

## Temas Emergentes

# El proceso de globalización y sus reglas de juego

Armando Di Filippo\*

## 1. Sistemas, agentes y estructuras

La inspiración básica de este trabajo deriva de las ideas de lo que ha dado en denominarse la escuela latinoamericana del desarrollo.

El paradigma central que informa todo el trabajo es la visión centro-periferia elaborada en la posguerra por los economistas vinculados a la CEPAL y, en particular, por el que ha sido considerado su padre fundador, el economista argentino Raul Prebisch.

La visión centro-periferia, de manera explícita o implícita, puede plantearse a través de un lenguaje sistémico. De hecho alude a un conjunto históricamente determinado de sistemas internacionales asimétricos que se han ido sucediendo en la historia a partir de la revolución industrial británica. Propondremos aquí un lenguaje de este tipo que nos podrá servir luego para examinar una versión aggiornada del sistema centro-periferia, dentro de la cual también cabe una reflexión sobre la administración pública internacional que se desarrolló a fines de la segunda guerra mundial<sup>1</sup>.

Un *sistema de relaciones internacionales* a escala mundial, regional o sub-regional puede ser analizado atendiendo: a sus *componentes esenciales* o partes, que son los Estados organizados políticamente; a sus *estructuras* internas, que son los vínculos (tecnológicos y normativos) que relacionan recíprocamente a esos Estados-parte; a su *entorno*, que son los vínculos (tecnológicos y normativos) establecidos entre los Estados-parte del sistema y otros componentes de sistemas nacionales internacionales, o transnacionales ubicados fuera del mismo, y a sus *mecanismos*.

\* armando.difilippo@gmail.com , www.difilippo.cl

<sup>1</sup> Para desarrollar esquemáticamente esta idea partiremos definiendo, latamente, un *sistema* como un objeto complejo cuyas partes o componentes están relacionados con otro u otros componentes del mismo objeto. Un objeto podría ser denominado *supersistema* si está compuesto de sistemas. Esta primera aproximación es amplísima e incluye *sistemas conceptuales* (como las teorías científicas), *sistemas simbólicos* o semióticos (como por ejemplo los idiomas), o *sistemas concretos* (como por ejemplo las sociedades humanas o los sistemas internacionales).

Un *sistema concreto* es un sistema todos cuyos componentes son concretos y, por lo mismo, están en estado permanente de cambio (por ejemplo átomos, organismos o sociedades).

La representación más simple de un sistema concreto, tal como este se presenta al observador en un momento dado, incluye su *composición* (determinación de sus partes constitutivas), de su *entorno* (interacción de sus partes constitutivas con otras realidades o entidades ubicadas fuera del sistema), y de su *estructura* (tipo de relaciones fundamentales o esenciales entre sus partes o componentes) Bunge 1999, páginas 375 y sig.

es decir, a los procesos que, a través de la interacción de sus partes, dinamizan y hacen funcionar el sistema.

Distinguiremos entre instituciones y organizaciones de un sistema social<sup>2</sup>. Las primeras forman parte de la estructura del sistema, en tanto que las segundas pueden verse como agentes, es decir asociaciones u organizaciones que operan como personas jurídicas interactuando en el marco de las instituciones.

La palabra organización nos complica un poco la vida porque a veces se usa como componente de un macro sistema tal como lo hemos sugerido en el párrafo anterior y, a veces, como un micro sistema en sí mismo. Por ejemplo, las empresas transnacionales actuales son organizaciones del sistema capitalista global y por lo tanto son consideradas como componentes (agentes o actores estratégicos) de dicho sistema, pero las empresas en general, y las transnacionales en particular, son micro sistemas que pueden ser analizados en sus componentes estructuras, etc. Por lo tanto, conviene aclarar, cuando sea necesario, el sentido en que se usa la palabra organización.

Por último los procesos son tramas interrelacionadas de comportamientos específicos que pueden ocurrir en todo tipo de sistemas sociales, incluyendo las sociedades humanas consideradas en su conjunto. La comprensión de los procesos exige examinar el tipo de mecanismos específicos que dinamizan el sistema bajo consideración. Estos mecanismos son actuados u operados por los actores o agentes en el marco de las restricciones institucionales. Sin embargo, a través de los mecanismos se expresan las estrategias de los actores. La comprensión de los procesos fundamentales que mueven un sistema social exige el conocimiento de sus mecanismos específicos, es decir el conocimiento de las posiciones institucionalizadas que estos actores ocupan y de los incentivos de poder que los movilizan.

Las estrategias científicas de análisis de los sistemas sociales pueden clasificarse en atomistas o individualistas, cuando van de la parte al todo, o si se quiere del individuo a la sociedad, o pueden clasificarse de holistas cuando van del todo a la parte, o si se quiere de la sociedad hacia el individuo. Ambas estrategias utilizadas aisladamente pueden ser consideradas reduccionistas, y una estrategia completa requeriría ir desde la parte al todo y además desde el todo a la parte. Este recorrido completo podría ser considerado el enfoque sistémico que se preocupa de las interrelaciones entre las partes y el todo, donde el todo influye sobre las partes y viceversa.

## 2. El papel del Estado en el proceso económico

Para Adam Smith, padre fundador de la ciencia económica contemporánea: "La economía política, considerada como una rama de la ciencia del hombre de Estado o legislador, se plantea dos objetivos distintos: en primer lugar, conseguir un ingreso o una subsistencia abundantes para el pueblo, o más precisamente que el pueblo pueda conseguir ese ingreso o esa subsistencia por sí mismo; y en segundo lugar,

<sup>2</sup> Douglass North (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, Capítulo I.

proporcionar al Estado o comunidad un ingreso suficiente para pagar los servicios públicos"<sup>3</sup>.

Así definida, la economía política aparece como una ciencia institucionalista y sistémica porque: a) es una rama de la ciencia del hombre de Estado o legislador, y estamos concibiendo el concepto de instituciones como "leyes", es decir como normas o reglas vigentes de comportamiento social; b) distingue entre los papeles y posiciones diferenciados del todo que es el objeto de examen y de acción por parte del Estado y de las partes que son los miembros del pueblo, y acepta que desde el todo se generan leyes de aplicación general (holismo normativo) y desde las partes surgen iniciativas que en el marco de aquellas leyes desarrollan sus estrategias individuales, incluyendo las de modificar las leyes en su propio provecho.

Desde luego según cuál sea la estructura o régimen político en que se funda el Estado, y según cuáles sean sus grados de descentralización interna, tendremos diferentes definiciones del todo y de la parte a los cuales nos referimos. Hay Estados nación centralizados como Francia, o descentralizados como los Estados Unidos de América, o supranacionales como la Unión Europea. La definición de las entidades estatales y de sus posiciones de poder es necesaria para definir de manera circunscrita cuál es el ámbito operativo de las diferentes organizaciones constitutivas de la administración pública.

#### *El papel de la burocracia pública (administración pública) en el proceso político*

Decía Max Weber que el poder burocrático una vez instalado es prácticamente indestructible. Sin llegar a esa afirmación extrema, podríamos decir que el poder de la administración pública, sea nacional, internacional o transnacional, es un factor estructurante de los sistemas políticos. Lo es para "bien" o para "mal". Aparece como depositaria de instituciones que una vez creadas adquieren cuerpo y sustancia a través de las organizaciones que se encargan de administrarlas. Por ello es que cualquier examen de las estructuras de poder no puede dejar afuera el papel desempeñado por la administración pública.

Una caracterización muy difundida de administración pública la entiende *como una organización (o un complejo de micro-organizaciones interconectadas) que el Estado utiliza para transformar recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad*. De este modo la administración pública considerada como práctica social se caracteriza como una organización o un complejo de micro organizaciones conectadas, y considerada como institución se define como el conjunto de normas vigentes a través de las cuales esa práctica es perseguida y llevada a cabo por parte de las autoridades públicas.

El ámbito en que operan las organizaciones de la administración pública puede ser municipal-local, estadual-provincial, nacional-central, o internacional. El ámbito de acción de la administración pública en cada nivel depende de la lógica del

<sup>3</sup> Adam Smith (1999), La Riqueza de las Naciones, Alianza Editorial, Madrid, página 539.

poder político y de las reglas que regulan su distribución. Piénsese por ejemplo en el principio de subsidiariedad, según el cual el proceso de toma de decisiones públicas siempre tiende a localizarse en el ámbito más local posible, de manera que las atribuciones de las cúpulas del poder político se reduzcan a aquellos ámbitos donde las instancias inferiores no están en condiciones de asumirlas. Pero hay lógicas centralizadas del poder políticos donde el principio que opera puede ser el contrario, como fue el caso de las economías centralmente planificadas de Europa del Este.

