

CAPÍTULO 4

Las Empresas Transnacionales y los Estados del Tercer Mundo: de la vieja a la nueva Internacionalización *

Hace una generación, las controversias acerca del impacto de las empresas transnacionales (ET) en el Tercer Mundo fueron fundamentales en los debates académicos sobre la economía política del desarrollo. Aquellos que defendían consistentemente a las ET como instrumentos efectivos para la extensión de la prosperidad a los países pobres¹ se enfrentaban con los teóricos del imperialismo y de la «dependencia»², que veían a los inversores extranjeros como los principales responsables por los retrasos y las distorsiones en el progreso de los países del Tercer Mundo. En este debate, el Estado del Tercer Mundo se erigía como la principal fuerza política de oposición. Los críticos de las ET esperaban que los Estados pudieran corregir las distorsiones del mercado y aceleraran el crecimiento negociando con las ET o excluyéndolas. Los partidarios de las ET consideraban que los Estados eran portadores de un nacionalismo irracional, cuyos temores provincianos al poder económico de las ET despojaba a sus países de una fuente esencial de progreso económico.

Hoy en día, esa controversia está muerta. Es ocioso discutir si las ET son instrumentos óptimos para el desarrollo o no, puesto que ningún país del Tercer Mundo considera la posibilidad excluirlas. En Brasil, la administración del presidente Fernando Enrique Cardoso, un antiguo «dependencista»*, apenas hace declaraciones sobre las ET, excepto para indicar el interés del país en atraer inversión extranjera. Los trabajos recientes sobre ET (Rowthorn 1992; Graham y Krugman 1993) prestan atención principalmente a la inversión cruzada entre países industriales avanzados. Las relaciones del Estado con las ET ocupan un lugar secundario en los análisis sobre el Estado en el Tercer Mundo, que se concentran ahora en la capacidad de éstos para realizar políticas de ajuste estructural,

* Desearía reconocer aquí la ayuda invaluable de John Talbot en la preparación de este ensayo. Me gustaría también agradecer a Ha-Joon Chang, Richard Kozul-Wright, Bob Rowthorn y los otros participantes de la reunión de Cambridge sobre *Transnacional Corporation and the Global Economy* por sus útiles comentarios en un borrador anterior de este artículo.

¹ Por ejemplo, Raymond Vernon (1968).

² Por ejemplo, Andre Gunder Frank (1967).

* Neologismo en español en el original. Significa obviamente «defensor de la teoría de la dependencia». (N. del T.)

o en su tendencia desafortunada a promover el comportamiento de búsqueda de «rentas propias»* por parte del personal de la administración pública.

Ese cambio tiene sentido. La mayoría de la inversión extranjera directa (IED) ocurre entre países desarrollados. Para los teóricos del comercio y de la inversión, para los encargados de adoptar políticas públicas o para los administradores de las ET, tiene más sentido concentrarse en los efectos que tienen las inversiones cruzadas en el Norte. Los casos del Tercer Mundo complican el cálculo sin que proporcionen un beneficio mensurable a la hora de encontrar soluciones generales. En los países pobres, un conjunto creciente de problemas tremendamente urgentes y la ausencia de alternativas evidentes ahogan cualquier interés acerca del problema de si una industrialización dominada por las ET es menos deseable que otra que se apoyara más en la capacidad empresarial local (privada o pública).

No obstante, con el silencio actual se pierde algo. El impacto de las ET en la trayectoria del desarrollo en el Tercer Mundo es significativamente mayor de lo que era durante los días de la controversia mencionada, como mayores son también las asimetrías de poder económico y político que despertaron las reacciones nacionalistas del pasado. A pesar de la ubicuidad casi total de la dependencia del Tercer Mundo de la IED, las formas de participación de las ET en la economía y las consecuencias de ello han sido muy diferentes entre países y regiones. Cualquier respuesta efectiva a los serios problemas de los países pobres depende de poder separar las estrategias ganadoras de las perdedoras a la hora de negociar con las ET.

Se requiere, por tanto, reconsiderar la evolución reciente de las relaciones entre las empresas transnacionales y los Estados del Tercer Mundo. En el transcurso de los últimos 25 años han ocurrido cambios fundamentales en las estrategias de las ET, el carácter de la IED y la posición de los encargados de adoptar políticas públicas en el Tercer Mundo. Tanto si tenemos éxito en la comprensión de sus consecuencias para el futuro como si no, esos cambios deben ser descritos y analizados. Mi enfoque en relación con esa reconsideración es comenzar a partir de la perspectiva de los Estados del Tercer Mundo. ¿Cuáles son las cuestiones que suscita la inversión de las ET desde el punto de vista de los Estados? ¿Qué intereses compartidos y conflictos potenciales subyacen en las interacciones entre los encargados de las políticas públicas en el Tercer Mundo y los ejecutivos de las ET? ¿En qué medida son diferentes de los problemas usuales que pueden observarse en las relaciones generales entre las empresas y el Estado? Al analizar las respuestas a estas cuestiones en abstracto se crean las condiciones necesarias para un examen más concreto de las tendencias históricas en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

