conceptuales

que nos parecen útiles. Por ello puede ser útil que resumamos aquí algunas de las conclusiones centrales que surgen de la etapa del análisis a que hemos llegado.

1. Nuestra dependencia es una forma histórica concreta, compartida por otros países altamente modernizados, que tiene su eje y elemento más dinámico en un alto grado de penetración de EM cuyas actividades se orientan principalmente hacia nuestros propios mercados y promueven en su beneficio un veloz proceso de extranjerización y concentración de nuestra economía. Esto no es ni mejor ni peor que la situación de dependencia de otros países, que la sufrida por nuestro país en el pasado o que las que podríamos conocer en el futuro. Es un tipo histórico de dependencia, que debe ser conocido con el mayor grado de especificidad posible.

2. La identificación de las EM como actrices centrales de esta forma de dependencia no debe obstar para reconocer: a) la inserción de la Argentina en un sistema internacional capitalista y de dominación política en el que las EM también gravitan; b) el importante papel que desempeñan en ese sistema los Estados nacionales dominantes, sus numerosas conexiones con las EM y su fundamental coincidencia de intereses en el mantenimiento de los que hemos llamado los «parámetros» de dicho sistema; c) que si bien las EM suelen ser convencionalmente caracterizadas como actores que movilizan recursos económicos, ellas también controlan una masa, menos perceptible pero no menos importante, de recursos de información, de influencia y, en no pocos casos, de movilización de otros actores externos (Estados nacionales y organismos internacionales); d) que, aparte de estos recursos directamente pertenecientes a las EM, las naciones dominantes conservan sobre las dependientes una marcada asimetría de recursos propios en todas las dimensiones analizadas en el capítulo 1, los que (con la probable excepción actual de la utilización directa de medios de violencia física) pueden ser puestos en juego para conservar o consolidar situaciones de dependencia.

3. A pesar de la importancia de los factores que acabamos de señalar, la dependencia no es un fenómeno principalmente «externo» a nuestra sociedad. Por el contrario, contribuye a plasmar un sistema de dominación interno que escinde profundamente, y en forma por completo desconocida en las naciones dominantes, nuestra misma sociedad. Esa escisión varía en extensión y profundidad de acuerdo con cada forma de dependencia. El actual caso argentino tiene su eje en la profunda

penetración de las EM y en la constelación de intereses «nacionales» que sus actividades y dinamismo van satelizando. Desde este punto de partida, hemos identificado los sectores que pertenecen estructuralmente a esta situación de dependencia, así como a aquellos que, sin pertenecer a ella (Fuerzas Armadas, algunas capas de trabajadores sindicalizados, el mismo Estado) pueden ser utilizados —y de hecho lo han sido frecuentemente— en apoyo de nuestra dependencia. Aunque los incluye, el sistema interno de dominación queda desnaturalizado si se lo reduce a términos económicos: son también sus componentes fundamentales el control de recursos de información y las posibilidades de manipulación ideológica y cultural (influencia) con que cuentan los Estados dominantes, las EM y sus filiales «argentinas» en nuestra propia sociedad. Además, pueden (y lo han logrado) movilizar a las Fuerzas Armadas para respaldar su dominación con una gran superioridad en el control de recursos de violencia física, con lo que agregan a su capital de dominación otro de los recursos de poder que hemos analizado en el capítulo 1. Finalmente, e implicando también el recurso de utilización de terceros actores, la situación de dependencia y quienes a ella pertenecen han tenido a su disposición el mismo Estado de la nación dependiente para garantizarles —con todos los vaivenes resultantes de las múltiples formas de protesta que ello ha generado— el mantenimiento y expansión de su dominación.

4. Ningún fenómeno social desaparece de la noche a la mañana para dejar lugar a otro. Tampoco la anterior forma de dependencia argentina ha desaparecido por entero, ya que sigue siendo importante la «cuota de dependencia» que la Argentina debe pagar en el sector exportador y allí sigue gravitando la actuación de empresas extranjeras orientadas a los mercados externos. Pero en la actual forma de dependencia argentina este aspecto ha cedido, en beneficio de las EM que actúan en función del mercado interno, su papel de elemento de gravitación decisiva en la conformación del sistema interno de dominación.

5. En el nivel político, esta forma de dependencia tiende a traducirse en formas estatales burocrático-autoritarias, que asientan una dominación centrada en las cúpulas de algunas organizaciones estatales (civiles y militares) y grandes empresas (sobre todo EM), con exclusión de los canales de participación popular y con un marcado contenido represivo.

6. El capitalismo argentino puede generar crecimiento económico, pero no puede dejar de pauperizar, en términos relativos

e incluso absolutos, a amplias capas de la población. Además, *el capitalismo argentino no puede no ser dependiente ni puede dejar de ser cada vez más dependiente*. Más allá de buenas intenciones y de coyunturas, la lógica misma del sistema capitalista mundial, y sus efectos sobre naciones como la nuestra, nos han permitido exponer el fundamento de esta afirmación.

Esta recapitulación nos parece la mejor manera de proponer lo más aproximado a una definición, no del concepto genérico de «dependencia», sino de la forma histórica concreta de la que nos estamos ocupando. Nuestra dependencia es un fundamental aspecto de nuestra realidad social global, que resulta de los seis aspectos que acabamos de sintetizar.<sup>17</sup> Entrando ya al tema del próximo capítulo, vale la pena señalar que este panorama describe los inmensos recursos de dominación, internos y externos, que se hallan estructuralmente ligados al mantenimiento o, en todo caso, a la renegociación marginal de nuestra dependencia. Pero esta identificación de los actores de la dominación y de sus recursos de poder e influencia no busca fundamentar un derrotismo; por el contrario, parte de la convicción de que una tarea de liberación es *posible* y de la impresión de que, aunque la caracterización de la dependencia que acabamos de hacer muestra que el éxito tendrá que ser resultado de una difícil tarea, uno de los puntos de partida está dado por la identificación del sistema interno de dominación y de los vastos recursos que controla en una situación de dependencia. Por añadidura, es en este plano interno a nuestra propia sociedad donde se hallan los nudos de dominación que un proyecto de autonomía puede y debe desatar.

17 Creemos que la caracterización propuesta tiene la ventaja de reconocer las diversas dimensiones, de importancia relativa históricamente cambiante, en que se funda la dominación y su recíproca, la dependencia. Además, creemos que permite evitar el riesgo de una visión mecánica y «externalista» del problema, para posibilitar un análisis circunstanciado (en el que las investigaciones en curso que hemos anunciado continuarán avanzando) del sistema de dominación interna que la dependencia contribuye a establecer y mantener. Por último, nos parece que los «componentes» que acabamos de proponer captan más profundamente la naturaleza y dinámica de esta forma de dependencia que criterios como los de las crónicas crisis de balanza de pagos, el creciente endeudamiento externo y la vulnerabilidad de nuestra economía a los ciclos de las dominantes. Nuestra formulación permite ver que esos aspectos son *consecuencias inevitables* de la relación de dominación-dependencia que hemos podido individualizar.

## 5. Autonomía y socialización<sup>1</sup>

Aunque entraña reiterar argumentos y conclusiones presentados a lo largo del libro, es conveniente detenernos un momento antes de entrar al tema de las páginas siguientes. Luego de dos primeros capítulos fundamentalmente analíticos, en los capítulos 3 y 4 hemos explorado, con todo el detalle que permite la información disponible, algunas características de la dependencia de la Argentina y de su sistema interno de dominación.

Es posible negar el problema de la dependencia y del sistema de dominación; o se lo puede reconocer negando su naturaleza conflictiva y sus negativas consecuencias; o se puede admitir todo esto pero negando que realmente se pueda hacer algo que tenga efectiva posibilidad de superarlo. Ninguno de estos caminos nos parece aceptable. Claro está que es a partir de esto que se plantea el inmenso problema de las estrategias políticas sobre cuya base sería posible superar nuestra actual situación.

Ya hemos visto que la dependencia argentina se concreta en enormes recursos de dominación interna y que, recíprocamente, estos son la «bisagra» que nos engarza dependientemente con un sistema mundial. Esos recursos no solo benefician directa-

1 En el presente capítulo tropezamos con un obstáculo que conviene mencionar de entrada: el problema del lenguaje, de los términos que nos veremos obligados a emplear. Hablaremos de un proceso *democrático*, de un *socialismo abierto*, de *participación*, de un sistema más *humano*, de una sociedad más *justa*. Estos términos han venido sufriendo usos perversos, en que se los ha utilizado como cobertura para realidades antagónicas con aquellas que, aun difusamente, evocan los conceptos originarios.

Pero este es el lenguaje con que contamos, y es muy probable que proponer neologismos solo sirva para aumentar la confusión terminológica existente. Por otra parte, la misma manipulación de esos términos indica que en un sentido profundo ellos siguen vigentes como evocación de significados que se ligan a valores ampliamente compartidos. Por estas razones hemos resuelto usarlos, aunque haciendo al lector un muy especial ruego para que los entienda con el significado que buscaremos definir con todo el cuidado posible.

mente a sus principales actores; también les permiten cooptar, y en algunos casos vincular estructuralmente a nuestra dependencia, a capas de sectores a las que solo mediante un peligroso formalismo se podría seguir llamando «nacionales». Esto es característico de nuestra actual forma de dependencia e implica grandes ventajas para nuestros dominantes. En primer lugar, introduce cortes verticales en nuestra sociedad, brindando oportunidades de relativo privilegio a capas que pueden entorpecer la movilización y la claridad de objetivos de la acción política de sus respectivos sectores. En segundo lugar y por ello mismo, extiende grandemente las alianzas sobre las que pueden sustentarse nuestra dependencia y el actual sistema de dominación. Por último, diluye la visibilidad de la dominación y, al hacer penetrar tan profundamente nuestra dependencia, genera verdaderos círculos concéntricos de actores «nacionales», que la protegen en un grado que el enclave, aislado y evidentemente externo a la sociedad dependiente, nunca pudo gozar. Por otra parte, y trazando un círculo protector aún más amplio, esta forma de dependencia también se concreta en una intensa y continua utilización de la influencia, por vía de la masiva manipulación de las falsas prioridades sin cuya vigencia nuestro capitalismo dependiente no podría funcionar.

Estas consideraciones sugieren la radicalidad y la dificultad del problema. En cuanto al primer aspecto, nuestro análisis muestra que si se quiere actuar seriamente sobre la dependencia no hay manera de eludir el tema de la distribución de poder e influencia en nuestra sociedad ni el de las prioridades sociales alternativas que se debería atender. Otra conclusión que marca la radicalidad del problema es la de que nuestro capitalismo dependiente puede crecer y puede, incluso, generar recursos que extiendan el proceso de cooptación; pero que también, simultánea y necesariamente, no puede dejar de ser cada vez más dependiente y más marginante de gran parte de nuestra población. Por eso cualquier solución del problema no solo tiene que lograr un profundo cambio en el sistema interno de dominación sino también hacerlo de manera que conduzca a alguna forma de socialismo en el que tenga efectiva vigencia una concepción muy diferente de la justicia y del interés público. De otra manera, nuestra dependencia podría ser aliviada y tal vez beneficie a algunos más, pero las tendencias y las características estructurales que hemos analizado en los dos capítulos anteriores seguirían en pie.

Esto nos lleva al segundo aspecto, el de la dificultad de actuar

sobre el problema mediante una acción política que tenga real posibilidad de superarlo. Por lo pronto, es evidente que todo intento serio de liberación no puede dejar de ser conflictivo, y que será percibido como tal por actores que pueden movilizar los enormes recursos que nuestra misma dependencia pone en sus manos. Por eso la solución práctica requiere una estrategia política que acierte en varios planos. Uno de ellos es el de los límites estructurales de la alianza posible para sustentar un proyecto de autonomía, la identificación correcta de los aliados y adversarios resultantes de nuestra específica forma de dependencia. Otro es el de lograr realmente la concreción de esa alianza. No hay causación mecánica. Los límites estructurales no indican que los apoyos y las oposiciones deban coincidir necesariamente con ellos; solo señalan una posibilidad que la acción política debe aprovechar, sabiendo que es estrategia racional de sus adversarios crear áreas de incertidumbre que, en un momento dado, puedan paralizar e incluso desviar apoyos necesarios —riesgo particularmente cierto respecto de no pocos segmentos de los sectores medios, aunque esos segmentos no pertenezcan estructuralmente a nuestra dependencia—. Un tercer plano es el del ritmo del proceso. En este sentido, el riesgo señalado puede aconsejar avances cautelosos, pero esto puede bien pronto sustraer otros apoyos y agotar el impulso inicial. Por otro lado, el error inverso podría dar lugar a una tónica «tremendista», que solo reforzaría la capacidad de contragolpe que retienen nuestros dominantes. Un cuarto plano es el de la dirección del proceso; es decir, el de las metas hacia las que se tiende y que dan sentido a los pasos que se irán dando en un camino que no será fácil ni rectilíneo. Un quinto plano, todavía, es no solo el de cómo ir acumulando recursos en beneficio de la alianza sino también el de cómo distribuirlos internamente de modo que en cada momento el conjunto tenga mejores posibilidades de avanzar hacia el logro de los objetivos.

Estas reflexiones delimitan algunos aspectos, que nos parecen especialmente relevantes, de una observación en sí misma trivial: las dificultades e incertidumbres que entraña todo intento serio de autonomía y socialización. Es evidente que estas cuestiones son el verdadero núcleo de la acción y de la conducción política, y que, por lo tanto, sería tonta ilusión tratar de resolverlas ante una hoja de papel. Pero lo que llevamos dicho en este libro puede servir para desarrollar algunas consideraciones que no nos parecen irrelevantes para contribuir a solucionar algunos de los arduos problemas prácticos implicados. Sa-

bemos que entramos ahora en un terreno mucho más polémico que el de los capítulos anteriores, incluso respecto de quienes hayan podido compartir el análisis hasta aquí efectuado. Y esto porque hablaremos del futuro, de un futuro que nos parece posible a partir de nuestra actual realidad y que, además, consideramos deseable porque en él se concretarían valores que nos son personalmente caros.

Las páginas que siguen aclararán el sentido de estas afirmaciones. Pero hay un aspecto que impregnará todo lo que diremos y sobre el cual nos interesa desde ahora hacer especial hincapié: hablaremos de una *posibilidad* que esperamos se vea realizada porque son muchas e importantes las fuerzas sociales que apuntan en la dirección marcada por esa posibilidad. El logro de esa posibilidad, su concreción en una *realidad social* que se le aproxime suficientemente, requerirá una larga tarea en la que deberán confluír variados y numerosísimos esfuerzos. Dicho sea de paso, este es el principal sentido de este libro para sus autores: la aspiración de ser gota en un gran río ya formado y puesto en marcha para desembocar en una nueva realidad. Nada de esto excluye o ignora las dificultades e incertidumbres de la tarea. Por el contrario, las presupone en el cuidado que nos hemos tomado en caracterizar las modalidades concretas de la dominación y de la dependencia en el actual caso argentino, en los cinco planos que acabamos de mencionar, en los problemas existentes para lograr el impulso político necesario para comenzar inequívocamente el proceso y en las incertidumbres que no pueden dejar de gravitar con particular peso en los tramos iniciales. Por eso nuestra actitud en las páginas que siguen no es análoga a la del meteorólogo que, luego de estudiar diversos factores, se limita a pronosticar que es probable que el tiempo sea de tal o cual manera en cierta zona. Nuestra actitud será mucho más parecida a la de quien sabe que hay tierra que clama por agua y se alegra al descubrir que hay corrientes que están confluyendo de tal forma que la lluvia comienza a ser posible. Esto puede ser anulado, desviado o disuelto por fuertes corrientes adversas también advertidas, pero para nuestro segundo meteorólogo la posibilidad de lluvia que acaba de detectar entraña el dato más significativo de su realidad, aquel sobre el que pasa a centrar sus esfuerzos y esperanzas. Este es el sentido profundo en que el juicio de probabilidad cede ante el de posibilidad, porque este es el que más puede ayudar los movimientos de aquellas corrientes que conciben su propio sentido en terminar con la sequía de nuestro ejemplo.

## I

Volvemos ahora a retomar una de las conclusiones centrales que surgen de lo estudiado en los capítulos precedentes: el capitalismo argentino no puede no ser dependiente, no puede dejar de provocar injusticias sociales cada vez más agudas y no puede cesar de operar conforme a una escala de prioridades profundamente inhumana. En otro sentido, igualmente importante, nuestro capitalismo dependiente genera marcadas tendencias hacia la emergencia de formas burocrático-autoritarias de organización política, necesariamente excluyente de la participación popular. Por eso nos parece ineludible plantearse la necesidad de una transformación socialista de nuestro país. Claro que no se trata de hablar de «el socialismo» en abstracto, sino de un tipo histórico concreto de socialismo, que aparece como posible a partir de nuestra realidad y como deseable desde el punto de vista de valores que quisiéramos ver socialmente consagrados.

Solo podemos esbozar las que nos parecen principales características de ese socialismo. Como primer paso para ello, puede ser útil que ubiquemos el actual caso argentino en una perspectiva comparativa respecto de otros experimentos socialistas. Sobre esa base, podremos mostrar que la Argentina se halla colocada hoy, en términos de su estructura social y económica, y de sus patrones de organización popular y de organización política, en una particular situación que le ofrece una privilegiada oportunidad histórica. Esta oportunidad no es menos que la de superar la dependencia y la irracionalidad de nuestro capitalismo mediante el logro de un socialismo que no tiene por qué incurrir en todos los costos y problemas sufridos por otros países que han debido intentarlo desde puntos de partida mucho más desfavorables.

En primer lugar, bien sabemos que el capitalismo argentino no es el capitalismo triunfal —imperialista y próspero— de Estados Unidos y de buena parte de los países de Europa occidental. Como ya hemos visto, la prosperidad resultante de la misma dominación internacional que ejercen da a las clases dominantes de esos países grandes posibilidades de cooptación interna y no pocas de «derramar» los «beneficios» del sistema a los sectores dominados de sus propias sociedades. Aunque la irracionalidad del sistema también se manifiesta allí, el capitalismo de las naciones dominantes parece hacer muy difícil (de hecho no ha ocurrido hasta ahora) que surjan alianzas internas con poder suficiente para cuestionarlo con éxito.