Obsérvese que a nivel de la economía internacional no existe un Estado supranacional con soberanía y poderes legales suficientes. En consecuencia, la existencia de una administración pública internacional solo puede entenderse en dos contextos. El primero sería el de una "política realista" (realpolitik) como la ejercida coercitivamente por las potencias hegemónicas en la administración de sus colonias, y el segundo sería el de un orden político internacional fundado en la cooperación. Tema nuevo, este último, que se instaló significativamente en las relaciones internacionales a partir de la segunda posguerra. Es precisamente en este segundo contexto donde pretendemos examinar las relaciones entre globalización y administración pública internacional.

### ***Estado versus mercado***

En la visión ideológica neoclásica, propia del liberalismo individualista, la presencia del Estado se ignora, y la prueba teórica más palpable de esta afirmación está dada por el hecho de que entre los supuestos del modelo walrasiano de competencia perfecta el Estado no existe. El modelo tiene precisamente por objetivo demostrar que el mercado a través del mecanismo de la competencia perfecta puede asignar los recursos de la manera más eficiente y lograr las posiciones requeridas de bienestar (óptimo de Pareto).

Tras el fin de la primera guerra mundial, la contradicción entre esta visión teórica del mercado (que suponía la ausencia del poder político del Estado) y los procesos colonialistas que habían llevado a dicho conflicto generalizado, demostraba que las potencias occidentales estaban dispuestas a utilizar su poder político militar con el fin de asegurarse mercados de demanda para sus productos manufacturados y mercados de oferta para los insumos primarios que requería la producción de dichas manufacturas.

Esta visión neoclásica imperó sin contrapesos desde fines del siglo XIX hasta la crisis del año treinta. Fue desafiada por el keynesianismo, que legitimó la existencia de las denominadas economías mixtas en las que la dicotomía antagonica Estado-mercado fue superada en una nueva síntesis donde se reconocía el hecho obvio de que sin ordenamiento político no existen las condiciones institucionales para el funcionamiento de mercados dotados de algún grado de complejidad.

La visión microeconómica subyacente, junto con una inadecuada consideración de categorías centrales de la teoría económica (como los conceptos ya propuestos por Adam Smith, y ratificados por Keynes de *poder adquisitivo general* y de

*demanda efectiva*), condujo, al final de la primera guerra mundial, a la gran crisis de sobreproducción de los años treinta. La propuesta keynesiana surgió entonces como una tabla de salvación para el orden capitalista a escala nacional: el Estado generador del poder adquisitivo de curso legal debía, en ciertas coyunturas cíclicas, administrar la *demanda efectiva* a escala macroeconómica para rescatar a los mercados del círculo vicioso de la depresión derivado de dos errores garrafales inherentes a la teoría económica prevaleciente y a sus recomendaciones de política.

El primero de esos errores era el creer que el mercado, de manera automática, crea demanda para su oferta (de acuerdo con la denominada, *Ley de Say*), y el segundo era la falacia de composición, o del nivel equivocado, según la cual el comportamiento optimizador privado de los criterios de eficiencia a escala microeconómica (hombre económico racional) era suficiente para conducir la economía a posiciones de equilibrio general estable.

### ***Estado con mercado***

Cuando estas ideas neoclásicas fueron demolidas por Keynes, entonces se legitimó la presencia del Estado en la economía y la existencia de una nueva rama teórica: la macroeconomía keynesiana. La realidad histórica negaba, así, la pertinencia de la premisa de un mercado capaz de autorregularse sin la presencia del Estado. En suma se verificaba que no hay mercado posible sin el poder político del Estado y su influencia reguladora ejercida a través de todas sus potestades formales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

El papel de la administración pública de convertir recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, que ya estaba insinuado en la definición de economía política formulada por Adam Smith, alcanzó plena legitimación después de la revolución keynesiana. La política fiscal es en el fondo un proceso tendiente a convertir recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad.

### **3. El mercado contraataca: Oligopolios y poder económico**

Otro proceso que comenzó a manifestarse en Estados Unidos a fines del siglo XIX, y propagarse internacionalmente con mucha fuerza en los años cincuenta del siglo XX fue la oligopolización de los mercados, lo que condujo a una presencia creciente de formas nacionales e internacionales de poder económico que negaban (o eran incompatibles con) dos premisas del modelo de equilibrio general neoclásico: primero la idea de la atomicidad de los contratantes (ausencia de poder económico) y, segundo, la idea de que la distribución del ingreso entre los factores de la producción se efectuaba, a través del mercado, de acuerdo a la aportación marginal efectuada por cada factor productivo (en rigor, por su propietario) al producto total.

En efecto, la existencia de formas oligopólicas eliminaba la competencia perfecta y creaba rendimientos crecientes a escala, con lo que los empresarios que controlaban las empresas dominantes en los mercados podían alcanzar ganancias que ya no

dependían de su aportación marginal al proceso productivo. Los defensores de las ventajas del mecanismo de la competencia comprendieron que esta concentración del poder económico y los gobiernos de los centros industrializados, se dieron cuenta de que estas organizaciones monopólicas u oligopólicas (cartelizadas o colusionadas) obstaculizaban las ventajas de la competencia como mecanismo asignador de recursos.

Las autoridades del centro dinámico principal del capitalismo comenzaron a intervenir a través de normas reguladoras que se remontan a comienzos de siglo. Estas empresas que ya existían en los años treinta durante la gran crisis de sobreproducción eran capaces con sus estrategias y juegos de mercado de influir en los mecanismos de la competencia y por ende en las modalidades concretas de asignar los recursos. Sus ganancias extraordinarias, además, ameritaban en nombre de la justicia distributiva la aplicación de políticas tributarias más severas. Nuevamente aquí emergía la lógica macroeconómica keynesiana como un fundamento económico racional para las políticas redistributivas que se fueron planteando a través del Estado de bienestar promovido por las socialdemocracias europeas en la segunda mitad del siglo XX.

Estos procesos derivaron en dos consecuencia interesantes para el futuro de la teoría económica. De un lado la emergencia de un “institucionalismo macroeconómico reformista” (coherente con la definición smithiana de economía política) que legitimó la presencia del Estado y de sus políticas fiscales en la versión keynesiana de la época; y, de otro lado, de un “institucionalismo microeconómico conservador” que, manteniendo su individualismo recalcitrante, intentó refundar la microeconomía sobre bases diferentes a las del modelo marginalista neoclásico de competencia perfecta tradicional.

Un punto central de estos esfuerzos del institucionalismo microeconómico “conservador” fue la formulación del concepto de *equilibrio de Nash* y la aparición de la *teoría de los juegos*, que hubiera sido impensable bajo condiciones de competencia perfecta, pero que comenzó a desarrollarse una vez aceptada la existencia determinante de las formas oligopólicas de la competencia.

#### **4. La oligopolización en el plano internacional**

En el plano internacional, también comenzó a propagarse la oligopolización de los mercados, con lo que el comercio internacional asumió comportamientos estadísticamente verificables que ya no podían explicarse con la teoría de las ventajas comparativas de las naciones, sino que exigían otras explicaciones vinculadas a las ventajas competitivas de las empresas que, dotadas con incontestables poderes de mercado, intervenían en los mercados internacionales.

En efecto, tras el fin de la segunda guerra mundial las estadísticas internacionales revelaban que el comercio internacional más dinámico tenía lugar entre naciones desarrolladas, con estructuras económicas parecidas, que se intercambiaban productos industriales del mismo tipo. Este comercio intraindustrial e intrarrama

no se podía explicar con las teorías de las ventajas comparativas de las naciones en ninguna de sus diferentes versiones. Fue necesario elaborar nuevas interpretaciones teóricas que eran claramente incompatibles con las premisas del mercado de competencia perfecta. En particular esas explicaciones teóricas se basaron en la existencia de economías de escala y especialización que inducían a las empresas a exportar para expandir el tamaño de sus mercados de demanda.

## **5. Del realismo político a la cooperación y la negociación internacionales**

A fines de la segunda guerra mundial comienza el dismantelamiento masivo del colonialismo, que había sido el mecanismo coercitivo para regular las relaciones internacionales. Surge la Organización de las Naciones Unidas, y de igual modo los principios y valores de la democracia, que se consolida como sistema político dominante en las naciones de Occidente. Europa Occidental se reconstruye sobre bases políticas democráticas y comienza un proceso de integración regional que produce una retroalimentación virtuosa integración–democracia–integración que ha continuado hasta hoy. Con todos sus defectos y dificultades la UE de los 28 miembros es uno de los grandes triunfos de la cooperación y la negociación a escala mundial.