* Véase nota del traductor en p. 34

Para efectos del análisis tiene sentido dividir en dos el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, separando la «Edad de Oro del capitalismo» (1950-1973) de los últimos veinte años de globalización y lento crecimiento³. Las relaciones entre las ET y los Estados del Tercer Mundo durante la «Edad de Oro» se conceptualizan aquí mediante la expresión «vieja internacionalización». Lo típico en la «vieja internacionalización» fue la inversión de Estados Unidos en los grandes países de Latinoamérica. Esta clase de inversión, dirigida fundamentalmente a proporcionar bienes manufacturados para los mercados domésticos del país receptor y cimentada en torno a filiales de propiedad total de las ET inversoras, fue esencial para promover una «industrialización basada en la sustitución de importaciones». Cardoso y Faletto (1979) la caracterizaron como «la internacionalización del mercado doméstico».

La «nueva internacionalización» que ha tenido lugar entre 1973 y hoy en día responde a un paradigma diferente. Sus estrategias de producción están definidas por los mercados globales, más que por los mercados locales (aunque ello internacionaliza aún más los mercados domésticos del Tercer Mundo). Las redes de producción global se construyen típicamente en torno a una serie de «alianzas estratégicas» entre ET, pero ocasionalmente pueden incluir grupos empresariales del Tercer Mundo. Las exportaciones manufacturadas del Tercer Mundo hacia los mercados de los países ricos son esenciales en el nuevo paradigma, mientras que los flujos de los países avanzados al Tercer Mundo asumen crecientemente la forma de prestación de servicios e intangibles. La nueva internacionalización permea todas las regiones del Tercer Mundo, pero ahora su lugar arquetípico es Asia del Este y no Latinoamérica.

Al estudiar la «vieja» y la «nueva» internacionalización se presta un especial interés a las respuestas cambiantes de los Estados del Tercer Mundo. ¿Qué tipo de transformación produjo el cambio de la «vieja» a la «nueva» internacionalización en las cuestiones relevantes para los Estados del Tercer Mundo? ¿Hasta qué punto el cambio en la concentración geográfica de la IED es una consecuencia de los distintos enfoques políticos de los diferentes Estados, a diferencia de la aplicación de la lógica más simple de la dotación de recursos naturales, costos laborales o mercados? ¿La «nueva internacionalización» implica la resolución de los conflictos del pasado entre las ET y los Estados del Tercer Mundo, y una mayor contribución de la IED al crecimiento y al bienestar en estos países, o aumenta la distancia entre los intereses de las ET y los de los países del Tercer Mundo?

Después de examinar las respuestas a estas preguntas en términos generales, se ofrecerá un ejemplo específico del cambio que supone pasar

³ Cfr. Millberg (1998).

de la vieja a la nueva internacionalización: el carácter cambiante de la industria de la tecnología de la información en tres países en vías de desarrollo que cuentan con elites industriales relativamente grandes y diversificadas: Brasil, India y Corea. Este caso nos permitirá un examen más cercano de las semejanzas y diferencias de las políticas estatales y las estrategias de las ET en los distintos países y regiones. También permitirá observar más concretamente los procesos que se encuentran detrás de la transición de la «vieja» a la «nueva» internacionalización, y nos dará una oportunidad de realizar una evaluación más específica de cómo la nueva internacionalización puede cambiar la posición de los países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo.

Antes de pasar al examen de los recientes cambios históricos y de sumergirnos en los detalles de una industria concreta, debemos prestar atención a las cuestiones generales que afectan las relaciones entre los Estados del Tercer Mundo y las ET.

LAS CUESTIONES PARA LOS ESTADOS DEL TERCER MUNDO

Para muchos funcionarios estatales, la cuestión a la cual afecta la inversión extranjera es simple. Es idéntica a la cuestión que estos funcionarios se plantean sobre cualquier sector al que alcance su poder: cómo extraer el mayor beneficio personal de cualquier riqueza o ingreso que puedan generar los actores privados. Si ese es el tipo de funcionarios que predomina, estamos ante Estados predatorios*. Su interacción con las ET se describe mejor en términos de modelos de negociación entre grupos de individuos, más que como relaciones entre dos tipos de instituciones.