Incluso en lo que hace a la clase obrera, o bien se «integra» casi totalmente al sistema —como en Estados Unidos e Inglaterra—, o los movimientos políticos que podrían representar alternativas reales quedan básicamente restringidos, desde el punto de vista electoral —como ha ocurrido una y otra vez en Francia e Italia—, a los integrantes de la clase obrera, cuyo número sufre, además, una disminución relativa. En pocas palabras, con extensión variable de acuerdo con la posición de dominación relativa dentro del sistema global, el capitalismo imperial de las naciones «desarrolladas» logra «aburguesar» a casi toda la clase media e incluso a amplias capas de la clase obrera. En los términos que hemos propuesto, una parte sustancial de sus poblaciones pertenece estructuralmente a una situación de dominación imperial. Esto, agregado a la complicación adicional de que cualquier proyecto alternativo no lo sería de liberación nacional sino consecuencia de un rechazo a la dominación que sus clases dirigentes ejercen sobre otras naciones, hace *probable* la transformación de estas sociedades en una dirección socialista.<sup>2</sup>

El hecho mismo de la dependencia determina que la situación argentina sea radicalmente diferente. Ni su capitalismo tiene las posibilidades emergentes de una condición imperial, ni una parte sustancial de su población se halla estructuralmente comprometida con el sostenimiento del *statu quo*. Por el contrario, los intereses de una vasta mayoría de la población son intrínsecamente conflictivos con la dependencia; por eso los aliados naturales de una tarea de liberación y de tránsito al socialismo no terminan en los límites de la clase obrera sino que abarcan a extensos segmentos de los sectores medios. De ahí la posibilidad de movimientos políticos que contengan en su seno la alianza que resulta posible a partir de los cortes sociales introducidos por una forma concreta de dependencia. La actual situación argentina puede ser mejor entendida si cambiamos el punto de referencia y miramos en la dirección opuesta, la de los países que han realizado una experiencia socialista, en el momento en que la comenzaron. Para ello vale la pena prestar atención a los datos del cuadro 24.

El indicador utilizado en el cuadro 24 (producto per cápita)

2 Subrayamos que se trata aquí de un juicio de probabilidad, porque queremos evitar que nuestra afirmación se interprete en el sentido de postular una causación mecánica según la cual la relativa prosperidad del capitalismo de los países dominantes y su posibilidad de derramar ciertos «beneficios» en el interior de su sociedad hace imposible una transformación socialista en esos países.

es insuficiente para muchos propósitos, pero sirve para fundamentar un aspecto de importancia central si se considera que el ingreso per cápita argentino actual es de aproximadamente 1.000 dólares: en su mayor parte las naciones del cuadro 24 partieron de una situación muy diferente de la Argentina actual, en toda una serie de aspectos que son decisivos para el *tipo de socialismo* y para las formas de tránsito al socialismo a los que en un momento dado es posible aspirar.<sup>3</sup>

Cuadro 24. Ingreso per cápita de algunos países socialistas en fechas aproximadas a la implantación del socialismo, o del comienzo del tránsito hacia el mismo (dólares).

Unión Soviética	180 (1929)	
Hungría	112 (1938)	98 (1948)
Checoslovaquia	176 (1938)	195 (1948)
Polonia	104 (1938)	141 (1948)
Bulgaria	68 (1938)	66 (1948)
Chile		612 (1969)
Cuba		361 (1958)

Fuentes: Para Cuba, J. Coleman, «Conclusion: The political systems of developing areas», en G. Almond y J. Coleman, eds., *The politics of the developing areas*, Princeton University Press, 1960, pág. 581. Para los restantes países, A. Foxley, «Alternativas de organización en el proceso de transformación de la economía chilena», *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 48, enero-marzo de 1973.

En primer lugar, estas diferencias en ingreso per cápita indican que en nuestro punto de partida no solo hay mayor *cantidad* de recursos económicos sino también una mucho mayor *diversificación* y *complejidad* de la economía. En otras palabras, existen más unidades productivas interrelacionadas en formas más complejas; la capacidad de generación de bienes y de servicios es mucho mayor; existe la posibilidad de contar con un conjunto de bienes y servicios —hoy mal distribuido— que atienda las necesidades sociales sin pasar por el prolongado período de economía de escasez que de otra manera hubiera sido necesario para *crear* una base productiva que en

3 A. Foxley aporta datos y análisis cuantitativos adicionales que ratifican las importantes diferencias estructurales sugeridas por los datos del cuadro 24. En el artículo citado en dicho cuadro, que ha influido mucho en nuestras formulaciones, este autor opina que las diferencias observables para el caso chileno respecto de los restantes hacen posible y deseable un tipo de socialismo similar al que proponemos aquí. Este argumento, que compartimos, se hace extensivo al aún más favorable punto de partida del caso argentino.

buena medida ya está dada en la Argentina; y, aunque insuficiente y deformado, existe un sector industrial que puede articularse con una economía agraria naturalmente rica.

En segundo lugar, las diferencias comentadas corresponden sociológicamente a una población de alto nivel de alfabetización y urbanización, diferenciada y organizada en una compleja trama de instituciones y actividades sociales, y entrenada en la utilización de complejas tecnologías.

En tercer lugar, desde el punto de vista político, nuestro caso es el de una población que ha demostrado su capacidad de militancia, de creación y sostenimiento de organizaciones y movimientos, y de intensa participación política en múltiples niveles.

Con la excepción del caso chileno (que sin embargo ha debido partir de una base estructural menos favorable que la que hoy podría utilizar nuestro país) y de la parcial del checoslovaco (debida sobre todo a su preexistente base industrial), todos los casos de inauguración de una experiencia socialista han debido ser lanzados desde condiciones radicalmente diferentes. En ellos el punto de partida estuvo marcado: 1) por una economía fundamentalmente agraria, simple y poco diferenciada, que tenía escasa capacidad preexistente para generar medios con los que satisfacer las necesidades sociales más apremiantes; 2) por una fundamental proporción de la población sumergida en una miseria secular, ubicada en zonas agrarias y con escasa capacidad de autoorganización en instituciones sociales permanentes y relativamente autónomas respecto de las clases dominantes; 3) por una tradición de militancia y participación política limitadas a capas muy restringidas de los respectivos sectores populares; 4) además, en no pocos casos, a todo esto se agregaron las terribles destrucciones causadas por guerras libradas en los territorios de estas sociedades, inmediatamente antes o durante el comienzo de su experiencia socialista.<sup>4</sup>

Todas estas son severas restricciones que condicionan fuerte-

4 Aunque no resulta necesariamente de lo que acabamos de decir, el caso argentino también se diferencia de los restantes (con la excepción del chileno) en que, aunque no dejaría de sufrir la hostilidad de los dominantes externos e internos, parece poco probable que en el futuro previsible se halle sujeto a una intervención militar externa *directa* como la sufrida en su momento por Cuba, Vietnam, China y la Unión Soviética. Por otra parte, también se diferencia de la mayoría de los socialismos de Europa oriental en que en la inauguración de estos gravitó fuertemente un factor externo a la dinámica propia de esas sociedades, el Ejército Rojo.

mente el tipo de socialismo y las formas de tránsito posibles. A esto agregamos que esas restricciones *también limitan profundamente el número de los actores internos que pueden apoyar, activa y conscientemente, el proceso de tránsito desde su mismo comienzo*. Ninguna de estas restricciones rige para la Argentina de hoy. Esto es el resultado de una herencia histórica que no debería ser desaprovechada —una favorable dotación natural de recursos, los efectos de la acción de movimientos populares, incluso una forma de dependencia que no puede expandirse si no es diversificando nuestra sociedad y nuestra economía.

El tipo de sociedad preexistente incidió pesadamente para que en las primeras experiencias conocidas se concretara una *forma de tránsito al socialismo* de la que a su vez ha tendido a resultar un *tipo histórico concreto de socialismo*: el modelo implantado en la Unión Soviética y en buena parte de los países de Europa oriental. En estas experiencias (sin pretender aquí terciar en el debate que gira alrededor de si ello fue o no *indispensable*) el tipo de sociedad del que se debió partir, agregado a las amenazas de intervenciones militares externas, incidió para que terminara imponiéndose una concepción según la cual el tránsito al socialismo debía ser llevado a cabo por una «vanguardia» de revolucionarios que no podía ni quería contar con una amplia participación popular que, presuntamente, hubiera desvirtuado el proceso. Por añadidura, la necesidad de *crear* una base económica y social casi por entero inexistente llevó a un alto grado de concentración de las decisiones en el Estado, sometiendo además a las respectivas poblaciones a un prolongado esfuerzo durante el cual sus condiciones materiales de vida siguieron siendo penosas. Esto ha tenido inmensas consecuencias: por un lado, ha llevado a una enorme concentración de poder e influencia en beneficio del personal gubernamental, con escasa participación efectiva del conjunto de la población; por otro lado, ha mantenido una correlativa centralización y burocratización de la economía que, a medida que esta ha ido creciendo y haciéndose más compleja, ha generado sus propias y muy graves irrationalidades e ineficiencias.<sup>5</sup> El resultado de todo esto, aunque podamos coincidir en que representa un importante avance respecto de las injusticias y la sujeción preexistentes, ha sido

5 Sobre estos bien conocidos problemas, el lector puede consultar W. Berger y otros, *Las reformas económicas en los países socialistas*, Editorial Paz y Libertad, Praga, 1967, así como las obras citadas en A. Foxley, *op. cit.*

la emergencia de un *socialismo* autoritario, altamente centralizado y burocratizado, en el que la escasa participación popular se correlaciona con un profundo corte entre las capas dirigentes del Estado y el resto de la población. El drama de estos resultados radica no solo en la realidad social que se configura, en contraste con los ideales de justicia y participación que dan sentido a cualquier intento histórico de superación del capitalismo, sino también en que estos sistemas parecen haber cristalizado nuevas formas de dominación —marcadamente autoritarias y escasamente conectadas con las aspiraciones de sus poblaciones— que hacen difícil partir desde allí hacia nuevas transformaciones que se aproximen más fielmente al logro de los valores y metas originarios. Todo esto es, al menos en parte, consecuencia de un punto de partida en el que se creyó que la construcción del socialismo debía ser monopolio de un grupo de dirigentes que debían decidir tutelarmente cuáles eran los intereses «reales» de las masas en cuyo beneficio se quería instaurarlo.

Estas reflexiones no son generalizables a las experiencias socialistas de países del Tercer Mundo. Aunque con variantes en las que no podemos detenernos aquí, en Cuba, China y Vietnam se intenta definir en formas mucho menos elitistas y burocratizadas las relaciones entre los sectores dirigentes y el conjunto de la población. Pero, aun en estos casos, un punto de partida marcado por economías fundamentalmente agrarias y las intervenciones militares externas a que han estado sujetos han llevado a un grado de centralización que crea tensiones muy difíciles de resolver respecto de la concepción mucho más participatoria que ellos implican en relación con el modelo stalinista.

Nos hallamos aquí ante otra cuestión sobre la que nos parece fundamental insistir: *la situación desde la que podría partir la Argentina hacia el socialismo hace que nada de esto sea necesario ni deseable*. Podemos partir de una realidad que tiene la particularidad de ser sustancialmente diferente de otras experiencias, en muchos aspectos y en casi todos ellos mucho más favorable. Nada sería peor, nada sería demostración más palpable de una dependencia cultural mucho más grave que lo que querrían sospechar incluso algunos que se oponen al sistema vigente, *que creer que la única alternativa a nuestro actual capitalismo dependiente tiene que ser una reedición de los tipos de socialismo y de las formas de tránsito concretados por naciones que debieron partir de condiciones mucho más desfavorables que las nuestras*. Ya dijimos en el capítulo 4

que una de las maneras de ser dependiente es la imposibilidad de pensar originalmente la propia realidad, la incapacidad de partir desde ella para formular y ejecutar proyectos que actualicen las posibilidades que esa realidad *ya contiene*. En la medida en que esto ocurra, es inevitable quedar encerrado en otra de las tantas falsas disyuntivas: un conformismo último con el sistema actual o intentos de imitativa reedición de otras experiencias socialistas. Por supuesto, esto sirve fundamentalmente al *statu quo*, aunque solo sea porque facilita una propaganda que, al machacar una y otra vez sobre los costos de aquellas experiencias, genera dudas paralizantes en no pocos de los que advierten la profunda irracionalidad del sistema vigente. Pero esta disyuntiva es lógicamente falaz y políticamente innecesaria.

## II

Las condiciones estructurales del punto de partida argentino hacen concretamente posible el logro de un socialismo que puede superar las experiencias conocidas, precisamente porque nace de la especificidad histórica de nuestro caso. El logro de este objetivo será el resultado de un proceso arduo y seguramente largo. *De lo que se trata hoy es de comenzar el tránsito hacia ese socialismo*, de tomar la flecha y tender el arco hacia un blanco que, aunque lejano, se halla dentro de la distancia que nuestras fuerzas pueden recorrer. Vistos todavía a lo lejos, los detalles del blanco se esfuman y no distinguimos con claridad todos sus círculos; solo a medida que nos acerquemos a él podremos ir reconociendo con precisión el perfil y los detalles de la sociedad más justa que reside en él.

Pero es importante que, con todas las imprecisiones inevitables en el punto de partida, nos ocupemos de esbozar el futuro hacia el cual se tiende. Esto es indispensable para conservar la dirección de un esfuerzo que en muchos tramos no podrá avanzar rectilíneamente, y porque esa dirección general condiciona la pertinencia de los medios con que se vayan cumpliendo las etapas del tránsito. *La forma histórica concreta de socialismo* que nos parece posible y deseable a partir de la situación por la que atraviesa la Argentina actual debería incluir como mínimo, a nuestro entender, los componentes que enumeramos a continuación.

1. Los medios de producción agraria e industrial y la mayor parte de las actividades de prestación de servicios y de comercialización son de propiedad social. Son administrados directamente por sus trabajadores, quienes pagan a la sociedad una renta por el uso del capital social corporizado en sus unidades de producción. La comunidad de trabajadores toma sus decisiones en forma democrática —vale decir, con voto igual para cada uno y por mayoría—, en un proceso que asegura la libre presentación de puntos de vista sometidos a su decisión final. Esa comunidad gobierna su propia actividad, sujeta a las pautas y prioridades determinadas por los planes nacionales, regionales y sectoriales a los cuales vamos a hacer referencia más adelante.

*Nada obsta para que en la Argentina sean los mismos trabajadores los que gestionen en todos sus niveles las unidades productivas ni para que en ellas el principio de voto igual para cada uno dé mayoría a la clase obrera. Contamos con una tradición de militancia, con capacidad de autoorganización y con un nivel de preparación de nuestros trabajadores que hace perfectamente posible que ellos elijan sus representantes y delegados para la gestión diaria y contraten técnicos y administradores si así lo consideran necesario, sometiéndose todos al control democrático de asambleas de la comunidad de trabajadores que se reúnan en forma regular y frecuente.*

*No llegar a este punto implicaría dejar en pie un componente central del capitalismo: la propiedad no socializada y la gestión y el beneficio en manos del capitalista; o bien, implicaría estatizar la propiedad y la gestión, confiriendo autoridad a un burócrata designado por el gobierno. En ambos casos, la situación concreta del trabajador sigue siendo su radical separación de toda posibilidad real de decisión en el ámbito mismo donde realiza su condición de tal.*

*Sin duda, se argumentará que lo propuesto entrañará ineficiencias en la gestión, así como la posibilidad de que los trabajadores de ramas privilegiadas perciban beneficios excesivos con respecto al nivel de ingresos del conjunto. Estas objeciones deben ser consideradas: no cabe duda de que pueden existir «ineficiencias», sobre todo en los momentos iniciales de implantación; pero ellas deben ser cotejadas no con respecto a un patrón ideal, sino con respecto a las colosales irrationali-*

*dades que traen aparejadas tanto el sistema actual como una forma autoritaria, estatista y burocrática de socialismo.*

*Por supuesto, existe la posibilidad de lograr en algunos sectores de la economía ingresos «excesivos» en relación con los del resto de la sociedad, y este es un serio problema de la autogestión de las unidades productivas. También podría aparecer la tendencia hacia la incorporación de técnicas de producción capital-intensivas, que mejorarían los ingresos de los trabajadores de una comunidad dada, al precio de generar problemas de desocupación del conjunto de la fuerza de trabajo.<sup>6</sup>*

*Pero este riesgo, en primer lugar, debe ser cotejado con la apropiación de beneficios por un reducido sector de capitalistas (entre los cuales, además y como hemos visto, prevalecen los extranjeros), o bien con la monopolización del control de recursos económicos por parte de un círculo, también muy reducido, de burócratas estatales autodesignados.*

*En segundo lugar, estas tendencias pueden ser corregidas dentro del marco más amplio del plan general y de los instrumentos de política económica y social con que se puede contar en el nivel actual de conocimientos (p. ej., gravando diferencialmente los beneficios a partir de cierto porcentaje y el uso de capital social destinado a inversiones con un bajo componente de mano de obra, e imponiendo planificación física y precios administrados para una lista de productos de incidencia decisiva para el conjunto de la economía).*

*En tercer lugar, estas nuevas estructuras se insertarían en el contexto mucho más amplio de un proyecto histórico sometido al control de movimientos y partidos políticos, y ello ocurriría simultáneamente con una profunda transformación de las escalas de preferencias socialmente consagradas.*

*No proponemos la utopía de una sociedad sin conflictos ni problemas. Pero nos parece claro que el logro de lo aquí sugerido*

<sup>6</sup> Sobre estos problemas, su crítica e intentos de solución en la experiencia yugoslava (que por cierto tiene importantes diferencias con la que aquí sugerimos), pueden verse Dusan Bilandzic, *La dirección de la economía yugoslava*, Dnevnik, Belgrado, 1967; Centre Universitaire de Sciences Sociales, *Le socialisme dans le théorie et la pratique yougoslave*, Belgrado, 1968; B. Horvart, *An essay on yugoslav society*, International Arts and Sciences Press, Nueva York, 1969, y A. Meister, *Où va l'autogestion yougoslave?*, Editions Anthropos, 1970.

es un componente esencial de una sociedad mucho más justa que las que emergen de las falsas disyuntivas en las que de otra manera quedaríamos encerrados. La participación real del ser humano en las decisiones sobre su propio ámbito de trabajo es el fundamento mismo de una democracia económica y social que, al completar un régimen de democracia política, ofrecerá un ámbito mucho más rico para la realización humana. Además, el ejercicio cotidiano de la capacidad de decisión en un contexto democrático es un pilar de democratización del conjunto de la sociedad, de asunción de poder real por el pueblo y de entrenamiento en su ejercicio.

Por esto mismo, nos parece importante subrayar la diferencia que existe entre lo que proponemos y las diversas posibilidades de cogestión (vale decir, aquellas que buscan incorporar a representantes de los trabajadores en algunos aspectos de la dirección de la empresa y, eventualmente, dar al conjunto alguna participación en las ganancias generadas). Sin perjuicio de que en la transición se pueda juzgar conveniente acudir a esta variante para algunos sectores, su falla fundamental es que no traspone la frontera principal: la que determina a quién pertenece la apropiación real y la capacidad de decisión sobre el funcionamiento de la unidad productiva, sobre sus inversiones y sobre los beneficios que ella genera.

2. Un socialismo, no un estatismo. No cabe duda de que será necesario que el Estado asuma nuevas funciones durante los tramos iniciales de la transición y que aun cuando ella esté en buena medida cumplida deberá conservar un papel fundamental: formulación y control del plan nacional y de los planes regionales y sectoriales; control de la gestión de las unidades productivas; manejo de la política impositiva, monetaria y financiera; comercio y política exterior; inversiones complementarias de las que realice el sector social autogestionado; seguridad exterior y policía, entre las funciones más importantes. Este enunciado exige varias puntualizaciones.