En resumen, a diferencia de la primera mitad del siglo XX, signada por la violencia, las guerras mundiales y el colonialismo abierto, la segunda mitad del siglo XX inaugura una era relativa de paz, en donde se imponen con fuerza los mecanismos de la cooperación y de la negociación entre los pueblos. La administración pública internacional nace sobre nuevas bases y emergen los organismos intergubernamentales.

En primer lugar surge la ONU con su familia de agencias sectoriales (FAO, OIT, UNESCO, etc.) y paralelamente los organismos intergubernamentales económicos (FMI, BM, GATT). La primera (ONU) como una expresión de los ideales de la paz, la democracia, y la cooperación a escala mundial, y los segundos como un mecanismo intergubernamental de defensa de las instituciones del capitalismo a nivel mundial.

## **6. El institucionalismo sistémico reformista de los años cincuenta**

La administración pública internacional se instala al fin de la Segunda Guerra Mundial bajo nuevas formas y modalidades que adquieren una influencia decisiva, concretada en el surgimiento de los organismos intergubernamentales. Estos organismos comienzan a operar fundados en los principios de la cooperación en el plano político y el multilateralismo en el plano económico.

El Estado, como sabemos, es el depositario de la soberanía, es decir del máximo poder político, incluyendo el monopolio de la fuerza pública, la capacidad de legislar, de juzgar y de ejecutar las acciones de gobierno, pero, además sus interlocutores

últimos y naturales son los ciudadanos miembros del Estado. En la tradición cultural de Occidente, la legitimidad de las acciones del Estado en la esfera política se ha vinculado a las distintas formas de gobierno que desde Platón y Aristóteles incluyen diferentes concepciones de la justicia. El régimen democrático de gobierno ha ido restableciendo contemporáneamente el equilibrio de ida y vuelta en las relaciones ciudadano-Estado.

El institucionalismo sistémico a escala internacional define las “partes” del sistema internacional como los Estados nación soberanos y al “todo” como el conjunto estructurado de las instituciones que fijan las reglas del juego internacional. Si caemos en el terreno del realismo político, que solo reconoce la fuerza de las potencias hegemónicas, estamos en los escenarios históricos del colonialismo y de las guerras generales propios del fin del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Por oposición, lo que caracterizó al orden internacional de fines de la segunda guerra mundial fue el esfuerzo por situar los métodos pacíficos de la negociación y de la cooperación como fundamentos de un nuevo orden internacional.

### ***La preocupación por los temas del desarrollo y del subdesarrollo***

Así como después de la crisis de los años treinta la macroeconomía en su versión keynesiana se incorporó a las ramas principales de la teoría económica, en la segunda posguerra y al calor del proceso de descolonización también se verificó la incorporación de las teorías del crecimiento económico (en versiones modelizadas que confrontaban a keynesianos y neoclásicos). Pero adicionalmente a estas expresiones formalizadas, surgieron también interpretaciones amplias de las condiciones determinantes del desarrollo y del subdesarrollo, donde se comparaban las estructuras socioeconómicas de los países ricos, poderosos e industrializados con las de los países pobres, débiles y no industrializados del planeta.

Entre estas interpretaciones del desarrollo económico, surgió una, originada en el mundo en desarrollo que aquí llamaremos Escuela Latinoamericana del Desarrollo (ELD), surgida en el marco valorativo de los principios de Naciones Unidas y originada en el seno de una de sus agencias regionales: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La ELD partió postulando la existencia de condiciones estructuralmente asimétricas inherentes al orden económico mundial, las cuales se habían establecido con especial fuerza a partir de la revolución industrial británica del siglo XVIII. Estas condiciones se traducían en una concentrada y sesgada distribución del *progreso técnico y de sus “frutos”* (ganancias de productividad) a escala del mercado internacional.

Los países que generaban y controlaban ese progreso técnico (denominados “centros”) ejercían un papel dominante en la determinación de las reglas del orden mundial, y los países que recibían el impacto de ese progreso técnico exógenamente generado (denominados “periferias”) solo podían adoptar posiciones reactivas o defensivas frente a este impacto.

Esta visión del desarrollo y del subdesarrollo negaba categóricamente los fundamentos teóricos de la corriente neoclásica en la esfera de los mercados, desafiando la validez de las premisas del modelo de competencia perfecta tanto en sus diagnósticos como en sus mecanismos y propuestas estratégicas. En vez de postular una tendencia al logro de posiciones de equilibrio general estable para los mercados nacionales e internacionales, la ELD originada en la CEPAL se fundó en la constatación, empíricamente confirmada, de formas asimétricas del desarrollo económico por ramas productivas principales (ampliamente reconocida y estudiada por economistas académicos de gran prestigio en los países desarrollados) para poner de relieve una tendencia hacia posiciones de desequilibrio estructural creciente en las economías periféricas, especializadas en la producción y exportación de productos primarios (es decir alimentos no elaborados e insumos industriales con mínimo valor agregado).

A medida que el proceso de desarrollo se profundizara a escala mundial, las economías periféricas, según la ELD, experimentarían en la esfera internacional un deterioro en los términos de intercambio de sus exportaciones de productos primarios respecto de las manufacturas que importaban; y, en la esfera socioeconómica interna una expansión de mano de obra "redundante" (diferentes modalidades de desempleo y subempleo).

Posteriormente esas ideas llevarían a la creación de otras modalidades negociadoras en el marco de los principios de la cooperación internacional. La administración pública internacional se expandió en el ámbito de los esfuerzos de cooperación norte sur (centro periferia) con la fundación de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), otro organismo intergubernamental creado como foro de cooperación y negociación que agrupaba a los países desarrollados (centrales) demandantes de productos primarios y a los subdesarrollados (periféricos) oferentes de esos mismos productos en el mercado mundial.

## **7. El institucionalismo individualista conservador de los años cincuenta**

Mientras el institucionalismo sistémico de los años cincuenta daba inicio al fortalecimiento de múltiples formas de administración pública nacional (keynesianismo y Estado Benefactor) e internacional (organismos intergubernamentales directa o indirectamente vinculados a la ONU), el institucionalismo individualista buscaba nuevos fundamentos microeconómicos para la defensa de los fundamentos de la propiedad privada capitalista, y de la asignación de los recursos con base en la competencia de los mercados.

Un punto de partida de estas nuevas ideas fue la teoría de los juegos, que se desarrolló vigorosamente a partir de los años cincuenta, y concitó la atención de las más destacadas mentes matemáticas de la época, por ejemplo las de Von Neumann y Morgenstern (1944) y la de Nash (1951). Estos desarrollos al ser aplicados en la esfera de la teoría económica significaron introducir implícitamente el concepto

de poder de mercado que era el objetivo a ser maximizado por los jugadores económicos.

Otro punto de partida de las ideas del institucionalismo individualista fue el concepto de transacción, originado en las investigaciones del viejo institucionalismo reformador americano (John Commons, 1931). El institucionalismo “conservador” desarrolló a partir de estas ideas el concepto de *costos de transacción* elaborado entre otros autores por Ronald Coase (1937, 1946, y 1960). El concepto de costo de transacción adquirió gran importancia reciente en los desarrollos teóricos de otros autores del nuevo institucionalismo individualista o “conservador” como Oliver Williamson y Douglass North.

Recuérdese que el modelo de competencia perfecta eliminaba explícitamente de sus premisas, las ideas de poder político y de poder económico en el proceso “perfecto” de asignación de recursos propio del mercado walrasiano. También el modelo de competencia perfecta suponía que el mercado operaba eficientemente es decir sin fricciones que implicaran asimetrías en los costos de transporte, de información, o de legalización de las transacciones de mercado. En otras palabras el mercado de competencia perfecta operaba sin costos de transacción.

Sin embargo los costos de transporte y de transacción son inherentes a las modalidades operativas del mercado internacional. Recordemos brevemente que los costos de transacción incluyen costos de: información, de regateo, de formalización, de seguimiento y de litigio judicial. Estos costos pueden reducirse decisivamente a través de un proceso de cooperación internacional operado a través de organismos intergubernamentales, sea a escala global o a escala regional. En el examen de cada uno de estos costos se reconocen posiciones diferenciadas de las partes contratantes que dependen de las instituciones que regulan estos procesos.

En consecuencia los enfoques del institucionalismo sistémico reformista por una parte y del institucionalismo individualista conservador por la otra se confrontan en la arena de los sistemas económicos y políticos específicos de la era contemporánea, en el marco de los procesos de globalización y globalismo que se despliegan en el siglo XXI. Estos sistemas y estas interacciones pueden ser examinados con los instrumentos y distinciones metodológicas que hemos mencionado más arriba.

## **8. La visión centro-periferia y el proceso de globalización**

Se han levantado voces en medios académicos y políticas que suscriben el acta de defunción de la visión centro-periferia del sistema de relaciones económicas internacionales, asociada a los estudios y propuestas de la Escuela Latinoamericana del Desarrollo que floreció al alero de la CEPAL.

Esta visión tiene un carácter que podríamos denominar transhistórico, o al menos aplicable a varios períodos sucesivos de la era contemporánea inaugurados a partir de las Revoluciones Políticas Americana y Francesa, y de la Revolución Industrial Británica. El criterio periodizador de la visión centro periferia incluye

la Revolución Industrial Británica (fines del siglo XVIII), la Segunda Revolución Industrial Americana (fines del siglo XIX), y la actual revolución de las tecnologías de la información.

Por lo tanto, la visión histórico–estructural centro periferia no puede juzgarse por los resultados que derivan de su aplicación a periodos históricos ya superados. No es la visión superada por la historia, sino que el proceso histórico se supera a sí mismo y plantea nuevos problemas.

Quienes auguran la defunción definitiva de esta visión están pensando en algunos resultados científicamente alcanzados que fueron formulados para el tipo de comercio internacional que imperó durante el siglo XIX y los tres primeros cuartos del siglo XX. Por ejemplo, el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios respecto de los productos manufacturados. Esa tendencia parece hoy desmentida por el desmesurado crecimiento de varias economías asiáticas que demandan ingentes cantidades de insumos industriales, alimentos y energía y producen manufacturas a precios especialmente bajos. También los problemas ambientales son factores causales centrales de estas tendencias.

Sin embargo, las teorías deben ser aplicadas al ámbito para el cual fueron formuladas, pero las visiones de largo plazo pueden ser útiles de manera transhistórica. Trataremos de extraer aquí lo que consideramos el meollo de la visión centro periferia y de su aplicabilidad transhistórica.

Lo que sigue es obviamente una interpretación personal de los aspectos medulares de la visión centro periferia de las relaciones internacionales.

Partimos de la tecnología como hecho cultural que deriva del desarrollo de la ciencia a través de sus corrientes empiricistas, experimentales y pragmáticas que se verificaron inicialmente en Inglaterra como preludeo a la revolución industrial y se continuaron en los Estados Unidos como potencia heredera de la hegemonía capitalista a escala mundial.

El control de la tecnología es la base del poder que ejercen las potencias rectoras del capitalismo industrial. En un sentido lato el poder es la probabilidad o capacidad de imponer la voluntad en el seno de relaciones sociales específicas. En un sentido más aplicable al orden internacional, definimos el poder, a secas, como la capacidad para fijar (o influir decisivamente) en las reglas que regulan el orden internacional. Esas reglas son tanto técnicas como institucionales. Las posiciones de poder ocupadas por los diferentes actores dependen de su colocación específica en esas reglas. Distinguimos además entre el poder fáctico capaz de ignorar las reglas e imponerse por la fuerza física (la guerra), y el poder institucionalizado que es la mencionada posición en dichas reglas.

El control del poder tecnológico otorga a las potencias rectoras poder, tanto fáctico como institucionalizado. Este poder derivado se expresa en múltiples dimensiones. El poder productivo es la consecuencia inmediata del poder tecnológico. De este poder productivo derivan de un lado el poder de mercado y del otro el poder militar.

El poder de mercado alude a la competitividad en las transacciones internacionales no sólo de mercancías, sino también de servicios, de patentes tecnológicas, y de instalación de inversiones productivas en otras naciones. El poder militar opera como señal y reaseguro del poder político ejercido por las potencias rectoras del orden capitalista. Pero el poder militar opera solo en última instancia. En general las potencias rectoras imponen una legitimidad dada por el control del poder cultural. Los mecanismos del poder cultural dicen relación con la información, la comunicación y el conocimiento. De otro lado, los contenidos del poder cultural dicen relación con los valores básicos que orientan la vida moral: la verdad, el bien, la belleza, la justicia, etc. Ahora bien, el poder tecnológico también subyace a los mecanismos del poder cultural y de eso trata, precisamente, la revolución actual de las tecnologías de la información y de la comunicación.

### *Una visión multidimensional del sistema centro periferia*

Desde una visión sistémica, lo dicho anteriormente significa reconocer diferentes dimensiones del proceso de globalización actual: política, económica, cultural, ambiental, etc.

### *Los componentes (actores, agentes, jugadores) del sistema global*

- **Los componentes del sistema político global** (actores, agentes, jugadores) internacional son de un lado los centros, aquellos que controlan las fuentes generadoras del progreso técnico, y de otro lado las periferias, entendidas como unidades políticas (Estados nacionales o supranacionales). Estos actores políticos ejercen su poder fijando las reglas de juego del orden internacional a través de reglas de juego que luego se propagan y monitorean a través de los organismos intergubernamentales constitutivos de la administración pública internacional.
- **Los componentes o actores del sistema económico global** son dos tipos de actores: por un lado los Estados nacionales o supranacionales actuando como agentes económicos y de otro lado las grandes empresas que operan a escala mundial y que tienen estrategias y tácticas transnacionales. Los Estados operan a través de sus agencias intergubernamentales (FMI, BM, OMC). Las corporaciones transnacionales necesitan generar un ámbito de mercado que les permita transnacionalizar sus operaciones y para ello se apoyan (no pueden evitarlo) en el poder político de los Estados nacionales y en las reglas de los organismos intergubernamentales.
- **Los componentes o actores del sistema cultural global** son obviamente más difíciles de caracterizar. La tecnología es ante todo un producto cultural fundado en el desarrollo de la ciencia experimental, apoyada en una filosofía empiricista y pragmatista. Pero los mecanismos generales de generación y difusión de la cultura son los mismos que caracterizan a la actual revolución de las tecnologías de la información, la comunicación y el conocimiento.

### **Las estructuras del sistema internacional global**

Las estructuras del sistema internacional global son siempre las reglas que lo regulan. Estas pueden dividirse en reglas técnicas e institucionales. Las reglas técnicas expresan el control de la tecnología dominante y se supone que son generadas por los centros donde esa tecnología es elaborada. Las reglas institucionales surgen de los entes políticos, que pueden ser definidos como hacedores de reglas (las regiones centrales).

- **Las estructuras del sistema político global** son el conjunto de reglas que se van generando a través del proceso negociador, apoyado en los organismos intergubernamentales de cooperación o en la interacción directa entre los Estados. Son estructuras típicamente internacionales (en el sentido de interestatales o intergubernamentales).
- **Las estructuras del sistema económico global** son el conjunto de reglas técnicas y poderes de mercado, controlados en las esferas productiva y (meso) microeconómica por las grandes CTS que ejercen su poder económico a través de los mercados cada vez más globalizados. Sin embargo, para las reglas de juego de esa globalización las CTS dependen del sistema político, tanto del nacional de sus propios centros como el intergubernamental global donde esos centros también participan. En ambos casos el grado de independencia moral de los organismos de la administración pública (nacional e internacional) es puesto a prueba por los mecanismos de cabildeo (o corrupción abierta) que pueden brotar de dichas empresas.
- **Las estructuras del sistema cultural global** son el conjunto de reglas técnicas y poderes de mercado a través de los cuales se regulan las actividades de información, comunicación y conocimiento. Esto afecta campos tan sensibles como la educación, el arte, la ciencia, y los medios masivos de comunicación. Aquí emerge un punto medular respecto de la condición de centro en la esfera cultural. Una característica de todo centro hegemónico es la imposición de su propio idioma como medio de información, comunicación y conocimiento. El idioma puede verse como una institución que fija las reglas de la información, la comunicación y el conocimiento. Fueron el griego y el latín en el mundo antiguo, y el inglés a partir de la era contemporánea. También en este caso las actividades culturales quedan cada vez más sujetas a la lógica de los mercados. La educación es un bien público a nivel elemental, pero a medida que se asciende en la escala de calificaciones, cesa de ser un bien público y en grado creciente toma la forma de una mercancía. El arte queda sujeto a criterios mercantilistas de publicidad y venta. La ciencia alcanza altos grados de pragmatismo en la utilización de sus logros a través de su aprovechamiento en los departamentos de I+D.