El socialismo que nuestra situación hace posible y deseable tiene como componente central un grado importante de descentralización de recursos y decisiones económicas. Tal vez la mejor manera de conducir una economía simple o «primitiva» sea mediante decisiones altamente centralizadas. Pero no lo es cuando se trata, como en nuestro caso, de una economía sumamente diversificada, cuyo comportamiento depende de las

decisiones de una multitud de agentes interrelacionados de muy complejas maneras. Los efectos socialmente más negativos de la descentralización surgen cuando, como en el momento actual, los agentes de mayor peso actúan en función de intereses vinculados a la dependencia y al sostenimiento del sistema capitalista vigente, y de escalas de preferencias que generan profundas irracionalidades. Si bien esto hace necesario que el Estado «recupere poder» en los tramos iniciales de la transición, no es necesario ni conveniente que esto continúe cuando han comenzado a desaparecer tales razones. De lo contrario, se desembocará inevitablemente en un tipo autoritario, centralizado y burocrático de socialismo. Ni la necesidad de eliminar el sistema actual ni la preocupación por evitar ese tipo de socialismo son cuestiones intrascendentes. Con respecto a la primera, ya hemos dicho bastante, en este libro; vale la pena que nos detengamos a examinar la segunda.<sup>7</sup> Ante todo, un alto grado de centralización de las decisiones económicas produce una enorme e innecesaria dilapidación de recursos.

A pesar de ciertos mitos sobre las computadoras, no existen ni conocimientos suficientes para identificar todos los aspectos relevantes (que por cierto están lejos de ser solo económicos) de una economía, ni capacidad humana para volcar esa inexistente teoría en un modelo que contenga los elementos y relaciones con que se debería alimentar a la computadora, ni posibilidad de recolectar todos los datos potencialmente necesarios; tampoco cabe pensar que en un futuro previsible se pueda contar con computadoras con capacidad suficiente para procesar la inmensa cantidad de elementos, relaciones y datos que sería necesaria.<sup>8</sup> Creer lo contrario es una utopía tecnocrática que debe preocuparnos, porque puede constituirse en argumento de racionalización de una dominación burocrática y autoritaria, socialista o no.

7 En este punto seguiremos de cerca el trabajo ya citado de A. Foxley.  
8 Baste decir que las computadoras son mediocres jugadoras de ajedrez (y una partida de ajedrez constituye una situación inmensamente más sencilla que la aquí contemplada), no solo debido a los límites del intelecto humano para programarlas, sino porque se ha calculado que sería menester producir computadoras con una capacidad varios cientos de miles de veces superior a las existentes para que puedan abarcar todo el desarrollo de ese juego. El lector interesado en este tema puede consultar H. Simon, *The sciences of the artificial*, MIT Press, Cambridge, 1969.

Una conducción centralizada de la economía no puede recibir ni analizar toda la información necesaria, tanto respecto de la situación vigente en el momento que toma sus decisiones como de las correcciones que imponen los efectos de esas decisiones. Por eso el margen de error no puede dejar de ser constantemente alto. Los resultados finalmente (casi siempre en forma tardía) observados suelen mostrar que ha habido graves desviaciones respecto de las metas propuestas y que los comportamientos de los agentes productivos también se han desviado sistemáticamente de los presupuestos por la autoridad central.

*Son bien conocidos los problemas que esto genera en las economías socialistas de conducción centralizada.<sup>9</sup> Entre otros, asignación de metas irreales en el plan, maniobras de las unidades productivas para obtener que se les fijen metas por debajo de su capacidad real, subestimación, por parte de dichas unidades, del costo de inversiones, despreocupación por el costo y la calidad y despilfarro de las materias primas. A ello se agregan sistemáticas distorsiones en la información presentada a las autoridades centrales (provocadas precisamente por la fijación de metas y por la ubicación de casi todas las decisiones importantes fuera de la unidad productiva), que agravan aún más los problemas de insuficiencia y retardo de la información necesaria para la conducción central.*

Por otra parte, esto también genera graves problemas en la actitud del trabajador ante su propia tarea. Puesto que carece de reales posibilidades de decisión y el fruto de su labor no le pertenece, esta forma de estructuración de la economía debe recurrir a incentivos que no son muy diferentes de los utilizados por la empresa capitalista.

En estas circunstancias, y aun cuando la situación del trabajador haya mejorado en otros aspectos, el trabajo humano sigue alienado en beneficio de terceros que monopolizan prácticamente todo lo que determina cómo, por qué y para quién se lleva a cabo.

<sup>9</sup> Sobre estos aspectos, véase H. Ciafardini, «Algunas deficiencias de planificación en la práctica de los países socialistas», y A. Guardia, «Implicancias técnicas y prácticas de las reformas en las economías socialistas», ambos en *Revista de Economía y Administración*, Universidad de Concepción, Chile, n° 14, 1971.

Por último, las desviaciones resultantes de la misma centralización originan tendencias a corregirlas mediante una centralización aún mayor. De ello resulta una dinámica mediante la cual los recursos de dominación que las autoridades centrales ya controlan sirven para acentuar su asimetría respecto del resto de la sociedad. Por supuesto, y como argumentaremos más adelante, esto también tiene inmensas consecuencias sobre la distribución interna del poder político y sobre las posibilidades de participación efectiva más allá de los círculos burocratizados del Estado.

Nada de esto es necesario en el caso argentino. Una economía descentralizada presupone la existencia de múltiples agentes económicos que descomponen (o «factorean») el tremendo problema de la centralización de decisiones en una multitud de decisiones manejables en el nivel de esos agentes. Esta es la idea central del mercado y de los precios como mecanismos para la asignación de recursos y actividades.<sup>10</sup> Por supuesto que hablar de mercado y precios no implica necesariamente referirse a los de cualquier variedad del capitalismo (incluyendo la variedad dependiente y oligopólica existente en la Argentina). Los principales agentes económicos del socialismo propuesto son las empresas autogestionadas y un Estado que refleja un cambio sustancial respecto de la actual distribución de poder interno, y su actuación estaría encuadrada por una planificación que también ha cambiado su función para pasar a la promoción del socialismo y de la autonomía nacional y a la atención de muy diferentes necesidades sociales.

*Por supuesto, ello requiere que previamente, durante el proceso de transición, se determine qué unidades deben subsistir, cuáles ser modificadas y cuáles eventualmente desaparecer. Es*

<sup>10</sup> La utilidad de los precios como sistema de señales para el desarrollo de una economía completa, y del mercado como ámbito de decisiones descentralizadas en el nivel de los propios agentes económicos, ha sido reconocida en los países socialistas de conducción centralizada como un correctivo a las dislocaciones producidas por la misma centralización. Sin embargo, el debate y los experimentos en curso tropiezan con el inconveniente de que las principales unidades productivas siguen sujetas a la autoridad del Estado, incluso en lo que se refiere a la designación de sus administradores y a los principales aspectos de su gestión. Véanse W. Brus, *El funcionamiento de la economía socialista*, Oikos-Tau Ediciones, Barcelona, 1969, y E. Liberman, *Plan y beneficio en la economía soviética*, Ariel, Barcelona, 1968.

*evidente que no se habría progresado mucho si continuáramos teniendo, aunque autogestionadas, siete fábricas de automóviles que ofrezcan unos 50 modelos. Pero esta aclaración corresponde al período de transición, del que nos ocuparemos más adelante.*

Las unidades productivas agrarias y urbanas autogestionadas, junto con aquellas unidades de pequeña magnitud (parte del comercio minorista) o de características muy especiales (algunos servicios) que podrían quedar sujetas a un régimen diferente, deben actuar en el marco de una planificación democrática.

*Sin entrar en detalles, cabe afirmar que en la esfera económica el principal cambio resultaría, no solo del traspaso de las principales unidades productivas agrarias y urbanas a la propiedad social autogestionada, sino también del ajuste de sus actividades a una muy diferente «canasta» de bienes y servicios. Lo dicho no excluye el acceso a la propiedad privada de bienes de consumo durables y de vivienda por el conjunto de la población (más bien lo presupone). En este último aspecto sería necesario hacer especial hincapié, en parte porque entraña una urgente necesidad social a la que habría que dedicar ingentes recursos, y en parte porque implica una profunda reforma de nuestros grandes centros urbanos.*

La planificación es inevitable en las condiciones modernas de existencia; el problema es si la lleva a cabo un Estado capitalista y dependiente, las empresas multinacionales<sup>11</sup> o el Estado del socialismo que aquí esbozamos. Aunque la planificación es un aspecto del problema más amplio de la participación, conviene anticipar que ella decide demasiadas cosas demasiado importantes como para no someterla a un control democrático. La planificación es un factor decisivo en la de-

<sup>11</sup> La escasa o nula ejecución de las pautas programadas en los «planes de desarrollo» preparados en los últimos años no debe ser interpretada en el sentido de que no hay planeamiento o de que este no es necesario. Más bien, indica la incapacidad del Estado dependiente para asignar realmente metas a su sociedad y la repercusión interna de la planificación transnacional realizada por los agentes más dinámicos y poderosos del sistema actual: las empresas multinacionales.

terminación de los objetivos del conjunto de la nación, en la fijación de las prioridades sociales, en la asignación de recursos y en la composición de la «canasta» de bienes y servicios disponibles. En otras palabras, no se debe entender que este problema es «puramente técnico», que puede ser resuelto con criterios tecnocráticos que (inadvertidamente o no, poco importa) introducen de contrabando concepciones y preferencias incompatibles con la construcción del socialismo. Por eso, y aunque contradiga la «sabiduría» vigente, la planificación debe estar sujeta a la decisión (no solo al «asesoramiento») de representantes populares, que estén por encima de los «técnicos» encargados de su formulación.

*Es conveniente no pensar en términos de «el plan». La planificación nacional debe hacerse en varios niveles y dimensiones; no solo debe haber planes sectoriales sino también planes formulados territorialmente, desde el nivel de municipios hasta el de regiones. Por supuesto, el plan nacional abarca todos estos aspectos y los integra en una visión de conjunto, pero todas las instancias de la planificación pueden enriquecerse con la participación, efectiva y con real posibilidad de decisión, de representantes democráticamente elegidos por la población en cuyo beneficio se planifica.*

*No ignoramos que lo propuesto está sujeto a imperfecciones, ni que será necesario promoverlo con una actitud que puede ir capitalizando la experiencia de los errores y aciertos cometidos. Pero nos parece que aun así será mucho más fructífero que dejar la planificación exclusivamente en manos de técnicos y burócratas no responsables políticamente ante nadie.*

*Por otra parte, el problema del control democrático de la planificación —lo mismo que el tema más amplio de la participación— nos obliga a resolver si estamos o no dispuestos a ser congruentes. La única objeción fundada que podría hacerse a ese control —y a toda apertura de participación en cualquier orden— es que el pueblo no tiene el grado de racionalidad o de preparación necesaria para reconocer sus «verdaderos» intereses. Si esta objeción es válida, tanto en este como en muchos otros aspectos resulta inevitable la imposición autoritaria, bajo cualquier signo ideológico, de un control tutelar por parte de una élite. Siguiendo la lógica del argumento, puesto que el resto de la sociedad es irracional*

y no conoce sus verdaderos intereses, ese sector de dirigentes no puede ser sino autodesignado y carente de toda responsabilidad política ante «la masa».

Desde las discusiones referidas a su formulación hasta el control de su ejecución, el proceso de planificación (nacional, sectorial y regional), determinado en su contenido por la participación democrática, sería fundamentalmente el proceso de determinación de prioridades sociales y de identificación de las necesidades que en función de aquellas prioridades se debe atender. En este sentido —y este es un punto que nos parece muy importante recalcar—, la actividad de planificación debe imponer el marco obligatorio dentro del cual se desenvolverá la actuación de las unidades productivas descentralizadas. Es en este plano donde se resuelve el sentido y dirección de la estructura productiva general de la sociedad y la composición de los rubros principales de la oferta global. También cabe esperar que la planificación determinará la lista de bienes que deben quedar sujetos a pautas de planificación física y a precios administrativamente fijados.

Lo que acabamos de sugerir muestra una de las características centrales del socialismo propuesto. La subsistencia de mercado y precios, así como la autogestión de unidades productivas que son capaces de generar utilidades (por supuesto, previas deducciones impositivas y para un fondo social de inversiones) implica la subsistencia de un grado no despreciable de relaciones mercantiles —es decir, de actividades en las que el incentivo material del logro de un lucro es parte de la motivación presupuesta en los actores económicos—. Esto equivale a decir que el socialismo que hoy solo entrevemos a lo lejos no es una sociedad ideal: en esta las relaciones mercantiles han desaparecido y los incentivos son inmateriales o indirectamente materiales (p. ej., la búsqueda de un bienestar general que, en definitiva, revierta beneficiosamente sobre la situación de cada persona). Pero ninguna sociedad conocida ha funcionado de esta forma más allá de cortos períodos y, en todo caso, el trecho que nos separa de ella es hoy sin duda largo.

Esta cuestión puede parecer puramente académica. Pero, como veremos, está lejos de serlo si consideramos que, salvo en condiciones transitorias y de excepción, la radical negación del incentivo material genera comportamientos sociales por completo inadecuados para el funcionamiento de cualquier

economía. A su vez, esto lleva rápidamente a la imposición de controles burocráticos y autoritarios que no solo producen los inconvenientes ya anotados sino que también se hallan en marcada contraposición con los postulados «idealistas» que originaron el intento de negación de los incentivos materiales. Es intrínseca al socialismo la emergencia de un «hombre nuevo», y nuestra insistencia en el problema de la cultura señala nuestro acuerdo sobre este punto. Pero «saltar la realidad», tratando de estructurar una sociedad según como *debería comportarse idealmente* la mayor parte de la población, puede llevar a desviaciones mucho más graves que las implicadas por la alternativa que proponemos. Por el contrario, debe recordarse que los cambios en las pautas de organización social se vinculan dialécticamente con los cambios en valores y motivaciones en el nivel individual y que, por lo tanto, unos y otros deben guardar un grado de correspondencia que es abiertamente violado por el «angelismo» criticado. Claro que lo dicho no entraña una aceptación pasiva de la necesidad de conservar incentivos materiales en una futura sociedad. En primer lugar, presupone un profundo cambio en quienes serán sus beneficiarios. En segundo lugar, y mucho más importante, presupone su encuadre respecto de un Estado y de un proceso de planificación, ambos controlados democráticamente, que establecen para los actores económicos prioridades y prohibiciones en función de la fundamental decisión política de construir el socialismo, de lograr la autonomía nacional y de atender debidamente necesidades sociales muy diferentes de las actuales. Tal decisión implica que es en ese nivel propiamente político donde se determinan tanto la estructura productiva general y, consiguientemente, la composición de los rubros principales de la oferta global, como las diferencias de ingreso sectorial, regional e individual que en cada período se consideran «tolerables». Por otra parte, la misma decisión entraña sustraer a las relaciones mercantiles aquellas actividades y productos que por sus características muy especiales (como el comercio exterior), porque tienden a generar fabulosas ganancias<sup>12</sup> (como el mismo comercio exterior o la banca) o porque son insumos decisivos para otras actividades, producidos desde una posición fuertemente monopólica (p. ej., petróleo, acero), sugieren que sería mayor el costo social de dejarlas libradas al criterio de lucro que

12 Y, por lo tanto, la tentación de utilizar este recurso de poder sobre el resto de la sociedad.

incurrir en los problemas motivacionales y de gestión que suelen aparecer no bien el volumen físico de su actividad y sus precios son administrativamente determinados.

La disyuntiva entre el funcionamiento irrestricto del mercado y la planificación centralizada por criterios físicos o no monetarios es, al igual que tantas otras, falsa. Como todo criterio que no pretende validez universal, el que aquí sugerimos variará en las modalidades concretas de su ejecución de un país a otro y aun dentro del mismo país en diferentes etapas de su socialismo. Pero su principio fundamental es que el nivel político expresado en las decisiones del Estado y en el proceso de planificación es el que determina el «espacio» dentro del cual las relaciones mercantiles y los incentivos materiales directos pueden operar. Dada esa delimitación, se considera que los efectos generales de la subsistencia de ese «espacio», al menos dentro de cualquier socialismo hoy imaginable, no solo son mejores que los intentos autoritarios de suprimirlo radicalmente, sino también que buena parte de sus efectos negativos son susceptibles de corrección mediante un proceso político que sigue siendo democráticamente controlado. En otras palabras, las relaciones mercantiles quedarían subordinadas a la tarea política de la socialización. En esto, como en todo lo demás, no existen fórmulas mágicas que garanticen *a priori* el éxito del intento; es obvio que dicha subordinación no puede realmente existir sino en la medida en que el proceso político expresa efectivamente un afán de justicia en las relaciones sociales. Esta reflexión, por una parte, sustenta un argumento sobre el que insistiremos (la necesidad de apertura del proceso político en el socialismo que proponemos), y por la otra vuelve sobre un requisito, tal vez difícil de lograr pero sin duda indispensable: el de los valores de justicia e igualdad, sin cuya vigencia en un conjunto de actores decisivos poco cabe esperar de cualquier proceso de cambio social.

3. Un socialismo *abierto*, expresión y resultado de una amplia y extensa participación. Acabamos de referirnos a aspectos fundamentalmente económicos, pero conviene agregar algo que tal vez sea obvio: esa participación debe extenderse por igual al terreno político, social y cultural; será participación directa en todos los casos en que la magnitud de las asambleas lo haga posible, o por medio de representantes elegidos por mayoría en los restantes casos; pero será siempre participación democrática, porque los representantes deben quedar sujetos al examen de su gestión, a la periodicidad de sus man-

datos, y a la revocación de estos, cuando la resuelva la mayoría de sus representados (aunque haya sido promovida por un porcentaje bajo de los mismos); participación democrática, también, en el sentido de que debe darse en todos los niveles, desde las organizaciones vecinales hasta las más altas posiciones del gobierno.

Hablar de descentralización y de participación hace referencia a una sociedad en la que es reconocida la utilidad del disenso y donde el conflicto no es reprimido. De otra manera, la descentralización y la participación pronto se convierten en parodia. Esto es fundamental para un socialismo que es abierto también en el sentido de que solo podría considerarse definitivamente logrado al precio de perder el inmenso aporte que la diversidad y complejidad de su sociedad pueden realizar. Todo esto, a su vez, implica la firme decisión de mantener y consolidar las libertades públicas de la democracia política.

*Es curiosa la suerte que el tema de las libertades públicas ha corrido en la opinión de algunos. No cabe duda de que, en el contexto de un capitalismo dependiente e inevitablemente opresor, el tema de las libertades «formales» ha servido muchas veces como máscara de la dominación ejercida. Sin embargo, el sentido de cualquier institución cambia profundamente según sea el contexto social global en el que opera. No podría haber un socialismo abierto, o en el mejor de los casos este no podría durar mucho, si esas libertades y garantías no subsistieran, incorporadas a, y enriquecidas por, una democracia económica y social como la que hemos esbozado.*

Este tema también implica que no solo los gobernantes sino el sistema mismo acepten estar regularmente sujetos a confirmación por el pueblo. Un socialismo abierto no necesita de un régimen de partido único, ni de la prohibición de la oposición, ni de la supresión de elecciones en las que el pueblo pueda decidir sobre gobernantes y sistema. Este es, nuevamente, un problema de congruencia con las creencias y valores sobre las que se dice sustentar las preferencias propias. Una tarea de este tipo solo puede partir de la convicción de que sus fundamentos y sus metas responden a los más legítimos intereses de un pueblo y a los valores que se está dispuesto a seguir reconociendo como principales. Si esas creencias no son erróneas, solo es posible querer y actuar para

que ese mismo pueblo pase a ejercer real poder y para que a través de esa participación, en un complejo proceso histórico, especifique y redefina las metas finales y realice, por sí y por medio de representantes democráticamente elegidos, los pasos tendientes al logro de tales metas. Si no se parte de esta base, es inevitable recaer en los presupuestos elitistas y autoritarios que tienen en común los dos cuernos del dilema planteado entre el capitalismo oligopólico y el socialismo burocrático.