### *¿Es útil todavía la visión centro-periferia?*

Acontece que los depositarios concretos del poder tecnológico de los centros son las CTS. Ellas poseen el know how del poder militar y del poder cultural. Por lo tanto alcanzan un grado importante de independencia aparente.

Pero los entes políticos siguen siendo los encargados de fijar las reglas del juego. Y quien fija las reglas de juego ostenta el poder, a secas, sin apellidos.

Para la visión centro-periferia, la fuente del poder es el poder tecnológico pero, a su vez, la fuente del poder tecnológico se verifica en las sociedades humanas, en las instituciones y organizaciones de la cultura de donde proviene la producción de ciencia y tecnología. Esto no es más que un reconocimiento de la relación causal que existe entre la ciencia y la tecnología gestada en los centros académico-científicos de Occidente y los departamentos de investigación y desarrollo de las CTS. Los sistemas internacionales seguirán siendo asimétricos (por lo tanto estarán compuestos por centros y periferias) mientras las reglas del juego sean dictadas de manera más o menos unilateral por algunos Estados, sean estos nacionales o supranacionales. Mientras esto suceda podremos seguir hablando de centros y periferias para reflejar esta realidad sistémica.

En resumen, el poder tecnológico como hecho cultural es el elemento central de las posiciones y estructuras del poder del orden internacional. Estas posiciones y estructuras son asimétricas y por lo tanto diferencian a los actores entre centros y periferias. Los centros y las periferias seguirán siendo entidades políticas, porque es propio de la naturaleza del sistema político el fijar las reglas de juego que ordenan las sociedades humanas. Los procesos económicos y culturales se han transnacionalizado en alto grado en la medida en que han quedado bajo un creciente control de las CTS, cuyo espacio de planificación no coincide con las fronteras nacionales de ningún Estado, ni siquiera el de sus casas matrices.

Pero la visión del sistema centro periferia referida a las relaciones entre Estados a escala mundial sigue siendo válida y pertinente. En otras palabras, las CTS son depositarias de la racionalidad capitalista pero siempre dependerán de la racionalidad política de los Estados. Podrán evadir esa racionalidad mediante ciertas “movidas” (corrupción) o podrán influir sobre ella mediante presiones (cabildeos, etc.), pero no podrán prescindir de las reglas de juego formales que emanan del sistema político. Son sin embargo jugadores protagónicos del juego económico global y, en este carácter deben ser estudiadas.

## **9. Las corporaciones transnacionales como jugadores estratégicos**

El desarrollo de las telecomunicaciones, de la telefonía celular, de Internet, de las tele-conferencias, etc., ha modificado las dimensiones espacio-temporales del orden internacional, empequeñeciendo el mundo a través de los espacios virtuales, que reducen las distancias y los tiempos necesarios para comunicarse.

El otro gran impacto de las tecnologías del siglo XXI deriva de la biogenética, que transforma las ventajas comparativas de las naciones en materia agropecuaria, posibilitando la creación de semillas híbridas, productos transgénicos, clonaciones, etc.

Estos dos procesos tecnológicos recién han comenzado a impactar en las relaciones de producción, circulación y consumo tanto a escala nacional como internacional. A mediano plazo, su capacidad transformadora del orden económico mundial probablemente empujará los efectos de las dos revoluciones industriales anteriores.

Otros avances tecnológicos en gestión todavía no han decantado lo suficiente para poder determinar el curso futuro de los acontecimientos, en particular lo relativo a las fuentes de energía limpia que reemplazarán al petróleo en el futuro.

De los muchos efectos de la presente revolución tecnológica nos preocupa ahora el impacto de estas tecnologías sobre las organizaciones económicas privadas y públicas, tanto a escala nacional como internacional. Los cambios más importantes de las tecnologías de la información incluyen nuevas formas de organización y gestión de la producción de bienes y servicios.

Desde el punto de vista de los cambios operados en las relaciones internacionales, se trata, en particular, de estudiar el impacto de las nuevas tecnologías sobre las corporaciones transnacionales, que dan cuenta de la mayor parte de las transacciones internacionales en el presente siglo. Como sabemos, el papel de las grandes corporaciones transnacionales es decisivo en la gestación del comercio internacional y de la inversión transnacional. Ellas son los grandes jugadores privados del juego transnacional, actuando directamente por la vía del cabildeo sobre los gobiernos de sus países de origen, y también sobre los gobiernos de los otros países donde instalan sus actividades.

Por lo tanto, empezaremos por estudiar el impacto que existe entre las tecnologías de la información (TI) por una parte y la organización y gestión de las grandes corporaciones transnacionales que operan a escala mundial. Ese impacto puede expresarse muy bien en el lenguaje de la economía institucional estadounidense, porque se ejerce ante todo sobre los costos de transacción a escala transnacional. Además existe un impacto creciente sobre los costos de coordinación de la producción global en el interior de las empresas transnacionales.

Recuérdese que los costos de transacción son los de: a) buscar, detectar y contactar una contraparte para negociar; b) negociar efectivamente los términos de la transacción que se pretende; c) formalizar contractualmente lo negociado a través de profesionales de la ciencia jurídica: abogados, notarios, etc; d) hacer el seguimiento, fiscalización, monitoreo, de los compromisos recíprocos adquiridos en el contrato suscrito; e) hacer cumplir esos compromisos en caso de incumplimiento por la otra parte, incluso bajo el imperio de la ley (demandas judiciales, etc.). Estos costos también se han visto modificados a escala nacional, como surge de los ejemplos

anteriores, pero queremos examinar las situaciones especiales que se producen a escala internacional.

Los costos señalados en a), b) y c) se han reducido notablemente ante las facilidades planteadas por las tecnologías telemáticas. Es posible tener un mercado potencial de contrapartes contractuales (clientes, proveedores) que, al menos teóricamente, abarca el resto del mundo, en el sentido de que la distancia o el número enorme de opciones ya no son una barrera *técnica* infranqueable, aunque sí lo puedan ser las reglas de juego del comercio internacional que impiden o dificultan las transacciones con contrapartes ubicadas en determinadas regiones del mundo.

El impacto que estas facilidades técnicas está ejerciendo en el comercio internacional al menudeo es ciertamente notable. Veamos dos ejemplos: el primero se relaciona con el comercio electrónico. Es posible entrar a Internet, conectarse con algunos de los grandes proveedores internacionales de libros (amazon, por ejemplo), adquirirlos a través de contratos preestablecidos, y cancelar el precio y el flete (acarreo) con una tarjeta de crédito. También es posible enterarse de la existencia de un producto de consumo (electrodomésticos, utensilios de cocina, dietéticos, cosméticos, etc.) a través de la televisión por cable, y adquirirlos telefónicamente con tarjeta de crédito, recibidos a domicilio. Estos son dos ejemplos sencillos y habituales de comercio, favorecido por los nuevos medios telemáticos que producen una reducción de los costos no solo pecuniarios, sino también en términos de energía y tiempo invertidos en estas transacciones.

Respecto al punto c) los costos contractuales se reducen, porque el adquirente simplemente acepta los términos de un contrato tipo que le propone un vendedor global (por ejemplo en la venta de libros a través de Internet). Se trata de lo que jurídicamente suelen llamarse contratos de adhesión.

De otro lado los elementos d) y e) de los costos de transacción aludidos previamente, pueden encarecerse sea en términos pecuniarios o en términos de tiempo, estrés y frustración en caso de que la transacción no resulte de acuerdo a lo convenido en buena fe. En efecto, cuando se trata de determinar cuáles son los tribunales legalmente habilitados para juzgar conflictos surgidos en este tipo de contratos, nos enfrentamos al hecho de la transnacionalidad de la transacción. Por lo general, los tribunales habilitados para entender en disputas judiciales siempre se encuentran en el territorio del vendedor si se trata de una compraventa o del acreedor si se trata de un crédito. Esto reduce considerablemente el poder negociador de los clientes, especialmente los que están ubicados en los países de menor desarrollo relativo.

A los riesgos de este tipo de transacciones deben sumarse los que derivan de la delincuencia telemática, por ejemplo la interferencia de transacciones legales con el objeto de aprovecharse de números de tarjetas de crédito para llevar a cabo acciones fraudulentas de diferente tipo.

De un lado, se ha hecho mucho más fácil y barato contactar clientes o proveedores, y formalizar compromisos y contratos a escala internacional e incluso mundial. De otro

lado se ha hecho más riesgoso y engorroso, especialmente para los compradores, en el caso de una compraventa, y para los deudores, en el caso de un crédito, hacer valer sus derechos si algo resulta mal, y se verifica algún incumplimiento o delito.

A escala de los grandes jugadores internacionales, se reproducen condiciones similares, pero involucrando enormes montos de dinero, sea en operaciones comerciales o financieras. Por ejemplo, todas las operaciones crediticias de los años setenta y ochenta operadas por el sistema bancario comercial, internacional, privado; asociadas al endeudamiento de economías subdesarrolladas o semidesarrolladas, establecían que en caso de dudas, litigios o incumplimiento los tribunales encargados de dictaminar se encontraban siempre en el territorio del acreedor. Además, las organizaciones fiscalizadoras y garantes de los procesos de endeudamiento también operaban decisivamente influenciadas por los grandes países acreedores; tal es el caso del Fondo Monetario Internacional, del cual hablaremos más adelante.

La cuestión de fondo en materia de reglas de juego, sean en el campo jurídico, o en el específicamente judicial no es esta, ya que en cierto sentido resulta razonable que los tribunales que entiendan en el caso sean los del acreedor, sobre todo no habiendo, como alternativa, tribunales internacionales que pudieran ejercer una administración de justicia probablemente más imparcial. La cuestión de fondo es, sin duda, la del establecimiento de las reglas de juego de estas transacciones transnacionales que se verifican en un mundo todavía dividido por fronteras nacionales en la esfera política, con la consiguiente compartimentalización de las regulaciones nacionales y de los sistemas legales.

Antes de penetrar en el asunto de las reglas de juego internacionales que afectan de manera notable los costos de transacción, es necesario referirse someramente a otro tipo de costos en que incurren las empresas transnacionales que operan con subsidiarias en diferentes partes del mundo: los costos de coordinación.

Los costos de coordinación se refieren a la posibilidad de una organización y gestión global de una empresa transnacional. Esos costos de coordinación se han reducido lo suficiente como para posibilitar el surgimiento de productos globales, elaborados a través del comercio intrafirma o comercio intraindustrial. Si el comercio es entre subsidiarias de una misma casa matriz, corresponde hablar de costos de coordinación, de lo contrario quizá sería más propio hablar de versiones complejas de costos de transacción.

Veamos, por ejemplo, el caso hipotético de una empresa transnacional en la rama de la vestimenta de moda. Esa empresa vende sus productos en todas partes del mundo, y a medida que las ventas tienen lugar se informa diariamente a la casa central respecto de las telas, diseños y colores de más exitosa venta, lo que pone en marcha una rápida respuesta de los diseñadores, iniciando nuevos ciclos productivos muy veloces que involucran una respuesta igualmente veloz de otras subsidiarias de una cadena productiva mundial. Todo esto supone costos de coordinación que por referirse a actividades esparcidas por el mundo, efectúan un uso particularmente intenso de las tecnologías de la información.

Esta velocidad y ductilidad creciente de los procesos de diseño y producción es uno de los rasgos de los departamentos de investigación y desarrollo (ID) de las grandes corporaciones transnacionales. El aprovechamiento de economías dinámicas de escala se funda en altísimos gastos en investigación y desarrollo, para lanzar al mercado productos de venta masiva (por ejemplo, el programa Windows de Microsoft), que entran muy rápidamente en obsolescencia o pierden su condición de monopolios tecnológicos por problemas de pirateo o falsificación, dando lugar a la necesidad de nuevos diseños en un ciclo dinámico que se renueva constantemente. Pues bien, la reducción de los costos transnacionales de coordinación es vital para permitir el éxito de estos ciclos de producción y venta.

## 10. Las reglas de juego en la esfera económica

Llegamos finalmente a los cambios en las reglas del juego, nacionales o internacionales, que regulan las relaciones económicas mundiales. Los cambios en las reglas de juego nacionales dependen del comportamiento de los gobiernos de los Estados respectivos. En las naciones centrales los cambios en las reglas de juego internas influyen de manera a veces decisiva sobre las relaciones económicas internacionales y sobre las reglas de juego de las naciones periféricas.

El impacto que el cambio en la estrategia de desarrollo de los países centrales de los años ochenta (“revolución conservadora” asociada a las denominadas “thatcheronomics” británica y a la “reaganomics” estadounidense) tuvo sobre el funcionamiento de las economías latinoamericanas y sobre su grave endeudamiento de la misma década. Estos cambios en las reglas de juego emanados de las economías centrales determinaron en grado decisivo los cambios en las reglas internacionales de juego, y ambas influencias terminaron afectando las reglas de juego nacionales de las naciones periféricas.

Esta es quizá una manera de interpretar cómo el endeudamiento de América Latina de los años ochenta fue el preámbulo de una mutación definitiva del estilo de desarrollo económico latinoamericano, que había estado vigente durante el período 1945–1975. Se transicionó, así, desde un modelo estatizante, proteccionista, y regulacionista hacia otro modelo privatizante, abierto y desregulado (o con reformas reguladoras promercado) a partir de los años noventa.

Esto nos conduce a la cuestión de las reglas de juego internacionales y a sus modificaciones, paralelas a las que se van operando en la esfera de las tecnologías (reglas técnicas) y de las organizaciones (jugadores). Aquí el asunto se complica notablemente, porque los actores relevantes en materia de reglas de juego internacionales son los Estados nacionales, donde radica la soberanía de cada sociedad nacional. O sea, los grandes jugadores del orden globalizado actual son, en la esfera privada, las corporaciones transnacionales, grandes jugadores empresariales que operan en la esfera de la producción de bienes (primarios, e industriales) y de servicios (comerciales, financieros, etc.). Pero, en la esfera política y pública los jugadores son los Estados nacionales de los países centrales: sede geográfica de las

casas matrices de esas corporaciones o, alternativamente, de los países periféricos donde se localizan las subsidiarias de esas casas matrices.

Tenemos entonces tres focos proverbiales de análisis que hemos repasado someramente: *cambio tecnológico (reglas técnicas)*, *cambio organizacional (jugadores estratégicos)*, y *cambio institucional (reglas que regulan el juego de poder)*. Es decir, cambio de las calificaciones y los instrumentos productivos de los equipos que juegan, cambio de las estrategias de los jugadores, y cambio de las reglas de juego. Ahora bien, queremos profundizar en los cambios de las reglas de juego internacionales en la esfera económica que acompañaron los cambios anteriormente descritos. Estos cambios se originan en el poder decisorio de los países desarrollados, y se propagan a través de organismos internacionales claves en la regulación de la economía mundial: la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial.

De los tres organismos anteriores el más democrático en cuanto a mecanismos decisorios es la Organización Mundial de Comercio. En este organismo sucesor del GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) las reglas de juego resultan de rondas negociadoras donde todos los países pueden votar y, los poderes negociadores se asocian más bien a la escala económica y poder monopólico o monopsónico de los grandes centros internacionales. De otro lado, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial tienen mecanismos decisorios de corte corporativo, asociados a la aportación de capital de los diferentes países. Esto determina que un pequeño número de países desarrollados pueda ejercer un dominio evidente sobre las decisiones monetarias y las orientaciones de política de los países afiliados. El monitoreo cumplido por el Fondo Monetario internacional jugó un papel clave en la conducción de las negociaciones entre los países endeudados de los países en desarrollo y los acreedores públicos y privados del mundo desarrollado a partir de la década de los años ochenta. Por último, el Banco Mundial tiene un mecanismo decisorio parecido al del FMI y de otros bancos regionales de desarrollo como por ejemplo en Banco Interamericano de Desarrollo.

Desde el punto de vista de las negociaciones económicas internacionales la Organización Mundial del Comercio es la que más recientes transformaciones ha generado y la que mejor refleja la relación interactiva entre los cambios de reglas técnicas, de reglas de juego, y de estrategia de los jugadores transnacionales. El examen de estas reglas de juego, con especial referencia, cabe repetirla a las reglas de la OMC, será motivo de las próximas notas de clase. A partir de este examen podremos distinguir con más nitidez entre los conceptos de globalización y globalismo, por una parte y de regionalización y regionalismo, por la otra.