En este plano de la participación podemos ver la importancia de un partido o movimiento que, desde un plano específicamente político, ha hecho suya la tarea de construcción de ese socialismo. No debe quedar subordinado al Estado ni a ningún tipo de institución socioeconómica; antes bien, su papel es colocarse fuera de, y en ocasiones frente a, aquellos sobre la base de su propia visión de la marcha del proceso y de los intereses generales en juego. Por otra parte, le incumbe dirigirse al conjunto de la población en su común calidad de ciudadanos, ser canal de reclutamiento del personal que ocupará posiciones gubernamentales y, consiguientemente, ser también un importante medio de entrenamiento y surgimiento de liderazgos en todos los niveles. Cabe recalcar esta concepción del papel del partido o movimiento político porque es, en un doble sentido, consecuencia del socialismo *abierto* propuesto.

En primer lugar, la representación del ser humano en su común condición de ciudadano, de la que derivan derechos y deberes propios de ella, es imprescindible en una sociedad que apunta a una distribución mucho más pareja (o, en otras palabras, a una verdadera democratización) de los recursos de poder e influencia. Esto vale desde el nivel municipal hasta el nacional; de otra manera, se caería en un solo tipo de representación y participación, la derivada de la condición de trabajador, concretada en la gestión del lugar de trabajo y en asociaciones profesionales, lo cual es típicamente corporativo: parcela cada persona en su exclusiva función de productor, niega el papel más amplio que incumbe a cada uno como miembro de unidades *políticas* mayores y congela la estructura social operando contra el cambio y las innovaciones que hacen al fundamento mismo de un proyecto político verdaderamente participatorio. Aquí, como en tantos otros temas, hay que evitar caer en falsas antinomias: la participación como ciudadano, para la que la instancia política y sus específicas instituciones son indispensables, no excluye en ab-

suelto la participación como trabajador en la empresa autogestionada, en las asociaciones profesionales y en los organismos del Estado (p. ej., los de planificación) donde pueda corresponder este tipo de representación. De la misma forma, ambos niveles y canales de participación no excluyen otros que se deben fomentar; organizaciones vecinales y municipales y en actividades e institutos educacionales y culturales, entre otros.

En segundo lugar, la ya comentada necesidad de crítica, de debate y de no represión del conflicto exige que haya efectiva libertad, tanto en el sentido de un proceso democrático dentro de la organización política de apoyo como en el de creación de opciones alternativas.

4. Un socialismo más *humano*, en el sentido de que promueve y consagra la efectiva vigencia social de valores —y las consiguientes prioridades— que responden mucho más a las necesidades de una vasta mayoría de la población: alimento; vivienda; salud; educación para todos, orientada a capacitar para servir las nuevas prioridades y ejercitar una amplia participación; cultura popular; una actitud de solidaridad y servicio para todas las naciones dependientes. Estas definiciones entroncan y reconocen legítimo lugar a la tradición humanista del socialismo y de las grandes religiones vigentes en nuestro medio. Obvio es señalar que esto supone la reconversión de los enormes recursos puestos hoy al servicio de prioridades muy diferentes, y apunta en definitiva a la radical transformación de la cultura oficialmente consagrada por nuestro capitalismo dependiente y por nuestro actual sistema de dominación.

El logro de este socialismo sólo habrá superado sus etapas de mayor incertidumbre cuando la acción del Estado y de los sectores populares exprese concretamente un des-cubrimiento fundamental: la prescindibilidad de la mayor parte de los bienes y servicios que el capitalismo tiene que ofrecer para subsistir y los inmensos costos que ellos involucran en términos de las necesidades sociales mucho más importantes que fuerzan a desatender. Solo en este punto el conjunto de actividades de la sociedad y del Estado se orientará naturalmente a atender esas necesidades, y a partir de ello hacia formas de abundancia que reconozcan mucho más adecuadamente otros valores: creatividad, libertad, cultura, ocio y solidaridad con otros pueblos. Además, en ese acto de des-cubrimiento se hallará el sustento más sólido de una sociedad realmente abierta y participatoria. Sus múltiples canales de acción serán

utilizados por quienes reconocen en ella una forma abierta a la concreción de los valores que inspiran las nuevas prioridades. Con ello, también se minimizaría el riesgo siempre presente de la alienación, generalmente seguida por la huida hacia un cerrado individualismo, suscitada por la presencia de un poder últimamente ajeno e incomprensible.

5. También un socialismo *autónomo*, que se ha liberado de la pasada dependencia y que es poco probable que caiga en otra nueva. Este es un punto central, donde converge lo dicho en este capítulo con el análisis y los datos presentados en los anteriores; vale la pena examinarlo con algún detalle.

En primer lugar, este socialismo es el único que puede llevar a cabo la estrategia óptima de liberación que analizamos en el capítulo 2: la estrategia de unión de todos los dominados. Su carácter abierto y participatorio hace que esa estrategia sea *real*, en el sentido de que en ella son verdaderamente parte los actores que componen el conjunto de los dominados. No se trata, como en el caso del socialismo burocrático, de una capa dirigente que actúa «en nombre» de un conjunto que sigue en gran medida inerte. La real unión de los dominados permite la máxima acumulación *posible de poder real* para respaldar un proyecto de liberación.<sup>13</sup> Esta acumulación es indispensable para un proyecto *viable* de liberación, si consideramos los inmensos recursos con que —como nos han permitido mostrarlo los capítulos 3 y 4— cuenta el actual sistema de dominación.

En segundo lugar, las múltiples dimensiones en que se ejerce la dominación y se manifiesta la dependencia requieren una compleja y larga tarea que no puede quedar concluida con una sucesión de actos espectaculares (aunque no los excluye) ni con las soluciones que pueda hallar el mejor grupo de dirigentes. La liberación solo puede ser resultado de un proceso en el que una multitud de decisiones, tomadas por un gran número de actores que comparten conscientemente el común propósito, va atacando cada una de las asimetrías en las que hemos visto se funda nuestra dependencia.

Tercero, podemos referirnos ahora a un aspecto de las estrategias de liberación que, aunque pertenece en rigor al capítulo 2, hemos preferido analizar aquí porque su pleno sentido solo podría quedar claro luego de lo dicho. La estrategia básica de liberación que hasta ahora hemos considerado es la

<sup>13</sup> Nos remitimos aquí al análisis efectuado en la última parte del capítulo 1.

de disminuir o cancelar asimetrías mediante la acumulación de recursos de poder e influencia, preferentemente por medio de una alianza de todos los dependientes. Pero ella puede ser completada por otra, consistente en *la capacidad de prescindir*.

Dicho de otra manera, consiste en la capacidad de revisar valores y prioridades en forma tal que las sanciones del dominante, que en caso contrario aparecerían como insoportablemente severas, resulten atenuadas de modo sustancial. Esto vuelve a plantear el problema de la transformación cultural, sobre el que tantas veces hemos hecho hincapié. Es claro que un intento de autonomía por vía capitalista (o aun por vía socialista de cualquier tipo) que no se haya planteado la revisión de valores y prioridades podría ser sometido a sanciones que serían percibidas como carencias intolerables. Aunque se haya operado un profundo cambio en el sistema interno de dominación, si se sigue creyendo necesario contar con la actual «canasta» de bienes y servicios —u otra ligeramente modificada—, las sanciones aplicadas sobre nuestros ámbitos económico y científico-tecnológico (de «información», según la terminología más comprensiva propuesta en el capítulo 1) aparecerán como duras y tal vez insoportables privaciones. El bloqueo de créditos por parte de, digamos, Estados Unidos y las agencias internacionales que este controla, la suspensión de ciertas exportaciones a nuestro país, la cancelación de transferencias de tecnología, son sanciones que hay que prever. *Pero es muy importante advertir que*, debido a las características del sistema que hemos analizado en los capítulos 3 y 4, *el mayor efecto de estas sanciones se sentirá sobre la posibilidad de seguir ofertando la prescindible variedad y lujo de bienes que el sistema hoy vigente tiene que generar*.

Por otra parte, la atención de una gama muy diferente de necesidades sociales requiere en mucho menor medida los recursos económicos y de información que puede aportar el sistema capitalista mundial. Por el contrario, su expansión en la dirección de una creciente diversificación suntuaria de la oferta final determina que, aunque esos recursos estuvieran libremente disponibles, en muchos casos su repercusión social seguiría siendo negativa para nosotros. La atención de las más urgentes necesidades sociales puede ser cumplida, en buena medida, mediante recursos económicos y medios humanos con los que la Argentina ya cuenta. Por lo que se refiere a los conocimientos necesarios para ello, habrá de todas formas que desarrollarlos internamente (y/o adoptarlos de otros países

en situación similar a la nuestra), ya que la misma lógica del capitalismo implica que tiene que atender a diferentes prioridades, que en gran medida determinan tecnologías también diferentes de las requeridas para satisfacer las necesidades antes mencionadas. Por otra parte, la acumulación de poder real generada por este socialismo permitirá una mejor posición de negociación con las naciones y entidades del sistema capitalista que un previo y cuidadoso examen haya mostrado que cuentan con conocimientos no disponibles entre nosotros y que nos resultan indispensables; en otras palabras, las importaciones de tecnología dejarían de ser el casi indiscriminado resultado de los intereses de las empresas multinacionales y de su subordinado capitalismo local, y podrían aprovechar las fricciones parciales resultantes de la diferenciación interna del capitalismo mundial.

Lo fundamental es que todo comienzo de recomposición de valores y escalas de prioridades, así como de la «canasta» de bienes y servicios que resulta de ellos, se traduce en muy diferentes necesidades de recursos económicos<sup>14</sup> y de información. Esto equivale a decir que se habría generado una fuerte capacidad interna de prescindir de aquellas falsas necesidades sobre cuya base los dominantes podrían hacer valer su asimetría de recursos y someternos a severas sanciones. Vemos ahora que lo dicho en el capítulo 1 acerca de los «ámbitos» sobre los que puede ejercerse la dominación era en realidad más complejo y en principio más favorable para el dependiente: *la capacidad de prescindir es una forma de sustraer al dominante la posibilidad de hacer valer su asimetría sobre uno o varios ámbitos del dependiente*; en los términos del capítulo 1, de cancelar o disminuir drásticamente la *intensidad* de la dominación sobre varios de los ámbitos que componen la *extensión* de dicha dominación.

6. Terminamos esta caracterización del socialismo que creemos meta posible y deseable señalando que será un socialismo de efecto liberador sobre los otros pueblos latinoamericanos. Incluso el comienzo del tránsito hacia este socialismo puede apoyarse en, y apoyar a, la presente experiencia chilena y contribuir en gran medida a aliviar las presiones todavía existentes contra Cuba; también puede repercutir positivamente sobre otras experiencias latinoamericanas, no iniciadas o aún

14 Recursos que, por otra parte, el capítulo 3 nos ha permitido mostrar que en el balance final no son aportados sino *extraídos* de nuestra dependencia.

indefinidas en su dirección última. Más tarde, la demostración de la viabilidad de este socialismo sería aún más importante, ya que liberaría recursos que podrían ser puestos al servicio de otros intentos latinoamericanos. El conjunto de los proyectos socialistas en curso y a iniciar debería aparecer como alternativa viable y preferible al capitalismo dependiente o al tipo de proconsulado brasileño que podría tentar a otras naciones, aun la nuestra. Estas esperanzas cifradas en el creciente efecto externo de un tránsito argentino hacia el socialismo quedarían profundamente desvirtuadas si incluyeran un designio de dominación externa. Aunque el logro de esta meta es aun más lejano que el del socialismo que hemos esbozado, su sentido latinoamericano sólo puede partir del reconocimiento de un hecho fundamental: que en última instancia el agente históricamente viable es una nación latinoamericana reencontrada en una común tarea de liberación.

### III

Hemos delineado los rasgos principales de una sociedad radicalmente diferente de la actual. Tal vez sintamos ante ella la incomodidad derivada de saberla aún lejana y, sobre todo, de intuir los esfuerzos que habrá que hacer y los problemas que habrá que ir resolviendo sobre la marcha para aproximarnos a ella. Es evidente que tenemos por delante un arduo y complejo camino: el del *tránsito hacia el socialismo*.<sup>15</sup> Sería infantil pretender prever o programar ese tránsito; en cambio, puede valer la pena discutir algunas metas cuyo logro entrañaría un sustancial avance en la dirección del socialismo. Esas metas son, a nuestro juicio, las fundamentales en la *primera etapa del tránsito al socialismo*, aquellas que deberían poner punto final al *comienzo del tránsito*. El logro de esas metas, que llamaremos «intermedias», no implicará automática ni necesariamente el logro del socialismo, pero significará una profunda trasformación de nuestra sociedad, una drástica disminución de nuestra dependencia y la posibilidad concreta de partir desde allí, con buena probabilidad de éxito, hacia el socialismo. Expresadas en sus términos más generales, dichas metas son: 1) eliminación de las principales bases de funcio-

15 En adelante, cuando hablemos de «socialismo», deberá entenderse que nos referimos al que hemos esbozado en la sección anterior.

namiento de nuestro capitalismo dependiente; 2) cancelación de los principales recursos internos del actual sistema de dominación y transferencia de buena parte de ellos a nuestros sectores populares; 3) concreción, en diversos niveles y actividades, de una amplia participación popular, y 4) como consecuencia, un sustancial aumento de nuestra autonomía.

Volviendo a lo dicho al comienzo de este capítulo, estas son metas que nos parecen asequibles; es decir, objetivos cuyo logro es posible a partir de nuestra actual situación, propósitos que, según creemos, deberían y podrían impregnar las decisiones a adoptar por un amplio conjunto de actores. Ellas pueden ser especificadas en diversos aspectos, en todos los cuales vemos componentes necesarios de una futura situación en la cual la meta final<sup>16</sup> del socialismo parecerá mucho menos abstracta y lejana que hoy. Seguidamente expondremos esos aspectos, aun cuando nuestra enumeración no sea exhaustiva. No pretendemos ser «especialistas en todo»; nuestras propuestas expresan la esperanza, más modesta pero seguramente más útil, de contribuir a un debate político con respecto al cual se han hecho valiosos aportes pero que está lejos de haber sido agotado.

Los objetivos mínimos a lograr en una primera etapa del tránsito pueden ser comprendidos en los puntos que indicamos a continuación.

1. Traspaso a propiedad social con régimen de autogestión de las grandes unidades productivas. Por tales entendemos las que tengan gran poder de mercado por su tamaño y/o por su posición monopólica u oligopólica y/o porque realicen un porcentaje importante de actividades económicas que se haya identificado como decisivas para la marcha general de la economía. De acuerdo con lo que hemos examinado en los capítulos 3 y 4, es obvio que dentro de este supuesto caen buena parte de las EM que actúan en nuestro medio, pero la medida debe incluir también las empresas de capital nacional que se hallen en la posición de mercado enunciada.

16 Esperamos no provocar la impresión de que pretendemos congelar la historia con la «llegada» al socialismo, en el sentido de que esta sea una meta verdaderamente «final»; por el contrario, el tipo de sociedad por ella implicado es intrínsecamente dinámico. Lo que ocurre es que ese socialismo es todo lo lejos que puede tenderse nuestra mirada desde nuestra actual situación; por lo tanto, no tendría sentido que pretendiéramos ver más allá de lo que la sección anterior muestra, que solo entrevemos en sus contornos más generales.

*Esta es una decisión cuya audacia puede hacer vacilar, porque sin duda traerá aparejados serios conflictos e inconvenientes. Pero lo es, precisamente, porque se trata de un nudo central de nuestra dependencia y de nuestro actual sistema de dominación.*

*En este plano difícilmente sirvan medias tintas o cautas postergaciones. El tránsito no avanzará demasiado si no se logra la socialización de los inmensos recursos de dominación que derivan del control de estas unidades productivas. De otra manera, se habrá dejado sin tocar, con respecto a las EM que en gran proporción constituyen este conjunto, con todos los riesgos y restricciones inherentes, los más poderosos intereses que pertenecen estructuralmente a nuestra dependencia y que conforman nuestro actual sistema de dominación.*

*La propuesta también implica que la propiedad social sea entregada para su autogestión a los trabajadores de esas unidades. Ya hemos dicho algo para fundamentarla y volveremos más adelante sobre ella.*

2. Las restantes unidades productivas, salvo las de tamaño muy pequeño o algunos servicios de especiales características, en esta etapa podrían quedar sujetas a un régimen de co-gestión, entendido como uno de participación efectiva de la comunidad de trabajadores con el empresariado en todas las decisiones de la empresa y en una importante proporción de los beneficios.

*En contraste con la anterior, esta propuesta puede parecer excesivamente «tímida». Pero en el comienzo de la transición nos parece fundamental centrar esfuerzos en los nudos de dominación que, según ha mostrado nuestro estudio son, con mucho, los que más gravitan en nuestra actual situación.*

3. Sobre la base del control ganado sobre las unidades productivas del punto 1, se podrá lograr un cambio importante, pero todavía incompleto, en la «canasta» de bienes y servicios ofertados al conjunto de la población. Ello implica un período, que probablemente deberá abarcar toda esta etapa, de revisión de la producción de las principales unidades productivas, en

forma tal que se vaya adecuando a la composición de bienes y servicios que se busca lograr. Implica también la revisión de las unidades productivas mismas en busca de que su tamaño se acerque más al óptimo para las respectivas actividades.

*En cuanto a la oferta final, el énfasis deberá recaer en artículos de consumo básico y vivienda. Por lo que se refiere a bienes de consumo permanente, no debería haber la actual proliferación de fábricas de automotores, heladeras, televisores, etc., ni las que subsistan deberían ofrecer la variedad actual. Sería importante, sin embargo, que quede más de una empresa (autogestionada) en cada una de estas ramas, a fin de asegurar alguna competencia entre ellas y facilitar una evaluación de su gestión.*

*La reconversión de unidades hacia otro tipo de producción, o eventualmente su cierre con transferencia de su fuerza de trabajo hacia otras actividades, planteará sin duda serios problemas. Esta es una de las razones por las que la primera etapa del tránsito debe cubrir un lapso relativamente prolongado. Pero parece claro que también en este caso se lograrían pocos avances reales si los inconvenientes previstos indujeran a evitar plantearse el problema. Esto sería una peligrosa ilusión, porque el problema ya está ineludiblemente planteado: sin una gradual pero profunda transformación de nuestro sistema productivo y de la composición de su oferta, continuaremos siendo —cualesquiera que fueren los propietarios— dependientes del sistema capitalista mundial y seguiremos sesgando la distribución de recursos en perjuicio de una vasta mayoría.*

*Naturalmente, cualquier fenómeno de desempleo que pudiere ser coyunturalmente causado por esta reconversión deberá ser subsidiado por el Estado. Esto es parte del tema de la redistribución de ingresos, que trataremos más adelante.*

4. Se plantea un problema muy especial con referencia a las unidades productivas agrarias, en parte por la naturaleza del tema y en parte porque debemos confesar nuestra incompetencia al respecto. Si tuviéramos que señalar un problema clásico de los procesos de tránsito al socialismo (y, en general, de todos los procesos de profundo cambio estructural

de una sociedad), ese sería el de las crisis agrarias, que suelen provocar serias dificultades de abastecimiento urbano, con todas las consecuencias políticas y económicas del caso. Nuestra posición en términos de recursos naturales agropecuarios es mucho más favorable que la de los otros casos de tránsito. Pero esto es sólo una parte del problema. El sector agropecuario no solo debe atender el mercado interno sino también generar divisas por exportaciones en una coyuntura internacional que, además, es bastante favorable. Tanto un rápido proceso de socialización de la propiedad agraria como la subsistencia de la situación actual arriesgan producir caídas de producción y, en general, comportamientos inadecuados para el interés general.

*Posiblemente, la solución para esta primera etapa de la transición pueda encontrarse dentro de los siguientes lineamientos: 1) toda propiedad rural que no satisfaga ciertos requisitos mínimos de explotación sería transferida a propiedad social y conferida a la gestión de sus trabajadores; 2) estas explotaciones deberían ser materia de especial atención crediticia y asesoramiento en materia de técnicas de producción y comercialización por parte del Estado; en especial, la acción concertada de delegaciones convenientemente reforzadas del INTA y del Banco de la Nación sería de gran utilidad; 3) partiendo de la base de que, en los tramos iniciales y sobre todo en las zonas rurales más deprimidas, la capacidad de autoorganización de los trabajadores será baja, se abre allí un ancho campo para que profesionales y estudiantes de prácticamente todas las ramas del conocimiento colaboren con los trabajadores en el desarrollo de su producción y comercialización;<sup>17</sup> 4) duran-*

17 Lo que aquí señalamos también sería aplicable, con variados grados de intensidad de acuerdo con las características de cada caso, al apoyo que de esta forma se podría prestar al comienzo de las experiencias de autogestión en unidades productivas urbanas; se trataría de una actitud de servicio que no intenta tutelar una experiencia sino poner a su disposición conocimientos especializados que una actual posición de privilegio ha permitido a algunos adquirir. El tan mentado problema del «exceso» de profesionales sólo existe en función de cierto tipo de sociedad, la actualmente vigente, que en su propia lógica restringe las oportunidades de utilización socialmente útil de conocimientos. Cualesquiera que sean los defectos de nuestro actual sistema educativo —que son muchos—, es innegable que existe una masa de conocimientos, sobre todo de profesionales jóvenes y estudiantes avanzados, que solo espera la oportunidad de poder brindarse amplia y entusiastamente.

te esta etapa las unidades que satisfagan requisitos mínimos de producción podrían seguir sometidas al actual régimen de propiedad pero, por una parte, su desempeño quedaría controlado mediante delegaciones regionales (basadas en alguna de las dos instituciones antes mencionadas), y, por la otra, la financiación, almacenamiento y comercialización de su producción habrían pasado a manos del Estado; 5) la excepción a lo dicho estaría dada por las unidades agropecuarias que se consideren de extensión excesiva; en esos casos presumimos que el tipo de explotación que se buscaría sería mucho más intensivo en términos de tecnología y de mano de obra, por lo que exigiría constituir comunidades autogestionarias sobre la base de los trabajadores ya radicados en ese momento y los que se reclutaran desde otras zonas; 6) como se ha dicho, la comercialización, almacenamiento y financiación de la producción quedarían monopolizados en manos del Estado, preferiblemente a través de más de una agencia; 7) se debería instaurar un sistema de control que pueda detectar sabotajes o comportamientos desviados respecto de los objetivos generales para este sector, con autoridad para actuar correctivamente y, llegado el caso, promover la rápida socialización de las unidades en las que se incurra en ello.

5. Algunas actividades de importancia especialmente decisiva para la marcha del proceso deben quedar bajo control directo del Estado. En particular, y aparte de lo que surge de lo expresado en el punto 4, el comercio exterior, el sistema bancario y las unidades o ramas productivas que se considere que en esta etapa es inconveniente que pasen al sistema de autogestión.

De esta forma se agregaría, a la sustancial reducción del control de recursos económicos por parte de sus actuales beneficiarios y a la mayor descentralización que sea posible en la etapa de transición, una concentración de lo que podríamos llamar «masas críticas de poder» en manos del Estado, en las áreas y actividades donde esto parezca condición indispensable para el avance de la transición.

6. Un nuevo organismo del Estado tendría a su cargo la revisión y aprobación, con sentido restrictivo y previa publi-

cidad de las actuaciones, de nuevas inversiones, de transferencias de tecnología y de prestación de servicios desde el extranjero. Naturalmente, en la consideración de estos problemas privaría su vinculación con el logro de los objetivos de autonomía y de rápida transformación de la oferta global, a los que nos hemos referido. El mismo organismo debería tener a su cargo la revisión de los convenios vigentes en este campo, con autoridad suficiente para resolver expeditivamente su anulación en todos los casos en que se concluyere que no responden a una real necesidad social o resultan gravosos para la situación económico-financiera de la nación.

7. Cumplidos los tramos iniciales de esta primera etapa, se debería convocar a elecciones para una Convención Reformadora de la Constitución Nacional. El proyecto de texto reformado debería ser ampliamente difundido antes de las elecciones, y habría que darle el carácter de expreso pronunciamiento popular sobre el proyecto de socialismo futuro, que sus normas consagrarían jurídicamente. Este paso sería por una parte una de las maneras de cumplir los requerimientos de verdadera democratización del proceso y, por la otra, tendría gran importancia en la institucionalización de un tránsito ya claramente dirigido hacia un socialismo cuyas pautas de organización, metas y valores serían materia de expresa decisión por el mismo pueblo que está participando en su construcción.

8. En otro orden de cosas, la eliminación de la propiedad privada de las principales unidades productivas sería uno de los instrumentos en una política social que lleve a cabo una drástica redistribución del ingreso. Esto debe operar en varios sentidos. En primer lugar, en lo regional, revertiendo la tendencia secular a la expropiación de las zonas del interior por los grandes centros urbanos, en especial Buenos Aires.

Esta redistribución debería operarse en esta etapa sobre todo por vía de la creación de infraestructura física, de asistencia crediticia especial, de aportes de equipos y tecnología, de asistencia para la autoorganización y de una política de precios favorables para las regiones deprimidas, todas ellas fundamentalmente agrarias. Asimismo, se debería anular una de las formas más sutiles pero más efectivas del colonialismo interno: el escaso procesamiento que suelen tener en origen los productos de esas zonas.

Un criterio estrechamente «eficientista» no vacilaría en señalar que existen economías de escala y externalidades que determinan que el rédito económico de estas medidas sería inferior al que se obtendría si los recursos siguieran amontonándose en los grandes centros urbanos. Pero, además de ignorar elementales consideraciones de justicia, esta posición se sujeta demasiado al corto plazo aun en términos estrictamente económicos y omite considerar las ventajas que derivarían en el mediano plazo de cancelar la tendencia histórica hacia la cada vez más aguda expoliación del interior por parte de los centros que son geográficamente las «bisagras» de nuestra dependencia.

En segundo lugar, debe haber, por supuesto, una drástica redistribución de ingreso, desde el sector capitalista hacia los trabajadores y el mismo Estado. En el capítulo 3 nos hemos referido a la caída que vienen sufriendo tanto la participación porcentual de los ingresos del trabajo en el producto nacional bruto como los jornales y salarios individuales en moneda constante; esta es una de las inevitables expresiones del único patrón de crecimiento económico de que nuestro capitalismo dependiente, como ya hemos argumentado en los dos capítulos anteriores, es capaz. Además esa redistribución debería lograr no solo un aumento del nivel general de ingresos provenientes del trabajo sino también una importante nivelación de las diferencias actualmente existentes dentro del conjunto de los sectores trabajadores.

Hemos visto también que otra característica de nuestro actual sistema es la creación de importantes diferencias de ingresos, en beneficio de las ramas más dinámicas (y más extranjerizadas) de la economía. Aparte, nuevamente, de elementales razones de justicia, esta situación produce cortes «verticales», intraclases, que permiten la cooptación de algunas capas y pueden ser grave obstáculo para la cohesión de la «alianza de los dependientes» que debe llevar a cabo esta tarea.

9. La redistribución de ingresos, aparte de los trabajadores, también debe beneficiar en esta etapa al mismo Estado (incluyendo aquí, y muy expresamente, los gobiernos provinciales y municipales). Se debe realizar, urgente y decididamente,

un gran esfuerzo para que el Estado pase a prestar a toda la población una gama de servicios sociales que hoy sólo proporciona (y mal) a unos pocos.<sup>18</sup> Servicios de salud curativos y preventivos; distribución de alimentos esenciales y otros bienes a la creciente cantidad de subalimentados que el dependiente «granero del mundo» ha logrado crear; extensión y mejora de todos los niveles educativos, con especial énfasis inicial en el primario e incluyendo allí alimento y vestimenta para los niños de familias pauperizadas; financiación y ejecución directa (o promoción en todos los casos en que sea posible) de un amplio plan de viviendas urbanas y rurales; financiación de las tareas de apoyo agrario resultantes de lo expuesto en el punto 4; subsidio de los trabajadores que podrían quedar transitoriamente sin empleo debido a la reconversión de sus unidades productivas; creación y desarrollo de espacios verdes y de recreación popular en los centros urbanos; promoción de cultura popular.

Es evidente que estas amplias responsabilidades no podrán ser cumplidas por el actual aparato del Estado. En otras palabras, ese aparato deberá ser transformado a lo largo de la primera etapa, desde el cumplimiento de las funciones que hoy realiza en sostenimiento de nuestra dependencia y del actual sistema de dominación, hacia su conversión en un agente destinado a satisfacer las necesidades sociales de la mayor parte de la población.

Este es otro de los tantos temas en los que se manifiesta la radicalidad de los problemas planteados por nuestra actual situación y por cualquier intento serio de superarla. El tema no es otro que el de la transformación de un Estado que, en sus características actuales (las tareas que cumple y las que omite, el tipo de capacitación de personal que busca y que rechaza, la misma distribución funcional y regional de sus organismos), guarda estrecha correspondencia con las necesidades de perpetuación de la dependencia y de nuestro actual sistema de dominación. Aquí, la tarea es doble: por una parte, el logro de una transformación que permita servir cada vez mejor a los objetivos de la transición; por la otra, que en ella no cristalicen rigideces que entorpecerían la cada vez mayor descentralización y participación que corresponderán a tramos ya mucho más cercanos al logro del socialismo.

18 Incluso buena parte de estos servicios gratuitos beneficia preferentemente a los sectores de mejores ingresos, produciendo así un sesgo adicional en su favor. Para datos sobre este punto, véase CEPAL, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, 1968.

Se abre aquí un amplio campo de experimentación. Como tal, no cabe duda de que entrañará errores y logros que inicialmente estarán lejos de ser el óptimo abstracto. Pero, con todos los problemas inherentes, no hay otra posibilidad —salvo la del imposible intento de construir el socialismo desde un Estado que sigue correspondiendo al capitalismo dependiente que se busca superar—. A pesar de la complejidad del tema vamos a proponer algunos lineamientos generales que pueden ser útiles.

Primero, se debería conceder urgente atención al logro de una capacidad estatal mínima para la ejecución directa o el apoyo a la transferencia en beneficio de otros sectores sociales, según corresponda, de las decisiones y actividades que resultan de los restantes puntos de esta sección. Advuértase, sin embargo, que hablamos de «capacidad mínima». Sería grave error suponer (aunque solo fuera porque implicaría eternas postergaciones de tareas que no pueden esperar mucho) la imposibilidad de desarrollar amplias capacidades estatales *antes* de asumir directamente nuevas funciones o de empezar a brindar los apoyos que fueren necesarios a los trabajadores que serían beneficiarios de las decisiones iniciales de descentralización. Igual que en tantos otros aspectos, esto implicaría desconocer el inmenso aporte que surge de la misma acción para ir hallando soluciones, y llevaría a recaer en la ilusión tecnocrática de que todos los aspectos relevantes de la realidad pueden ser captados, programados y solucionados *a priori* por los respectivos «expertos». Por eso cuando hablamos de «capacidad mínima» pensamos en la necesidad de atribuir a organismos del Estado responsabilidades específicas de ejecución directa de, o de apoyo a, las tareas implicadas por los puntos aquí propuestos. Esos organismos deberían definir rápidamente sus objetivos de corto plazo, revisar la composición de su personal en función de ello y programar los lineamientos generales de su acción inmediata, todo con el propósito de asegurar las condiciones *indispensables* para el *comienzo* de sus respectivas tareas. Esto debería considerarse *suficiente* para terminar la etapa de adecuación interna de cada organismo. Sin duda, el balance final arrojará errores y algunos fracasos, pero esto debe ser cotejado con los inmensos inconvenientes que traerán aparejados tanto el ignorar el problema como el postergar eternamente el comienzo de las tareas que corresponde cumplir en apoyo del tránsito.

En segundo lugar, esa primera transformación interna del aparato del Estado debe tener en cuenta que tendría que confluir

con un proceso ampliamente participatorio. En este sentido, debería regir el principio de descentralizar en todo lo que resulte posible, tanto en beneficio de organismos públicos regionales, provinciales y municipales como de sectores populares que, con o sin apoyo inicial del Estado, tengan en principio capacidad de autogestionar sus respectivas actividades. El contraargumento de la carencia de personal suficientemente capacitado, que se hace sentir en forma particularmente aguda en los niveles subnacionales de la administración pública, es uno de los tantos círculos viciosos que provocan las distorsiones y disparidades emergentes del sistema actualmente vigente —y como tal no podrá ser solucionado si se carece de la imaginación y, sobre todo, de la decisión política de trascender o «saltar» los términos en que se plantea—;<sup>19</sup> en este caso, mediante un acto de confianza en la creatividad y responsabilidad resultantes de encontrarse ante una tarea cuyo sentido y utilidad se puede entender y compartir. Por otra parte, las necesidades emergentes del conjunto de servicios que el nuevo Estado debería prestar y de la descentralización referida ofrecen otro ancho campo para el aporte que pueden y querrían realizar los numerosos profesionales y estudiantes avanzados que «sobran» dentro del sistema actual. Las universidades y otros organismos de enseñanza superior deberían conectarse *institucionalmente* con los organismos públicos nacionales, regionales, provinciales y municipales a los que pueden ayudar con sus conocimientos y su dedicación práctica. De esta forma no solo realizarían un importante servicio; también se beneficiarían en sus propios conocimientos, que agregarían a la formación teórica toda la riqueza, excitación y especificidad resultantes de traducir lo que se cree saber en actos de perceptible e inmediata utilidad social. Estas tareas deberían ser parte de los programas de estudio de cada carrera, como trabajo de campo de profesores y estudiantes, en el que se continúa aprendiendo y se comienza a devolver a la sociedad lo que en justicia corresponde.<sup>20</sup>

19 Así, por ejemplo, los esfuerzos de «capacitación» de funcionarios públicos de regiones marginadas suelen ser de escaso efecto en tanto no son parte de un esfuerzo mucho más amplio por transformar el contexto social en que actúan. Como en todo lo que llevamos dicho, las interacciones con una práctica ya lanzada son las que empiezan a ofrecer soluciones a problemas que de otra manera terminan por suscitar un quietismo derrotista.

20 Dicho sea de paso, esto ilustra nuevamente un argumento sobre el que ya hemos insistido: el «problema de la Universidad» tampoco tiene solución dentro de los parámetros del sistema actualmente vigente. Sólo

Como es obvio, esto implica la posibilidad de sumar nuevos recursos de información a los que para cada tarea del tránsito puedan aportar los sectores sociales directamente vinculados (p. ej., una comunidad de trabajo autogestionada o los beneficiarios de alguno de los servicios mencionados en el primer párrafo de la presente sección) y los organismos competentes del Estado. Esto puede, a su vez, repercutir favorablemente sobre las capacidades estatales mínimas necesarias para el efectivo comienzo de las diferentes tareas de la transición, y marca la conveniencia de que tanto en su relevamiento como en la reestructuración de los organismos públicos se prevean y fomenten los aportes que resultarían de este tipo de participación.<sup>21</sup>

En tercer lugar, las empresas estatales y las autogestionadas deberían quedar sujetas al control de su gestión por parte de un nuevo organismo, cuyas autoridades deberían ser elegidas en forma tal que representen intereses mucho más amplios que los directamente vinculados a esas empresas. Ese organismo debería no solo supervisar y apoyar la eficiencia de la gestión sino también controlar la posibilidad de comportamientos monopólicos y de coaliciones explotativas en detrimento del interés público. El mismo organismo podría ser, además, un canal independiente y dotado de autoridad suficiente para tramitar y resolver demandas del público respecto de las empresas estatales y de los organismos centralizados de la administración pública.

En síntesis, cualquier propósito serio de comienzo de tránsito al socialismo plantea ineludiblemente el tema de las transformaciones del Estado que deben acompañar y promover los cambios de la sociedad global. En este campo es muy importante adoptar recaudos previos al comienzo de cada una de las numerosas tareas implicadas tendientes a asegurar una mínima capacidad estatal para ejecutarlas o promoverlas; pero al mismo tiempo es fundamental no olvidar que la relación entre

puede tenerla a partir del replanteo de su modo de relación con la sociedad global y si ese replanteo, lejos de ser un debate abstracto, es parte de un proceso mucho más amplio de cambio estructural al que la redefinición del papel de la Universidad se propone servir.

21 Es fácil anticipar las dudas que suscitará esta propuesta: obviamente este tipo de aporte acarrearía problemas de coordinación, sobre todo en la medida en que los organismos públicos no hayan ido aprendiendo a tratar con clientelas que han dejado de ser pasivas y con terceros que ampliarían su capacidad de promoción y ejecución. Pero, nuevamente, esto debe cotejarse con los costos mucho más grandes implicados por el quietismo o por el cierre burocrático a toda participación.

Estado y sociedad es dialéctica: los cambios en uno y otra no podrán avanzar mucho si no se apoyan mutuamente y, en particular, el aparato del Estado no logrará acumular suficientes recursos para sustentar el proceso de socialización y autonomía en la medida en que este proceso no haya sido efectivamente lanzado.