## 11. La gestación y origen de las reglas de juego

Los grandes jugadores políticos de la economía mundial son, en general, los Estados Nación, pero el poder, real y no formal, en el ámbito tecnológico, económico, político y militar de los Estados nacionales expresa ante todo su posición central en el sistema centro-periferia de relaciones económicas internacionales. En particular

los países centrales encuentran la forma de expresar su poder económico y financiero, a través de los organismos intergubernamentales que contribuyen a estructurar mundialmente el orden económico internacional. Estos organismos son, ante todo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. A través de estos y otros organismos internacionales, los países centrales son los hacedores u ofertantes de las normas internacionales, en tanto que los países periféricos son los tomadores o aceptantes de dichas reglas.

En la esfera monetario financiera, la determinación de las monedas internacionales que operan como generalizados medios de pago y reservas de valor ya expresa la vigencia de instituciones que otorgan poder. El sistema monetario internacional es un complejo de instituciones o reglas de juego que distribuyen poder en esa esfera. Las reglas de juego del sistema monetario internacional se expresan principalmente aunque no exclusivamente a través del Fondo Monetario Internacional (FMI, o IMF en la sigla inglesa). Examinaremos en lo que sigue, primero, las formas a través de las cuales opera el sistema de toma de decisiones y, segundo, las modalidades operativas del sistema de reglas de juegos que el Fondo contribuye a promover y fiscalizar.

El sistema de toma de decisiones del Fondo Monetario Internacional es el mismo que opera en las grandes corporaciones organizadas bajo la forma de sociedades por acciones. Por lo tanto, el valor de los votos en el directorio de la corporación depende del valor de las acciones controladas por los diferentes votantes. El Fondo ha sido organizado de esta manera, como un reconocimiento a la posición prioritaria de los países que controlan las principales monedas internacionales y, más precisamente ostentan el mayor tamaño económico medido en términos del producto interno bruto. A fines del siglo XX (1997) el poder de voto dentro del Fondo expresaba el tamaño de la cuota aportada por cada país. El cálculo de la cuota se efectúa atendiendo al producto interior bruto de cada aportante, al volumen de sus transacciones por cuenta corriente, y al volumen de sus reservas internacionales. Los porcentajes de votos eran en dicha fecha los siguientes para los doce principales países aportantes (excluida Arabia Saudí<sup>4</sup>): Estados Unidos 17,78, Alemania 5,53, Japón 5,53, Reino Unido 4,98, Francia 4,98, Italia 3,09, Canadá 2,91, Rusia 2,90, Holanda 2,32, China 2,28, Bélgica 2,09, e India 2,06. Los doce países nombrados tienen más del 50% de los votos totales, y el resto se reparte entre alrededor de otros ciento cincuenta países que son miembros del Fondo.

Este peso relativo en la aportación de cuotas afecta el acceso a los recursos financieros del Fondo. Así, cabe leer, en un estudio sobre el tema: “La importancia de la cuota estriba en que cada país sólo podrá con carácter automático, solicitar una ayuda financiera equivalente al 25% de su cuota (aquella parte correspondiente a su aportación en oro) y si necesita mayor cantidad, todo dependerá de las medidas de política económica que esté dispuesto a asumir, de la magnitud de su déficit

---

<sup>4</sup> Arabia Saudí expresaba una situación especial derivada del altísimo margen de transacciones en cuenta corriente y de reservas internacionales propias de su condición de gran exportador de petróleo, pero de alguna manera distorsiona el cuadro de los países más poderosos en términos de su producto interno bruto.

exterior, y de la cuantía de la cuota que aporta. No obstante, la decisión última corresponde a la Junta de Gobernadores, donde cada país tendrá un porcentaje de votos en función de su cuota. En este sentido, si no hay un acuerdo, las ayudas a conceder se pueden vetar, fundamentalmente cuando no se alcanza el 85% de los votos a favor<sup>5</sup>. Conviene hacer notar que por acuerdo de caballeros, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional es siempre un europeo occidental.

Algo parecido acontece con el Banco Mundial (World Bank) donde cinco países (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, y Reino Unido) alcanzan más del 35% de los votos totales. El resto de los votos se reparte entre grupos de países. Los dos grupos inmediatamente siguientes a los cinco países nombrados están compuestos por países de Europa tanto occidental como oriental y suman alrededor de otro 10%. Existen otros dos grupos también compuestos por países de Europa occidental y oriental que juntos suman 6,87%. La suma de estos votos supera la mitad de los votos totales. Los directores ejecutivos de estos cuatro grupos a los que estamos aludiendo corresponden a Bélgica, Ucrania, Portugal, y Dinamarca. El resto de los votos se reparte entre más de ciento cincuenta países, de una manera que no consulta la importancia demográfica o económica de esos países. Por ejemplo, China, Rusia, y Arabia Saudí controlan 2,96% de los votos totales cada uno. Los porcentajes nombrados más arriba se refieren a las votaciones que tienen lugar en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, nombre más tradicional y original del complejo de agencias que hoy conforman el Banco Mundial. Por acuerdo entre los votantes mayoritarios, el Presidente del Banco Mundial es siempre un estadounidense.

A diferencia de los dos organismos anteriores, el mecanismo de toma de decisiones es mucho más democrático, y también mucho más engorroso en el seno de la Organización Mundial del Comercio. En la página web de la OMC ([www.wto.org](http://www.wto.org)) cabe leer: “Dirigen la OMC los gobiernos miembros. Todas las decisiones importantes son adoptadas por la totalidad de los Miembros, ya sea por sus Ministros (que se reúnen por lo menos una vez cada dos años) o por sus embajadores o delegados (que se reúnen regularmente en Ginebra). Las decisiones se adoptan normalmente por consenso.” (...) “Cuando las disposiciones de la OMC imponen disciplinas con respecto a las políticas de los países, es como resultado de negociaciones celebradas entre los Miembros de la Organización. Las disposiciones las aplican los propios miembros, con arreglo a procedimientos convenidos negociados por ellos, que incluyen la posibilidad de sanciones comerciales. Pero esas sanciones las imponen los países Miembros con la autorización de todos ellos. Es completamente diferente de lo que ocurre en otros organismos cuyos burócratas pueden, por ejemplo, inferir en la política de un país mediante la amenaza de retirarle el crédito”.

La opinión anterior, extraída de la página web de la propia OMC, no es unánime. Por ejemplo, una opinión contraria respecto de la efectividad de este sistema

<sup>5</sup> Francisco Santos Cumplido, *El Orden Monetario y Financiero*, capítulo incluido en *Estructura Económica Mundial*, compilado por Joaquín Guzmán y Antonio Rallo, Universidad de Sevilla, Editorial Mc. Graw Hill, Madrid, 1992, página 132.

se registra en la misma fuente, recogida (como una muestra de pluralismo) por la propia organización. Así, se cita la opinión de Jeffrey Schott (Instituto de Economía Internacional, de Washington), quien observa: “La OMC adolecerá probablemente de lentitudes y dificultades en la adopción de políticas y en la gestión: una organización con más de 120 países miembros no puede estar dirigida por un “comité plenario”. Simplemente la gestión en masa no se presta a la eficacia operativa ni a un debate serio de las políticas. Tanto el FMI como el Banco Mundial tienen un directorio ejecutivo que dirige a los funcionarios ejecutivos de la organización, con participación permanente de los principales países industriales y votación ponderada. La OMC necesitará una estructura comparable para operar eficientemente. ... [Pero] la orientación política de los países Miembros... más pequeños sigue siendo firmemente contraria”.

El debate sintetizado en los dos párrafos anteriores expresa problemas reales y difíciles de resolver. Por ejemplo en las Naciones Unidas, el sistema también es, al menos en la Asamblea General, el de un voto por país. Pero este mecanismo decisorio no expresa la importancia real de los países, sea cual sea el ponderador que se elija (producto social, población, etc.), pues tanto los “micropaíses” (como es el caso de las islas del Caribe) y los “macropaíses” como (China, India o la Federación Rusa) tienen un voto cada uno. En el caso de las Naciones Unidas, existe el Consejo de Seguridad, que cumple un papel decisorio decisivo en cuestiones políticas delicadas, vinculadas sobre todo al mantenimiento de la paz mundial. De esta manera el Consejo de Seguridad establece un contrapeso a los criterios fundados en “un país un voto”. En el caso de la OMC, según lo establecido en su propia página web: “...se prevén cuatro situaciones específicas de votación: a) La decisión de adoptar una interpretación de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales podrá adoptarse por mayoría de tres cuartas partes de los Miembros de la OMC; b) Por la misma mayoría, la Conferencia Ministerial podrá decidir eximir de una obligación impuesta por un acuerdo multilateral a un determinado miembro; c) Las decisiones de enmienda de las disposiciones de los acuerdos multilaterales podrán adoptarse por aprobación de todos los Miembros o por mayoría de dos tercios, según la naturaleza de la disposición de que se trate. Ahora bien, esas enmiendas únicamente surtirán efecto para los Miembros de la OMC que las acepten; d) La decisión de admitir a un nuevo miembro se adoptará por mayoría de dos tercios en la Conferencia Ministerial, o en el Consejo General en el período entre conferencias.”