*Todo lo dicho implica que en esta primera etapa el Estado también recibiría una importante transferencia de ingresos; pero su sentido último sería una transferencia no monetaria de bienestar a la mayoría de la población, por vía del acceso a una calidad y cantidad de servicios con las que hoy no cuenta. Este mecanismo no monetario es también necesario porque, hasta tanto no haya habido importantes cambios en la composición de la oferta global y se hayan reajustado las escalas de prioridades vigentes, si esos medios se asignaran directamente como ingreso monetario resultarían algunas consecuencias no deseables: podría producirse una gran demanda de artículos, sobre todo de consumo duradero, cuya oferta conviene desalentar en beneficio de la atención de necesidades más elementales; aparte de producir tendencias hacia una asignación poco adecuada de recursos, esa demanda generaría otras hacia movimientos de precios relativos en favor de esos bienes y nuevos impulsos inflacionarios.*

*Recalcamos que nos estamos refiriendo a la primera etapa de la transición. Más adelante, el Estado nacional debería ceder una parte importante de sus ingresos en beneficio de administraciones regionales, provinciales y municipales, así como de las comunidades autogestionadas de trabajadores, todas las cuales podrían ir absorbiendo nuevas y más amplias funciones con el mismo desarrollo del proceso.*

10. La transferencia a propiedad social de las grandes unidades productivas y la progresiva revisión de la composición global de la oferta irían eliminando buena parte de la publicidad con que hoy nos agrede. Pero, además, nos parece importante que se eliminen o disminuyan drásticamente las «series» televisivas que tanto y tan eficazmente contribuyen a las actuales pautas de consumo y al condicionamiento ideológico de la población.

En un sentido más amplio, esta etapa debería ser también la

del activo comienzo de la promoción y fomento de la cultura popular. El acceso gratuito, o a precios razonables, a espectáculos teatrales y musicales, las exposiciones y otras manifestaciones de artes plásticas, el fomento de grupos y personas potencialmente capacitadas para la creación y difusión de la cultura, son aspectos sin relevancia para una visión estrecha del desarrollo humano, pero que no podrían ser descuidados en la transición hacia el socialismo propuesto.

11. Esta etapa debería ser también de aumento del ahorro interno y de una mucho mejor asignación de los recursos por él generados. Ya hemos visto que la succión económica entrañada por la dependencia hace que de todas formas el ahorro interno sea el principal sustento de *cualquier* tipo de crecimiento económico. La tasa de ahorro de la sociedad argentina es comparativamente alta y en condiciones «normales» debería haber bastado para asegurar un crecimiento alto y sostenido,<sup>22</sup> pero no ha sido así.<sup>23</sup> Lo que importa señalar es que esa tasa de ahorro debería aumentar para sostener adecuadamente las actividades comprendidas en los puntos anteriores y, además, para generar las inversiones necesarias para la reconversión de la estructura productiva y su posterior ampliación. Un mayor ahorro junto con una mejor asignación

22 En el último decenio, el ahorro interno ha sido en promedio equivalente al 20 % del producto bruto; datos de G. O'Donnell, *op. cit.*, 1972, capítulo 3.

23 No nos corresponde detenernos aquí en un enunciado de esas razones, salvo para comentar que algunas de las más importantes surgen de nuestra dependencia y del actual sistema de dominación. Hemos aportado datos acerca de la succión representada por la cuota «oficial» de dependencia que pagamos en concepto de intereses de préstamos, beneficios, regalías, pagos de servicios y otros. A ello debe agregarse la cuota adicional resultante de operaciones dolosas como las de sobrefacturación y subfacturación que hemos mencionado en el capítulo 3. Además, las mismas estimaciones oficiales asignan gran importancia a la «fuga de capitales» producida por nuestros sectores dominantes internos, que no encuentran en nuestro capitalismo dependiente oportunidades de inversión ni garantías políticas suficientes como para, al menos, colocar aquí sus excedentes. Por último, el modo de funcionamiento del sistema que hemos descrito en los capítulos 3 y 4 genera tendencias hacia una permanente sobreinversión en actividades capital-intensivas y hacia una estructura de precios relativos que favorece marcadamente a estos bienes y sus productos; de donde resulta que el rendimiento real del ahorro invertido es sensiblemente menor que el de su valor nominal. Sobre este problema, véase C. Díaz Alejandro, *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, Yale University Press, 1971 (*Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu editores, en preparación).

de los fondos resultantes serían elementos indispensables para apoyar el proceso y hacerlo avanzar satisfactoriamente; que las decisiones del caso pueden afectar en el corto plazo expectativas de consumo de algunos sectores es otro de los factores que nos mueven a continuar insistiendo en la necesidad de un proceso efectivamente participatorio, en el que existan las máximas posibilidades de que este tipo de decisiones sea comprendido y aceptado por la mayoría.

12. En esta etapa debería llevarse a cabo un gran esfuerzo para aumentar nuestras exportaciones. La posición neta en divisas de la nación debería mejorar gracias a la disminución que los cambios estructurales provocarían en las cuotas «oficiales» y «extraoficiales» de dependencia que actualmente pagamos; por otra parte, la reconversión de las unidades productivas y de su oferta implicaría cambios paralelos en la composición de nuestras importaciones, que con toda probabilidad también contribuirían a mejorar la posición del sector externo. Contra esto, es necesario prever un importante movimiento inicial de fuga de capitales, solo parcialmente controlable, que afectaría en diversas formas nuestra posición en divisas. Además, es posible que la marcha del proceso interno determine en algún momento la interposición de trabas a la exportación de productos argentinos hacia algunos países dominantes. De este complejo panorama, lo que parece seguro es que también en este plano el aparato del Estado debería ser acondicionado para cumplir eficaz y agresivamente una política de promoción de exportaciones que no solo apunte a los grandes centros capitalistas sino también al área socialista y a los países del Tercer Mundo. Como quiera que sea, lo importante es centrar esfuerzos para solucionar un problema que es otra de las inevitables consecuencias de nuestra dependencia: las crónicas crisis de balanza de pagos y las numerosas distorsiones internas que ellas provocan.<sup>24</sup>

En términos generales, sería un error creer que la viabilidad del proceso requiere un alto grado de cierre de nuestra economía respecto del contexto internacional. Por supuesto que la composición de los bienes y servicios que adquiriríamos cambiaría profundamente con el avance del proceso, pero sería

24 Para el análisis de las consecuencias de nuestro crónico estrangulamiento externo, véase la obra anteriormente citada de M. Diamand, el libro del mismo autor, *Doctrinas económicas. Desarrollo e independencia*, que próximamente publicará Editorial Paidós, y O. Braun, *El desarrollo del capitalismo monopolista en la Argentina*, Tiempo Contemporáneo, 1970; también C. Díaz Alejandro, *op. cit.*, y G. O'Donnell, *op. cit.*, capítulo 3.

conveniente —incluso como medio de control indirecto de la estructura interna de precios y, llegado el caso, de comportamientos abusivos de unidades productivas, autogestionadas o no— que nuestra economía sea activa participante en el flujo internacional de bienes y servicios.

13. El período considerado debería ser también el de una política exterior que reconoce el deber ético y el interés nacional en apoyar las numerosas y variadas experiencias de liberación y de cambio estructural que realizan otras naciones dependientes, latinoamericanas o no. Como en casos ya mencionados, todas ellas parten desde condiciones mucho más desfavorables que las nuestras. El mismo lanzamiento del proceso argentino, junto con la actitud de abierta solidaridad que corresponde a ello, sería de múltiples maneras un importante aporte a esfuerzos que expresan, con las particularidades propias de las respectivas situaciones históricas, un ansia común de liberación y de logro de formas más justas de organización social.

14. Fundamentalmente, la primera etapa del tránsito debería ser de marcada y creciente participación popular. Esta afirmación incluye varias facetas que conviene considerar con algún detalle.

Esa participación debe ocurrir y ser fomentada en todos los órdenes. Esto incluye la creación de un área autogestionada, de otras formas «socializantes» de transición en sectores productivos y de servicios, la colaboración de profesionales y estudiantes en las experiencias a iniciar, procesos de autoorganización vecinal y alrededor de actividades culturales y recreativas, la creación de organismos (con autoridades popularmente elegidas) de control de la actividad estatal y canalización de demandas hacia organismos estatales, y la presencia con poder de decisión de representantes popularmente elegidos en los organismos de planeamiento nacional y subnacional, entre otras formas de participación que se deberán agregar a las previstas por las fórmulas clásicas de la democracia política.

Lo dicho implica que no deberá ser temido sino *fomentado* un proceso de movilización y politización popular. La consecuencia de tener una capacidad real de decisión que comienza a ejercerse por múltiples canales es, necesariamente, movilización y politización. *Esto es indispensable.* Solo en el ejercicio de variadas responsabilidades por parte de quienes quieran hacerlo puede un proyecto penetrar en toda la sociedad y enriquecerse con los múltiples aportes que resultarían

de una verdadera incorporación popular a la construcción del socialismo. Esto es, también, condición necesaria para que el sentido del proceso, así como el de las decisiones que marquen su ritmo y dirección, no solo sea «entendido» por una parte decisiva de nuestra población sino para que, en un sentido mucho más profundo, sea construido y constantemente ajustado por sus mismos actores. A su vez, sería el mejor medio para acumular recursos de poder suficientes para tener una probabilidad razonable de vencer a la coalición de los actores internos y externos que bien pronto entenderán que sus intereses, estructuralmente ligados a nuestra dependencia, han sido puestos en juego por el comienzo del tránsito. Por otra parte, esa activa participación ayudaría en mucho para que se coloquen en su verdadera perspectiva los inconvenientes y errores que, sin duda, aparecerán en el proceso. En este sentido, es fundamental comprender que no es posible aplicar algún «recetario» mágico que contenga todas las soluciones para todos los problemas posibles. La situación implica una meta final más o menos difusamente delineada, una dirección general que resulta de esa meta y un punto de partida en el que fuerzas sociales potencialmente ganadoras pueden ser movilizadas en apoyo de esa dirección entrevista. Dado esto —nada más y nada menos—, queda abierto el inmenso campo que debería ser ocupado por la iniciativa y la creatividad que irán plasmando la originalidad histórica de un proyecto de socialización y autonomía que ha partido de la especificidad de nuestra situación. Pretender imponer «desde arriba» esas soluciones implica el elitismo autoritario sobre el que ya nos hemos extendido lo suficiente. Además, implica el inmenso costo político de que el sentido mismo del proceso se perdería rápidamente para el vasto conjunto al que se supone aliado estructural y último beneficiario del logro de las metas. De allí resultaría el ahogo del necesario aporte de la creatividad popular, y esto, a su vez, sería parte de un problema aún más serio: el creciente aislamiento de la capa dirigente respecto de «las masas».

*No faltan argumentos en el sentido de que una amplia movilización y politización serían un factor de complicación, confusión e ineficiencia en el proceso. Creemos que todo lo que pueda haber de cierto al respecto sería más que compensado por las ventajas que acabamos de anotar. Por otra parte, este argumento sólo podría tener validez bajo la premisa —erró-*

nea, como hemos visto— de que una alternativa elitista no tiene sus propias y aún más graves desventajas.

*Una observación que es necesario recalcar: la despolitización y apatía de los sectores populares solo convienen a los dominantes. De ellas resulta «orden», «paz social» y «vigencia de la autoridad», que presuntamente permiten que los problemas sociales sean resueltos «técnica y desapasionadamente». Como bien lo muestra la historia argentina reciente, la realidad es muy diferente. Los sectores dominantes tienen formas de hacer política para las que resulta óptima la utilización de canales informales y poco visibles de acceso a las decisiones gubernamentales. En este sentido, la «supresión de la política» es la supresión de la política que pueden hacer los sectores populares y el logro de máximas ventajas para la que solo los sectores dominantes pueden llevar a cabo.*

*Estas consideraciones tienen relevancia para el tránsito, porque concurren a fundamentar nuestra convicción en el sentido de que, más allá de los inconvenientes y dudas circunstanciales que ello provocaría, el proceso debe mantener su carácter abierto y democrático; lo que es lo mismo, que en todo momento debe estar sujeto a ratificación o rectificación mayoritaria y que debe mantener la vigencia de libertades públicas para la expresión de disenso y conflicto. No cabe duda de que en algunas coyunturas estas características del proceso favorecerían a los sectores actualmente dominantes, pero ellas son, también, condición necesaria para la efectiva participación popular, sin la cual el tránsito sería aún más difícil, y su resultado final, mucho más incierto.<sup>25</sup>*

25 Ha llegado a nuestro conocimiento un nuevo trabajo de F. H. Cardoso, «Alternativas políticas en América latina», en *Estado y sociedad en América latina*, Nueva Visión, 1973, págs. 13-36, que constituye un valioso argumento en pro de un importante grado de apertura de los procesos de cambio social posibles en nuestros países. Coincidimos plenamente con este autor respecto de la necesidad de revalorizar las instituciones y las prácticas de la democracia política, en tanto ellas no operan como máscara formal de la dominación actualmente ejercida en nuestra sociedad. Si se propone el lanzamiento del proceso de tránsito, los canales de participación y las libertades públicas que la democracia política hace posible serían un importante instrumento para el efectivo peso de las demandas populares, un medio de asegurar la dinámica del proceso y un resguardo contra las tendencias autoritarias y centralistas que de otra manera podrían desarrollarse.

15. De igual importancia que la participación y en estrecha conexión con esta es el hecho de que la primera etapa del tránsito debe ser también de profunda transformación del sistema interno de dominación. Confluyen en este punto argumentos que hemos ido desarrollando a lo largo de todo el libro. Por una parte, es indudable que los recursos de dominación estructuralmente vinculados a nuestra dependencia son muy grandes y han penetrado hondamente nuestra sociedad; es necesario, además prever que ellos serán movilizados contra cualquier intento serio de autonomía y socialización. Por otra parte, hemos insistido en que nada sería más erróneo que derivar de esto un sentimiento de abrumada impotencia. Naturalmente, ello asegura que el proceso será conflictivo, pero esta afirmación no entraña introducir un elemento nuevo —hemos visto que el conflicto ya está impreso en nuestra condición dependiente—. Ante ello, el problema consiste en combinar una creciente capacidad de prescindir con una suficiente acumulación de recursos internos como para lograr correlaciones de fuerzas que permitan continuar avanzando durante el tránsito. La solución «obvia» es la buscada por otras experiencias ya comentadas: concentrar en todo lo posible recursos de poder e influencia en la menor cantidad de manos, con la esperanza de que más tarde, cuando los actores dominantes del sistema actual hayan perdido su peso, será posible revertir la centralización resultante. El razonamiento subyacente a este criterio es que cuanto más se monopolicen aquellos recursos en pequeños grupos que han logrado controlar el aparato estatal, mejores serán las posibilidades de manejar exitosamente los conflictos con los actores antes dominantes.

Ya hemos argumentado que en el caso argentino ese criterio sería erróneo. En primer lugar, porque implica dos confusiones. Una de ellas es presuponer que el problema de la dominación es de suma cero no solo entre adversarios y aliados de un proyecto de autonomía sino también entre estos últimos; en otras palabras, si bien el poder y la influencia que estos ganan se sustrae a los que ejercen aquellos, no es cierto que los recursos que ganan unos sectores se sustraen a los de otros empeñados en la misma tarea de autonomía ni al conjunto de la alianza que llevaría a cabo el tránsito. La otra confusión, consistente en creer que el fenómeno de la dominación es homogéneo, nos ayuda a entender mejor la primera. Ya en el capítulo 1 vimos que, lejos de ser homogénea, la dominación involucra diversas dimensiones, y en los capítulos

siguientes hemos ilustrado abundantemente este punto. Por eso, si bien un gobierno puesto al servicio de este proyecto debe tener gran capacidad de decisión, ello no obsta para que simultáneamente se transfieran importantes recursos económicos y de información a los sectores populares; tampoco obsta para que se busque abrirles numerosos canales de participación. Ni la dominación es un fenómeno homogéneo ni la situación es de suma cero entre estos actores; las transferencias de recursos y la participación no restan posibilidades al personal político que tendrá responsabilidades primordiales durante el tránsito. Por el contrario, y como argumentaremos enseguida, aumenta el conjunto de recursos disponibles para la alianza que lleva a cabo el tránsito.

La segunda razón por la cual lo «obvio» sería erróneo es que la extremada centralización que predica es innecesaria. Las transferencias de recursos a los sectores populares demostrarían incomparablemente mejor que las palabras el verdadero sentido del proceso y agregarían bases desde las cuales los sectores populares podrían apoyarlo efectivamente. Así, la transferencia de recursos económicos y de información por medio de las experiencias de autogestión o la participación democrática en las diversas instancias de planificación crearían concretas apoyaturas e intereses —objetivos y fácilmente identificables— en el sentido de entender, apoyar e impulsar el tránsito, lo que, a su vez, sustentaría el aumento de la capacidad real de decisión por parte del personal gubernamental. Claro que esto generaría complejas relaciones dentro de la alianza y que los apoyos no siempre serían el óptimo abstracto, pero sus desventajas deben ser contrastadas con las mucho mayores que surgirían del aislamiento gubernamental que no tardaría en producir la alternativa de centralización. Fundamentalmente, esta entraña privar a aliados que pueden ser decisivos de los recursos con que podrían concretar su apoyo, incluso en los casos en que podrían querer hacerlo. Ello podría ser necesario cuando esos aliados carecen de mínima capacidad para utilizar directa y racionalmente dichos recursos, pero ya hemos visto que afortunadamente no es esta una restricción existente en nuestro caso.

De lo dicho surge que, *precisamente porque son muchos los recursos movilizables contra un proyecto de autonomía y socialización*, es conveniente una rápida transferencia de recursos y apertura de participación hacia los sectores populares. Solo de esta forma parece posible aproximarse en cada tramo a una plena utilización de lo que en el capítulo 1 hemos llama-

do «el capital real posible» que puede ser puesto al servicio de aquel proyecto. En otras palabras, desde sus mismos comienzos el tránsito debería ser un proceso de transferencia de recursos de dominación, en parte hacia el personal que ocupe las posiciones gubernamentales, y en parte hacia los sectores populares. En la misma medida, y en tanto el fenómeno efectivamente es de suma cero respecto de los sectores hoy dominantes, esas transferencias sustraerían de los actuales recursos de éstos. Esto es una manera de expresar que el tránsito no puede dejar de implicar una profunda transformación de la actual distribución de recursos de poder e influencia y que, además, las pautas con que ello se concrete deberían preanunciar desde el comienzo —en interés de la misma viabilidad del proyecto— las características abiertas, participatorias y descentralizadas en las que hemos venido insistiendo. No ignoramos que esta afirmación contradice la «sabiduría» convencional sobre este tipo de problema, pero vale la pena insistir en que la capacidad de autoorganización de los sectores populares argentinos configura una excepcional ventaja que sería lamentable sacrificar, ya sea en aras de la dogmática imitación de modelos correspondientes a transitos intentados en condiciones mucho más desfavorables o de ideologías elitistas de cualquier origen, o, más simplemente, de una renuncia a intentar el comienzo del tránsito.

16. Hay, finalmente, un aspecto que debemos mencionar por razones muy diferentes a las anteriores: no porque nos parezca un objetivo cuyo logro tenga importancia decisiva para la primera etapa de la transición, sino porque amenaza convertirse en un fetiche que subordina indebidamente toda otra consideración. Nos referimos al crecimiento del producto nacional bruto.