En resumen, en el caso de los organismos mundiales de crédito, los países desarrollados tienen un poder incontrastable, directamente asociado a su peso económico (productivo, comercial y financiero) mundial, y utilizan un mecanismo decisorio eficiente y, frecuentemente, injusto desde el punto de vista de los intereses de los países periféricos. De otro lado, como ya se observó, en la OMC el poder real que ejercen los principales países de la triada (Japón, Estados Unidos, la Unión Europea) deriva de su enorme peso oligopsónico en los mercados, lo que les posibilita alcanzar acuerdos informales al margen de las normas del GATT, o suscribir tratados preferenciales (de libre comercio por ejemplo) en que dicho peso específico se hace valer. Sin embargo, en el marco de las normas de la OMC, el

proceso de toma de decisiones se complica cada vez más, planteando un problema de gobernabilidad de la Organización.

## **12. Conclusiones**

El proceso de globalización es impulsado por fuerzas económicas que derivan de las TIC. Esas fuerzas económicas son aprovechadas fundamentalmente por la CTS que se transnacionalizan, crean productos globales, y penetran en las estructuras económicas de todas las naciones.

La comprensión de este proceso, sin embargo, todavía puede efectuarse apelando a los fundamentos de la visión centro periferia, entendiendo al sistema global como un nuevo sistema centro periferia en gestación, caracterizado por su carácter asimétrico y multidimensional. Lo característico de un centro es que ostenta el poder hegemónico a escala mundial. Este poder radica en la capacidad de determinar las reglas técnicas e institucionales del juego internacional. La instalación y vigencia de estas reglas a escala mundial y regional depende de los organismos intergubernamentales que configuran la administración pública internacional, cada vez más entrelazada con la administración pública a escala nacional.

Las empresas transnacionales pueden imponer una racionalidad mercantil o mercadista en la dinámica social, pero su existencia misma depende de reglas políticas que solo pueden ser generadas por las entidades políticas del sistema. A escala nacional el capitalismo fue “acompañado” y “moderado” por las reglas de juego de la democracia, pero a escala mundial no se han creado aún las instancias políticas capaces de oponer el poder compensador de la democracia al poder, por ahora incontenible, del capitalismo global. La construcción de sistemas políticos regionales o subregionales capaces de defender los intereses ciudadanos frente a los intereses económicos de las grandes corporaciones es una parte importante en la creación de ese poder compensador.

Los sistemas pueden concebirse como unipolares, o multipolares. Parece que podremos encaminarnos a sistemas multipolares en los que las relaciones estén reguladas no solo por las reglas técnicas y patrimoniales del mercado global sino también por las reglas políticas de la democracia.

## **Bibliografía**

- Aoki Masahiko (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge Massachussets.
- Aristóteles (2005), *Política*, Losada, Argentina.
- Arnsperger y Van Parijs (2000), *Éthique économique et sociale*, La Decouverte, Paris.

- Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bunge Mario (2001), *La ciencia, su método y su filosofía*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Bunge Mario (1999), *Buscar la Filosofía en las Ciencias Sociales*, Siglo XXI Editores.
- Bourdieu Pierre (2000), *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Desclée, Bilbao.
- Bourdieu Pierre (1990), *Sociología y Cultura*, México, Grijalbo.
- Commons J. (1924), *Legal Foundations of Capitalism*, Transaction Publishers, USA (1995).
- Coase Ronald (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, The University of Chicago Press, USA.
- Commons J. (1931), *Economía Institucional*, (*American Economic Review*, Vol.21, pp.648-657).
- Commons, J (1934), *Institutional Economics*, two volumes, Transaction Publishers, USA, 1990.
- Cortina Adela (2007), *Ética sin Moral*, Tecnos, Madrid.
- Dahlmann Carl (1979), *The Problem of Externality*, on "The journal of Law and Economics 22, number 1 (april):148.
- Dahl Robert, *La Democracia y sus Criticos*, Paidos, Barcelona, 1992.
- Di Filippo Armando (1981), *Desarrollo y Desigualdad Social en América Latina*, Colección Lecturas del Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dunning, John (1993), *Trade, location of economic activity and the multinational enterprise: A search for an eclectic approach*. Extraído de *The theory of transnational corporations*. Volume I. Edited by John Dunning, The United Nations Library on transnational corporations. Transnational Corporations and Management Division. Routledge, London, New York, 1993.
- Friedman M (1976), *Teoría de los Precios*, Alianza Editorial, Madrid.
- Furtado Celso (1978), *Creatividad y Dependencia*, Siglo XXI Editores, México.
- Furtado Celso (1965), *Dialéctica del Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Furtado Celso (1966), *Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina*, Eudeba, Buenos Aires.
- Furtado, Celso (1976), *Prefacio a nova economía política*, Paz e Terra.
- Galbraith J.K. (1960), *La Sociedad Opulenta*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Galbraith J.K (1969), *El Nuevo Estado Industrial*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Galbraith J.K. (1983), *El Dinero*, Editorial Hyspamérica, Madrid.
- Galbraith J. K. (1952), *American Capitalism: the concept of countervailing power*, Penguin Books, USA.
- Hayek, F (1981), "Por qué no soy conservador", Incluido en *Camino de Libertad*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- Hirschman A. (1945), *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press.
- Hoekman y Kostecki (2001), *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press.
- Keynes J.M. (1943), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Keynes J.M. (1971), *A treatise on money*. Volume I: *The pure theory of money*, Mac Millan Press, London.
- Krugman y Obstfeld (1994), *Economía Internacional*, McGraw Hill.
- Kymlicka Will (2002), *Contemporary Political Philosophy*, Oxford University Press, Great Britain.
- Lamy Pascal (2005), *Towards World Democracy*, Policy Network, United Kingdom.
- Mallorquín C (2006), "En Resguardo de lo Herético: El Estructuralismo Latinoamericano y el institucionalismo norteamericano", en Torres Sanchez y Mallorquín, compiladores (2006).
- Malthus Roberto (1946), *Principios de Economía Política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Myrdal G (1959), *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México.

- North Douglass (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- North, D (1981), *Structure and Change in Economic History*, Norton & Company, USA.
- Pinto A. (1991), *América Latina: Una visión Estructuralista*, Colección América Latina, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pinto y Di Filippo (1974), "Notas sobre la Estrategia de la Distribución y la Redistribución del Ingreso en América Latina", en Anibal Pinto 1991, páginas 535-554.
- Pinto y Di Filippo (1979), "Desarrollo y Pobreza en América Latina: Un Enfoque Histórico Estructural, en Anibal Pinto" (1991), páginas 555-576.
- Polanyi Karl (2006), *La gran transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch R. (1970), *Transformación y Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch R. (1963), *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Prebisch R. (1981), *Capitalismo Periférico, Crisis y Transformación*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodrik Dani (2000), *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, Harvard University. Paper prepared for a Handbook on "Developing countries and the Next Round of WTO Negotiations, edited by Bernard Hoekman.
- Porter Michael (1991), *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, Argentina.
- Ohmae Kenichi (1990), *La Mente del Estratega*, McGrawHill, Bogotá Colombia.
- Smith Adam (1994), *La Riqueza de las Naciones*, Alianza Editorial, El Libro de Bolsillo, Madrid.
- Smith Adam (1997), *La Teoría de los Sentimientos Morales*, Alianza Editorial, El Libro de Bolsillo, Madrid.
- Smith Adam (1983), *La Riqueza de las Naciones*, Editorial Orbis Hyspamerica, Argentina.
- Veblen Thorstein (1904), *The Theory of business enterprise*, New York: Charles Scribner's Sons.

- Sunkel O. (1989), *Institucionalismo y Estructuralismo*, Revista de la CEPAL, Número 38.
- Veblen Thorstein (1963), *Teoría de la Clase Ociosa*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weber Max (1973), *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu, Bs. Aires.
- Weber Max (1964), *Historia Económica General*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weber Max (1974), *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.