No negamos que, en principio, el crecimiento del producto nacional sea deseable ni que esta sea una de las metas que en definitiva deben ser logradas. Pero la cuestión, planteada en términos concretos, es mucho más complicada: involucra no solo preguntarse cómo se descompone sectorialmente el crecimiento sino también si, como ha venido ocurriendo en la Argentina, un indicador tan global como el comentado está ocultando el desmesurado crecimiento de unos sectores juntamente con la pauperización (no solo relativa a los primeros sino también absoluta) de otros sectores; también entraña preguntarse si tasas espectaculares de crecimiento, como las de los últimos años en Brasil, no ocurren precisamente porque se está profundizando la dependencia con una velocidad aún

mayor. Si así fuera, sería razonable concluir que este tipo de «milagro» significa contraer una gravosa deuda sobre el futuro de una nación. Por el contrario, podría ocurrir que tasas moderadas de crecimiento del producto nacional, incluso un transitorio estancamiento *en este indicador*, correspondan a un proceso en el que se ha producido una profunda transformación del poder y redistribución de recursos en beneficio de los sectores populares, y que en ello se asiente un proyecto viable de autonomía nacional. En este último caso no vacilaríamos en concluir que la situación global ha experimentado una mejoría sustancial, que solo puede ser captada prestando atención a la información y a los indicadores pertinentes, de los que no solo surgiría que más gente está mejor que antes sino también que esa sociedad está generando la posibilidad de un futuro mucho mejor que la que está «creciendo» al costo de profundizar cada vez más su dependencia.<sup>26</sup>

#### IV

En la primera parte de este capítulo, retomando temas desarrollados en los anteriores, argumentamos que la situación estructural de la Argentina de hoy hace posible proponerse el logro de un tipo de socialismo que superará nuestra dependencia y producirá una sociedad que será más justa de múltiples maneras. A continuación, nos ocupamos de algunos aspectos del proceso de tránsito hacia ese socialismo, centrandó nuestra atención en las que nos parecen las principales

26 Este es uno de los tantos puntos en los que se manifiesta la necesidad de repensar originalmente nuestra realidad. El producto bruto es un indicador que aparece como «lógica» o «evidentemente» fundamental dentro de una concepción que privilegia ciertos valores y tiene poco interés en hacer notorio cómo se distribuyen los frutos del crecimiento. Pero, sin desconocer la significación de mediano y largo plazo de un crecimiento del producto nacional, una concepción alternativa debe reexaminar su importancia en el contexto de los muy diferentes valores y metas que expresa. Ya habíamos visto que las tecnologías no son neutras y vemos ahora que los indicadores tampoco lo son; ambos presuponen valores, concepciones del mundo, así como sectores sociales e intereses históricamente identificables que los respaldan. Para una discusión de otros aspectos de este problema, véase G. O'Donnell, «Democracia y desarrollo económico social. Algunos problemas metodológicos y sus consiguientes resultados espurios», trabajo presentado en el Seminario sobre Indicadores Sociales del Desarrollo Nacional en América Latina, Río de Janeiro, 1972, de próxima publicación en *Dados*.

metas que se podría y debería lograr en la primera etapa de dicha transición. Ahora corresponde que precisemos el marco general de nuestras reflexiones.

La situación estructural mencionada hace *posible* proponerse el logro de ese socialismo y comenzar el proceso de tránsito hacia él. La complejidad y diversidad de la sociedad argentina se hallan estrechamente ligadas a su alta modernización y a la forma concreta de dependencia que sufre. Esa complejidad y diversidad implican una importante acumulación interna de recursos, que podrían ser puestos al servicio de una tarea de autonomía y socialización. Esto nos coloca en una posición de relativo privilegio respecto de naciones que han debido partir desde situaciones mucho más desfavorables, posición que parece ser condición *necesaria* para un intento viable de logro del *tipo de socialismo* que hemos propuesto. Pero es necesario advertir que no es condición *suficiente*. En este sentido, la situación actual de la sociedad argentina entraña una verdadera paradoja: por una parte, permitiría, a menor costo social y con muchos más recursos iniciales, el cumplimiento de la tarea de autonomía y socialización; por la otra, la profundidad con que ha penetrado nuestra dependencia, los círculos concéntricos que se extienden protectoramente alrededor de nuestros sectores dominantes y las mejores posibilidades de cooptación existentes con respecto a naciones más pobres tienden a hacer especialmente difícil el logro del suficiente impulso *político* que debería lanzar el proceso de tránsito.<sup>27</sup> Las razones son muchas: entre otras, los cortes verticales que la misma dependencia introduce en sectores sociales que no pertenecen estructuralmente a ella; la complejidad de una sociedad que desafía esperanzas de hallar soluciones mediante actos simplistas o espectaculares y hace poco utilizables las experiencias de otros procesos de socialización; los temores a perder ventajas ya obtenidas por algunos sectores, sobre todo de clase media, que pueden vacilar en ofrecer su necesario apoyo; y los enormes recursos de influencia puestos en juego por las empresas multinacionales a través de los medios de comunicación de masas. Por eso una posibilidad estructuralmente determinada no alcanza en sí misma a ser suficiente para predecir el lanzamiento del proceso; incluso no es inimaginable que una sociedad no llegue nunca a encauzarse en la dirección señalada por esa posibilidad.

27 D. Apter, *op. cit.*, argumenta, a nuestro juicio con acierto, que esto es típico de las situaciones de alta modernización.

Aquí aparece lo político en toda su importancia. La actualización de la potencialidad de autonomía y socialización requiere también voluntad y capacidad de detectar lo posible, de ponderar riesgos e incertidumbre contra los costos emergentes de lo hoy vigente, de forjar las alianzas necesarias para llevar adelante el proyecto y de diseñar primeros pasos que, aunque apunten a una meta todavía lejana, signifiquen un eficaz e irrevocable compromiso con su logro.

En este plano, debemos recalcar que el acceso al gobierno del movimiento popular mayoritario ha abierto grandes posibilidades. Y, sobre todo, ese acceso no ha sido casual ni ha resultado de la graciosa concesión de nadie. Su principal razón debe hallarse en la prolongada militancia de los sectores populares, que en condiciones muy desfavorables han demostrado una notable capacidad de autoorganizarse, de identificar y expresar sus intereses y de trasladar sus demandas al plano político. Todo esto está muy lejos del pueblo desorganizado y políticamente inerte que tanto convendría para la viabilidad de nuestro capitalismo dependiente o que, por otra parte, podría justificar una vía autoritaria y elitista hacia el socialismo.

Por añadidura, la creciente militancia popular no se ha limitado a la clase obrera. Ha incluido a capas cada vez más amplias de los sectores medios (empleados, estudiantes, intelectuales, incluso algunos empresarios), que han ido construyendo en el último decenio algo de fundamental importancia política: la progresiva emergencia de una alianza de buena parte de los sectores nacionales que no se hallan estructuralmente vinculados a la dependencia. Aquí se halla el germen de la «alianza de todos los dependientes» que hemos visto como el instrumento de liberación que permite una mayor acumulación de recursos de poder e influencia. Lo que tal vez sea aún más importante es que esta alianza se ha ido plasmando alrededor de una clara percepción de los términos generales del problema argentino: nuestra dependencia, los efectos internos de la actuación de las empresas multinacionales, el agotamiento de toda posibilidad de crecimiento socialmente justo de nuestro capitalismo, el carácter opresor de la forma de Estado que nuestra dependencia requiere para continuar produciendo la hipertrofia de algunos sectores y la marginación de la mayoría. Esta conciencia política no necesita ser introducida o manipulada por un grupo de dirigentes; ya existe, y cada vez más difundida, en los sectores populares. A esta situación debe agregarse otra: los recursos de poder e

influencia que son controlados desde el Estado podrían ser puestos al servicio del comienzo del tránsito hacia el socialismo y la autonomía.

Solo de este conjunto de circunstancias surge la evidencia de la excepcional oportunidad que ofrece la situación actual: primero, la situación estructural ya muchas veces mencionada; segundo, la militancia y organización populares, basadas en una adecuada identificación de los términos centrales del problema nacional, y tercero, la pérdida de control directo del aparato gubernamental por parte de nuestros sectores dominantes.

Si la situación estructural ya indicaba la necesidad de actuar en términos de un socialismo autónomo, abierto y participatorio, los factores políticos que acabamos de enumerar agregan ciertos aspectos centrales para el proceso que debería llevarnos hacia ese socialismo, aspectos que suman a la *posibilidad estructural* un componente esencial: la *posibilidad política*, tanto de dar inmediato y decidido comienzo al tránsito como de que este refleje desde sus comienzos el carácter abierto, participatorio y autonomizante de la meta final.

La excepcionalidad de esta oportunidad puede ser captada por contraste, preguntándonos cuál sería la situación en caso de que faltara alguna de las tres condiciones que hemos identificado. Si la situación estructural no predispusiera hacia el socialismo propuesto, toda tarea política giraría en el vacío o debería terminar orientándose hacia formas mucho más costosas e inciertas de transición. Si faltaran las dos condiciones políticas, sería menester iniciar un largo camino, tendiente a lograr que al menos una de ellas apareciera en grado mínimo, antes de siquiera empezar a tener esperanzas de superar nuestra actual situación. Si, en cambio, solo faltara la militancia y conciencia política de los sectores populares, el personal gubernamental debería iniciar el camino con toda la debilidad y centralización derivadas de la inercia de sus aliados naturales. Finalmente, la retención del gobierno en manos de los sectores dominantes, o la cooptación de un elenco gobernante por parte de aquellos, sustraería recursos que pueden ser decisivos, amenazaría siempre con poner la capacidad de represión y de manipulación ideológica del Estado en contra del proyecto y haría muy difícil que el tránsito comenzara con toda la acumulación de recursos resultante de una amplia participación popular.

En cambio, la conjunción de factores dada en el caso argentino plasma la excepcional oportunidad histórica que comen-

tábamos al principio de este capítulo: ni más ni menos, la posibilidad de dar comienzo, con una importante acumulación inicial de apoyos y de recursos sociales y estatales, a un proceso abierto y participatorio de tránsito hacia el tipo histórico de socialismo que hemos esbozado en páginas anteriores. Pero este excepcional conjunto de circunstancias no es condición suficiente para asegurar el logro del socialismo; ni siquiera lo es para dar comienzo efectivo al proceso de tránsito ni para que este contenga una cantidad suficiente de aciertos como para ir aumentando en cada etapa la probabilidad de logro de la meta final. Para ello, en las actuales circunstancias es *también necesario* que concurra una clara decisión política del máximo elenco gubernamental y de la dirección del peronismo en el sentido de poner los recursos de poder e influencia que tienen a su disposición al servicio del comienzo de este proceso.

En la medida en que nuestros argumentos del presente capítulo no son erróneos, esto quiere decir, primero, apuntar decidida e irrevocablemente al logro de las metas «intermedias» y, segundo, hacerlo en una forma que asegure desde el comienzo un clima de abierta participación y vivificante debate interno en la «alianza de los dependientes», que así comenzaría a ampliarse y a precisar aún más sus objetivos. El primer aspecto marcaría claramente la dirección de los esfuerzos iniciales, y el segundo haría mucho más probable que, por una parte, puedan acumularse con rapidez los recursos y apoyos potencialmente disponibles y, por la otra, que el intento no se desvíe del carácter abierto y participatorio que es necesario en función de los valores que lo inspirarían y conveniente en términos del logro de la acumulación de recursos suficientes para llevarlo a cabo con éxito.

*Naturalmente, el lanzamiento de este proceso implicaría un importante realineamiento de fuerzas políticas, tanto en lo que se refiere a votantes cuanto a partidos políticos. Aunque es indudable que no todos los votos recibidos por el Frente Justicialista de Liberación buscaron promover este proceso, no se requiere excesivo optimismo para suponer que muchos de los votantes indefinidos a este respecto podrían ser canalizados mediante una presentación clara del sentido del intento y por medio de los pasos inmediatos a dar en el sentido de comenzar la redistribución de recursos internos. Por otra parte, el comienzo de este proceso es compatible con los programas y*

*los votos recibidos por partidos de izquierda y por la Alianza Popular Revolucionaria. Incluso parte del radicalismo, tanto en términos de votos como de sus dirigentes más renovadores, apunta en la dirección aquí delineada.*

*En esta como en otras cuestiones es importante no caer en el error de pensar en términos estáticos. Una cosa son los alineamientos hoy observables, determinados en gran medida por problemas y antinomias que nuestra realidad social ha superado hace tiempo; otra muy distinta serían los resultantes del comienzo del tránsito.*

Estas reflexiones carecerían de sentido si aquellos que ocupan los más altos niveles del gobierno nacional y del peronismo limitaran sus aspiraciones a una exitosa renegociación de algunos aspectos de nuestra dependencia y, consecuentemente, a cambios también marginales en el actual sistema interno de dominación.

*Como las restantes, esta es una cuestión sumamente compleja. Es claro que algunos de los partidos que apoyaron al peronismo se hallan lejos de querer los cambios sociales implicados por un serio intento de socialización y autonomía; lo mismo es cierto respecto de algunos dirigentes políticos del peronismo y de la cúpula sindical, notoriamente conservadores o sometidos a los fenómenos de cooptación que hemos analizado en capítulos anteriores.*

Lo expuesto señala un problema frecuente en las etapas en que está en juego el lanzamiento o postergación de un proceso de profundo cambio social: la composición del elenco que ocupa posiciones gubernamentales y sectoriales de gran importancia no es óptima, y ello en un doble sentido: por un lado, parte de esos dirigentes pueden haber ido desarrollando intereses con el mantenimiento del *statu quo* o, al menos, una visión del problema nacional que hace menos urgente e importante ponerse decididamente en la tarea de su transformación; por otro lado, aun en los casos en que ello no sea así, las características y exigencias del nuevo proceso pueden hacer insuficientes las virtudes que los convirtieron en dirigentes en la etapa previa a su lanzamiento.

Nos encontramos aquí ante otro de los problemas que sólo puede ser adecuadamente planteado en términos dinámicos, imaginando qué ocurriría una vez que se hubiera alcanzado el impulso político necesario para dar comienzo al tránsito. Es claro que los dirigentes aquí mencionados no pueden ser contados entre los que concurrirían a la decisión de iniciar el tránsito o que, en otros casos, lo harían con un criterio «tremendista» que probablemente sólo serviría para abortarlo.

Pero esta visión es indebidamente estática. Ignora la cuestión fundamental: cómo se alinearían esos dirigentes una vez lanzado adecuada y decididamente el tránsito, así como los canales de emergencia de nuevos actores y de circulación de dirigentes que surgirían rápidamente del carácter abierto y participatorio del proceso. No parece excesivamente audaz apostar a esta posibilidad, máxime si se considera que la alternativa es una eterna postergación hasta tanto se haya logrado una «depuración» imposible, porque debería ser intentada dentro de los parámetros del sistema que hemos caracterizado en el capítulo anterior.

Todo esto es también consecuencia de un factor que en otros sentidos ha sido una de las ventajas del peronismo y de la alianza política que lo ha apoyado recientemente: la innegable heterogeneidad de sus corrientes internas. Lo fundamental de ese movimiento es que es expresión mayoritaria de las vigorosas tendencias de socialización y autonomía existentes en nuestra sociedad y que, además, diversos sectores internos y dirigentes definen su propia misión política en términos de ayudar a gestar una sociedad en la que esas tendencias tengan vigente realidad. Pero también es cierto que, además de los sectores y dirigentes que no podrían atreverse a cuestionar el *statu quo* y de aquellos que lo harían en formas que por reacción muy probablemente colaborarían a consolidarlo, otras tendencias parecen creer suficiente limitarse a aspectos simbólicos o periféricos de nuestra dependencia y de nuestro sistema interno de dominación, sin entrar a la profunda democratización de nuestra sociedad y a la radical redistribución de recursos de poder e influencia que son indispensables para lograr avances efectivos y seguramente irreversibles en la dirección debida. Estas líneas, sus entrecruzamientos y el peso que pueden tener en algunas coyunturas determinan que no sea inevitable que el peronismo cumpla desde el gobierno su fun-

damental sentido de expresión mayoritaria de las tendencias de autonomía y socialización.

## V

Del panorama sucintamente expuesto en la sección anterior, surge una posibilidad que exige un examen más detenido, porque es la que en el corto plazo puede tener importantes probabilidades de aparecer preferible aunque solo sea como consecuencia de la obvia impracticabilidad política de aceptar abiertamente el *statu quo* y de un temeroso repliegue ante las inevitables incertidumbres implicadas por un decidido comienzo del tránsito. Esa posibilidad es la de una postergación del comienzo del proceso. Ella se concretaría mediante la adopción de algunas medidas en sí mismas importantes pero que buscarían tanto evitar un ataque a los «nudos» de nuestra dependencia como dar a nuestros dominantes externos e internos la sensación de que lo que realmente se persigue son ajustes no desdeñables pero últimamente marginales de nuestra actual situación. Esas medidas podrían tener un campo importante en la política exterior (reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba, atracción de capitales que tienen sus bases en Europa, vinculaciones comerciales más estrechas con los países socialistas, una actitud más firme ante Estados Unidos en los foros internacionales) y en algunos aspectos de la política interna (un primer ajuste de la distribución del ingreso, participación institucionalizada de la cúpula sindical en organismos del Estado, incluso algunas expropiaciones). Más adelante argumentaremos que, dadas las actuales circunstancias, esta estrategia coincidiría con las aspiraciones de nuestros dominantes externos e internos. Por el momento agregamos que, por parte de quienes sinceramente quieren llevar a cabo el proyecto de autonomía y socialización, esa estrategia podría ser adoptada sobre la base de «desensillar hasta que aclare»; es decir, buscar entendimientos transitorios con nuestros sectores dominantes, neutralizar inclinaciones golpistas en las Fuerzas Armadas, resolver favorablemente el juego de tendencias internas en el peronismo y el gobierno, ir realizando cambios en sus dirigentes y acumular recursos estatales mayores que los actuales.

Ya nos hemos referido a estos problemas en particular y hemos argumentado que ellos no tienen solución posible si no es

durante el tránsito mismo. Esto sugiere que esa postergación implicaría un grave error en términos de la viabilidad de las metas de autonomía y socialización. Creemos, por el contrario, que *no debe postergarse el comienzo del tránsito, sino emprenderlo en forma decidida e intergiversable* mediante un proceso que adopte de inmediato las medidas necesarias para el logro de las metas intermedias esbozadas en la sección III de este capítulo. La importancia de esta cuestión exige que tratemos de ampliar los fundamentos de lo que decimos.

Aparte de aspectos ya mencionados —la heterogeneidad del peronismo, la composición de sus elencos dirigentes, las carencias de nuestro Estado, la evidencia de los grandes recursos que pueden ser movilizados por nuestros actuales dominantes—, es necesario insistir en que un factor importante que pesará en favor de un criterio de postergación es que este es *la estrategia más racional que pueden adoptar en el corto plazo nuestros dominantes*. La concreta posibilidad planteada por la situación estructural de nuestra sociedad, por la militancia y conciencia política de nuestros sectores populares y por la pérdida de control del aparato gubernamental determinan la estrategia de corto plazo de nuestros sectores dominantes. Les conviene disminuir su visibilidad y hacer concesiones que «demuestren» que un gobierno popularmente elegido puede «controlarlos» sin necesidad de anular nuestra dependencia, ni nuestro capitalismo ni nuestro actual sistema de dominación. Para ese propósito, dichos sectores pueden hacer jugar sus enormes posibilidades de cooptación y consejos «sensatos», que harán hincapié en los riesgos e incertidumbres de la alternativa pero omitirán los inmensos costos actuales del sistema vigente.

Este hecho puede verse reforzado por algunas coyunturas favorables (sobre todo, la demanda y buenos precios actuales para nuestros productos agropecuarios de exportación) que podrían permitir *en el corto plazo* una mejora no despreciable en los ingresos de algunos sectores populares. En el mismo sentido puede operar una hábil negociación con los centros capitalistas europeos, que sepa aprovechar las fricciones parciales de estos con Estados Unidos y obtenga de ellos condiciones de dependencia menos estrictas.<sup>28</sup> Por vía de estos ele-

28 Esta sería análoga a la estrategia «neutralista» expresada en la figura 5 (capítulo 2). En rigor, no buscaría desplazar al dominante principal sino introducir (*reintroducir* en el caso argentino) a otro dominante. El interés de este último por terciar en la relación puede llevarlo a ofertar condiciones (al menos *inicialmente*) no tan leoninas y, por otra

mentos, a los que hay que agregar las favorables expectativas populares y una madurez que indica a estos sectores que los frutos tangibles de *cualquier* proyecto no serán muy inmediatos, resultaría posible la postergación del comienzo del tránsito por un lapso relativamente prolongado en el que esto no crearía excesivas tensiones sociales.

Pero si esto ocurriera, lo mejor que habría pasado sería que nuestra dependencia habría sido renegociada en condiciones algo más favorables. La persistencia de la dependencia, de los patrones de funcionamiento de nuestro capitalismo y los inmensos recursos de dominación que habrían quedado a salvo implicarían la subsistencia, en todos sus aspectos fundamentales, de la situación que nos ha preocupado analizar en los capítulos anteriores. Esto a su vez entrañará inevitablemente que, más allá de un transitorio alivio de sus efectos, la tendencia estructuralmente determinada hacia una profundización de la dependencia y hacia una creciente marginación de los sectores populares se volverá a hacer sentir.

Quienes hubieran optado de buena fe por esta estrategia podrán en ese momento querer reencauzarla hacia el tipo de decisiones por el que hemos abogado en las páginas precedentes. El intento no será imposible, pero deberá ser realizado en condiciones mucho más desfavorables que las actuales, y ello por varias razones. Una de ellas será un creciente desgranamiento de la actual mayoría hacia una oposición basada precisamente en lo que aparecerá como excesiva timidez o incluso «entreguismo» del elenco gobernante. Otra, estrechamente ligada a la anterior, serán los niveles seguramente crecientes de acciones armadas y de protesta social, que darán dentro del

parte, permite al dependiente jugar un dominante contra el otro y negociar con ambos en condiciones mejores (menos peores, para ser más exactos) que las que serían posibles si mantuviera una dependencia acentuadamente unilateral. Pero hemos visto también que esta es la estrategia del *muy débil*. En el actual caso argentino, esta estrategia sería tímida y completamente inadecuada, teniendo en cuenta tanto nuestra *forma* de dependencia como las metas mucho más ambiciosas que hace posible el punto de partida que estamos analizando. Por otro lado, es necesario recordar que los capítulos 3 y 4 nos han permitido mostrar que el capitalismo y la dominación internacional son *un sistema* que incluye entre sus actores dominantes a las naciones europeas con las que se podría intentar esta estrategia y a las empresas multinacionales (de origen europeo y estadounidense) que allí tienen sus bases. Congruentemente con lo dicho, también es del caso recordar que esos actores no han desperdiciado ni desperdician ocasiones para ejercer en múltiples formas su dominación imperial sobre otras naciones del Tercer Mundo.

gobierno un peso muy superior al apropiado al aparato represivo.

El resultado de ambas puede ser a su vez, muy probablemente, la aparición de un profundo corte entre el elenco gobernante y los sectores populares; aunque la mayor parte de estos no pasarían necesariamente a una oposición activa, podrían caer en una actitud de retraimiento y escepticismo particularmente agudos si se consideran las expectativas actuales y la manifiesta disposición de acompañar activamente un proceso mucho más profundo. De todo esto podría fácilmente resultar una situación de la que la historia argentina reciente da abundantes ejemplos: sin perjuicio de la buena voluntad o la malicia de cada persona en concreto, un gobierno popularmente aislado es un gobierno débil. Desde esta debilidad debe negociar con los dominantes externos e internos en condiciones inevitablemente gravosas para los intereses nacionales; esto, a su vez, contribuye a aumentar su aislamiento político, lo que, a su turno, lo debilita aún más frente a los dominantes. En ese punto, como ya ha ocurrido, podemos hallarnos en una pendiente que lleva a un golpe de Estado, promovido por dominantes que así buscan entronizar un elenco gobernante que les responda más directamente que los «demagogos» que el pueblo ya no quiere defender.<sup>29</sup>

Por último, las mayores incertidumbres que traería aparejado un postergado lanzamiento del tránsito al socialismo determinarían que tengan mayor peso aparente los argumentos «sensatos» que ante cada intento en ese sentido se harán valer;<sup>30</sup>

29 En G. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, caps. 3 y 4, hemos analizado situaciones de este tipo, producidas en el período 1955-1970 en nuestro país.

30 Estos argumentos tienen un fundamento que no debe ser negado. Caben pocas dudas acerca de que el comienzo del tránsito provocaría inconvenientes de no escasa monta en algunos aspectos: fuga de capitales; arduas negociaciones con estados dominantes y empresas multinacionales como consecuencia de la socialización de unidades productivas; posibles sanciones económicas y actividad diplomática de algunos dominantes externos; enconada oposición y campañas periodísticas de la derecha; posibles estrangulamientos transitorios de algunos aprovisionamientos; intranquilidad o ambigüedades en la cúpula militar; errores e ineficiencias derivados de la experimentación con nuevas formas de organización social, entre otros. Pero estos inconvenientes no pueden ser discutidos como si en ellos se agotaran todos los aspectos relevantes de la cuestión. Deben ser cotejados con los inmensos costos implicados por la perpetuación del sistema actual y con las posibilidades de un futuro mucho mejor contenidas en el mismo proceso que los generará. Si el análisis de esos inconvenientes no se hace desde este

debe agregarse que se habrá dado tiempo y amplia oportunidad para que la estrategia de cooptación de los dominantes haya logrado importantes resultados dentro del elenco gobernante. Si así fuera, se facilitaría aún más la «colonización» del Estado por nuestros dominantes externos e internos, y desde allí sólo habría un paso para que aquel vuelva a cumplir las funciones que le requiere una dependencia y un sistema interno de dominación que habrían quedado fundamentalmente en pie.<sup>31</sup>

Estamos aquí ante un punto de engarce entre nuestras reflexiones sobre la coyuntura política y los datos y el análisis que hemos presentado en los capítulos anteriores. En especial, los capítulos 3 y 4 nos han mostrado la estrecha y mutua vinculación de nuestra dependencia con nuestro sistema interno de dominación, la inserción dependiente de la Argentina en un sistema internacional y los particulares patrones de funcionamiento y eventual crecimiento de nuestro capitalismo. Allí hemos visto también que estos factores plasman nuestra sociedad y generan tendencias estructuralmente determinadas hacia la penetración cada vez más profunda de nuestra dependencia, hacia la cristalización de un sistema de dominación que tiene sus actores principales en las mismas «bisagras» de nuestra dependencia, hacia la creciente marginación de una vasta mayoría, y hacia la emergencia de patrones burocráticos y autoritarios de organización política. La misma posibilidad alternativa examinada en este libro muestra que esas tendencias no son mecánicamente inevitables. Pero, por otra parte, la historia reciente de nuestro país muestra el vigor con que se hacen sentir, y debe alertarnos acerca de que, más allá de intenciones, así seguirá ocurriendo hasta tanto no se haya producido la profunda transformación estructural que está implicada en el proyecto de socialización y autonomía que hemos esbozado. Reencontramos aquí una afirmación hecha al principio de este capítulo: el grado de internalización de nuestra dependencia y los círculos concéntricos protectores que ha podido trazar nuestro sistema de dominación plantean la radicalidad y la dificultad del problema y de cualquier intento práctico

contexto mucho más amplio, se aceptan inevitablemente premisas que conducen a la eterna postergación de todo cambio profundo del actual *statu quo* y niegan el fundamental paso político dado al liberarse de la influencia y descubrir que, en las palabras de J.-P. Sartre, «el campo de lo posible es mucho más amplio que lo que las clases dominantes nos acostumbraron a creer».

31 Sobre este punto, nos remitimos a lo dicho al final del capítulo 4.

de darle solución. En este sentido, el «realismo» que podría inducir a una postergación del comienzo del proceso implicaría no solo la errónea ilusión de creer que así sería posible acumular recursos suficientes *previos a la acción* sino también, peor aún, otorgar a nuestros sectores dominantes la mejor posibilidad a que en la actual coyuntura pueden aspirar: ganar tiempo para que, más allá de alivios transitorios, las tendencias estructuralmente determinadas de nuestra dependencia se vuelvan a hacer sentir con todo vigor y, con ello, se torne mucho más probable que hoy la frustración de una oportunidad privilegiada.

Por eso el conjunto de factores que marca la excepcional oportunidad actual de nuestro país no es *suficiente*. A él deben agregarse, para que lo que hoy es posible comience a plasmar una futura realidad, decisiones *políticas* que den el impulso necesario para dar efectivo comienzo al tránsito y que, además, acierten en la dirección general y en las características abiertas y participatorias que debe tener el proceso. Hemos enumerado algunas razones que pueden hacer retroceder ante la aparente audacia de esta decisión, Pero la palabra clave aquí es «aparente», porque también hemos visto que la postergación entraña regalar oportunidades para que las tendencias estructuralmente determinadas por nuestra dependencia y nuestro actual sistema de dominación vuelvan a ejercer todo su impacto. Muchas veces un sano realismo debe expresarse en una calculada audacia; sin duda una situación de dependencia, al menos en la medida en que realmente importe superarla, es una de ellas. Lo contrario implicaría el «realismo» miope de querer partir con la seguridad del éxito y con la acumulación previa de recursos que la misma situación de dependencia hace imposibles; implicaría proponerse actuar sobre la dependencia solo cuando estemos en condiciones de no ser dependientes; implicaría, en suma, aceptar de hecho la negación ideológica de la dependencia como problema central de nuestra sociedad y con ello —inadvertidamente o no, poco importa— acatar la inmensa influencia con que nuestros dominantes la sostienen.

## VI

Por razones expositivas nos ha parecido preferible organizar este capítulo en un sentido inverso al de la acción. Comen-

zamos por lo más abstracto y lejano: un esbozo del socialismo al que deberemos llegar. Luego presentamos las que nos parecen las principales metas intermedias, a cumplir en una primera etapa del tránsito hacia el socialismo. Más tarde nos acercamos un poco más a nuestra realidad actual, para examinar las fuerzas sociales y la especial coyuntura que hacen de la actual una oportunidad particularmente favorable. Por último, tratamos de fundamentar nuestra preocupación por un posible «realismo» que abortaría el proceso.

Las tensiones sociales que expresan la tendencia hacia la autonomía y la socialización son difíciles de detener. Por otra parte, nuestros propios valores nos hacen desear que esa tendencia se desarrolle con todo vigor. La Argentina se halla hoy ante la certidumbre de una gran promesa y de un grave riesgo. El riesgo emerge de que, como hemos visto con algún detalle, si no se desatan los «nudos» en los que se funda nuestra dependencia, la *forma concreta* que esta ha asumido en nuestra compleja y diversificada sociedad continuará ejerciendo fuertes presiones hacia la restitución y consolidación de un Estado burocrático, autoritario y represor. Como hemos tratado de demostrar, esta probabilidad depende de intenciones subjetivas en mucho menor medida de lo que sería dable sospechar; por el contrario, es una tendencia impresa en nuestra misma situación de dependencia y en nuestro actual sistema interno de dominación. El período argentino iniciado en 1955 puede ser interpretado como el de la creciente adecuación del Estado al cumplimiento de las funciones requeridas por una también creciente y cada vez más profundizada dependencia; parte de ello fue la sistemática exclusión de la participación política de una gran proporción de la población y de su movimiento representativo.

El gobierno militar que se implantó en junio de 1966 marcó el agotamiento de una máscara «democrática» cada vez más vacía, que mereció terminar no por lo que tuvo de democracia sino por todo lo que no tuvo de ella. Conviene recordarlo hoy, porque el régimen implantado en 1966 significó el intento de cierre definitivo de los resquicios de participación y control popular que la ficción anterior aún conservaba. Esta completa exclusión del sector popular, y el intento de despolitización que basándose en ella se llevó a cabo, concedió enormes ventajas al tipo de política que practican los sectores dominantes. Fue sobre esos fundamentos que se acentuaron de manera espectacular las características burocráticas y autoritarias del régimen, y avanzó velozmente una dependencia cada vez más

amplia y profunda. Pero no se logró destruir las bases de la resistencia popular, que partió de un claro reconocimiento de estos problemas y se expresó positivamente en un sentido de socialización y de autonomía. Esto destruyó los fundamentos mismos de un régimen que había prometido «orden y autoridad»; en otras palabras, el tipo de inercia y despolitización popular convenientes para que avanzara sin tropiezos nuestra dependencia y se consolidara nuestro sistema interno de dominación. Este «fracaso» del régimen lo enfrentó a la disyuntiva de aplicar un inusitado grado de represión, cuyas imprevisibles consecuencias hicieron retroceder a los mismos dominantes, o bien tratar de obtener una «descompresión» de la situación por medio de la restitución de un proceso electoral cuidadosamente acotado, que debería generar futuras autoridades nacionales negociadas con, y aceptables para, nuestros sectores dominantes. La balanza se inclinó finalmente hacia este último criterio, decidiendo el derrocamiento del general Levingston y llevando a la presidencia al general Lanusse, no sin agudas tensiones internas en nuestros sectores dominantes. Pero este programa también ha fracasado parcialmente: la militancia popular y una acertada conducción permitieron un resultado electoral que ha dado el control del aparato gubernamental a los representantes del movimiento popular mayoritario. Por otra parte, el claro sentido de la militancia popular no ha podido ser desviado ni manipulado; las aspiraciones de autonomía y socialización son hoy más intensas y difundidas que nunca. Pero no es imaginable que los intereses estructuralmente opuestos a un proyecto de esta naturaleza cedan el terreno sin movilizar los enormes recursos de dominación de que disponen. En la actual coyuntura solo los segmentos menos lúcidos de nuestros sectores dominantes se opondrán abiertamente; la estrategia racional, de la que ya hay abundantes indicios, es colocarse de flanco al proceso, buscando postergar su decidido lanzamiento y en todo caso consintiendo sacrificar algunas posiciones y digerir sin muchas protestas algunos actos de contenido fundamentalmente simbólico. Recordemos que, conforme a lo expuesto en el capítulo 2, estos intereses son potencialmente «rehenes» de un proyecto de liberación, por lo que puede resultarles conveniente aceptar el sacrificio de algún interés concreto siempre que quede sustancialmente en pie la estructura de dominación que concurren a formar y sobre cuya base extraen sus privilegios. Desde allí podrán contragolpear cuando la indefinición gubernamental, concretada en la postergación que habrían logrado, haya debi-

litado suficientemente los apoyos hoy disponibles para el comienzo del proceso.

Pero la situación también incluye una esperanza que no se funda en fantasías —no es necesario que repitamos aquí las razones ya expuestas en este capítulo y el anterior—. Retomamos aquí las consideraciones hechas en la Introducción; luego de largo trayecto podemos agregar algo de extrema importancia: que otro componente necesario para la efectiva iniciación del proceso de autonomía y socialización, y para su éxito, radica en la capacidad que deberemos tener para repensar originalmente nuestra realidad. Con esto queremos decir algo sobre lo que hemos vuelto una y otra vez: la necesidad de cuestionar la aparente lógica del sistema que hoy vivimos, de no quedar encerrados en los parámetros estructurales y en las restricciones intelectuales que nos impone, de imaginar y trabajar para viables futuros alternativos del que nos ofrece nuestra dependencia, de iniciar con confianza un proceso histórico abierto a una participación que experimentará la instauración de nuevas instituciones, de nuevas prácticas y de nuevas escalas de preferencias que irán plasmando una lógica social más justa y más humana. Dadas las favorables condiciones iniciales, esa capacidad de re-formulación y esa actitud de confianza son parte del bagaje con que se puede y debe iniciar un arduo y complejo camino. A lo largo de él, se completará la ya importante acumulación de recursos internos, en el acto de plantear el centro mismo del problema: las principales estructuras y vinculaciones en que se asientan —como hemos visto— nuestra actual forma de dependencia y nuestro actual sistema de dominación. Los cambios resultantes sustentarán la creciente «capacidad de prescindir», sobre la que también hemos hecho hincapié. En conjunto, esta actualización del poder real posible en función de la autonomía y la socialización no tardará en disminuir drásticamente tanto la intensidad como la extensión de la dependencia que hoy sufrimos. En los términos propuestos en el capítulo 1, los ámbitos ideológico y de información quedarán en buena medida sustraídos a nuestros actuales dominantes, en tanto el económico habrá comenzado a disminuir su asimetría y quedará protegido por una nueva capacidad de prescindir fundada en nuevas y más humanas prioridades. La asimetría en el control de recursos de violencia física continuará, y tendría poco sentido intentar disminuirla, aunque solo sea porque ello acentuaría nuestra dependencia en otras dimensiones e implicaría consagrar internamente valores incompatibles con el proyecto;

pero tanto los dominantes como los terceros actores que estos podría movilizar vicariamente tendrían que computar en su propio cálculo el inmenso costo en que incurrirían al agredir, o amenazar agredir, a una nación puesta en marcha. Las condiciones generales están dadas, pero la forma en que la dependencia ha estructurado nuestra sociedad hace indispensable que desde lo político parta el tremendo impulso necesario para poner efectivamente en marcha el proceso. Esto, por otra parte, expresa la promesa de una nación que no es ni será un capitalismo imperial pero que ha logrado acumular internamente recursos como para hacer realmente posible el proyecto de autonomía y socialización que queda esbozado. De esto se trata, y sería lamentable tener que pasar por mil vicisitudes y pagar otra vez un altísimo precio para que pueda volverse a hablar con algún fundamento de la posibilidad concreta de comenzar el camino hacia un socialismo como el que hemos tratado de delinear.

BIBLIOTECA DE LA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Pres. P.P. 20 ..... \$ 35,00 .....  
 Fecha 20-3-76

## Indice general

9	Advertencia
11	Introducción
15	1. Dominación, poder e influencia
44	2. Formas de dependencia y un primer examen de las estrategias de liberación
76	3. Las empresas multinacionales como nudo de la actual dependencia argentina
182	4. Las empresas multinacionales en el contexto de un sistema de dominación
219	5. Autonomía y socialización

El libro de...  
 Introducción...  
 1. Dominación, poder e influencia...  
 2. Formas de dependencia y un primer examen de las estrategias de liberación...  
 3. Las empresas multinacionales como nudo de la actual dependencia argentina...  
 4. Las empresas multinacionales en el contexto de un sistema de dominación...  
 5. Autonomía y socialización...



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## **Derechos y permisos**

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)