Otras estructuras estatales se comportan más como burocracias weberianas⁴. No son simplemente sumas de individuos maximizadores de su utilidad, sino organizaciones capaces de perseguir fines colectivos. La perspectiva de los funcionarios estatales en esas organizaciones refleja el elemento irreducible de identificación con la nación que es peculiar del Estado como institución (O'Donnell 1979). Los Estados pueden definir qué es el «interés nacional» críticamente, pero en la medida en que sean capaces de actuar como agentes de una colectividad mayor, su comportamiento se convierte en algo teóricamente más interesante.

Cualquier Estado que persiga fines colectivos generales tendrá un fuerte interés en maximizar el potencial productivo futuro del territorio que gobierna. Puede hacerlo con el propósito de mejorar el bienestar de sus

* Véase el capítulo 1 de este libro.

⁴ Para una discusión de las burocracias weberianas en contraste con las organizaciones estatales predatorias, véase Evans (1995, 29-30, 46-47). Véase también el capítulo 2 de este libro.

ciudadanos (y, por tanto, para aumentar el apoyo político que presumiblemente recibirá de ellos) o simplemente con el fin de aumentar la productividad local, que es la base sobre la cual se apoya el Estado para obtener sus propios recursos. En cualquier caso, la preocupación por el crecimiento económico hace que el Estado tenga firmes intereses compartidos con el capital. En tanto la acumulación de capital signifique inversión en activos productivos a largo plazo, los fines del capital y el Estado coinciden. Los Estados proporcionan los bienes colectivos que necesita el capital para poder realizar inversiones a largo plazo. Esos bienes colectivos no serían sólo infraestructuras físicas, sino también, e incluso más primordialmente, un conjunto de normas que gobiernen los derechos de propiedad y las transacciones económicas, y que sean predecibles y claras⁵. El capital privado proporciona la red descentralizada de recogida de información y de iniciativa empresarial efectiva que una burocracia única no puede duplicar.

Aunque el capital es el aliado natural del Estado en cualquier proyecto compartido de transformación económica, la relación entre las inversiones productivas a largo plazo y aquellas que buscan maximizar los beneficios no es tan directa como las teorías del comportamiento empresarial más simplistas pudieran sugerir. La búsqueda del beneficio puede tomar una variedad de formas, incluyendo la especulación improductiva. Una vez que la teoría económica ha admitido la posibilidad de los rendimientos crecientes, la dependencia de los procesos previos y los equilibrios múltiples (Arthur 1990; Krugman 1987; Romer 1994), la conveniente ecuación entre mejoras de la productividad y búsqueda empresarial de beneficios no puede tomarse como algo dado. El capital sigue siendo un agente potencial de la transformación económica, pero su contribución a ella se hace contingente, en lugar de automática.

Mantener el aspecto del capital que busca el beneficio unido a aquel que contempla su potencial transformador es especialmente problemático para los Estados del Tercer Mundo. A ningún empresario le gusta enfrentarse con las ideas de Schumpeter sobre destrucción creativa del mercado existente*, y cualquier persona sensata que se dedique a los negocios tiene aversión al riesgo, pero los capitalistas del Tercer Mundo, que operan en una economía internacionalizada en la cual ellos son inevitablemente diminutos en relación con la competencia global, se encuentran en una posición especialmente difícil para asumir riesgos. La desproporción entre el tamaño máximo posible de las organizaciones de los empresarios privados y el tamaño económicamente exigido por las inversiones para la

⁵ Cfr. con el trabajo de North (1990) y otros «nuevos institucionalistas».

* Para Schumpeter, las economías se veían sujetas cíclicamente a procesos de destrucción creativa que reacomodaban los sectores productivos de la economía a las nuevas condiciones de producción, eliminando o reduciendo ciertas formas de producción y potenciando otras. (N. del T.)

transformación económica, como Gerschenkron (1962) observó en su análisis de los últimos países en incorporarse al desarrollo europeo, es todavía más evidente para los países pobres.

Desde esta perspectiva, el Estado tiene ventaja sobre los empresarios individuales. Los proyectos empresariales colectivos organizados por el Estado pueden ser pequeños comparados con los estándares globales, pero el Estado se puede permitir asumir mayores riesgos y tener una perspectiva a más largo plazo. Cuando actúan como promotores de esfuerzos económicos novedosos, como los que generaron las economías de aglomeración* que se encuentran en lugares como Silicon Valley, que dependen crecientemente de la acción conjunta de muchas empresas diferentes, la actividad del Estado puede ser trascendental para superar los problemas de la acción colectiva. En resumen, que la búsqueda de rentabilidad se mueva o no en la dirección de las inversiones que crean nuevos activos productivos para que los ciudadanos de un lugar determinado trabajen en ellos, puede depender perfectamente de la capacidad del Estado para trascender los límites de los empresarios particulares que operan en una posición periférica en relación con la economía mundial.

La lógica de la relación entre el Estado y el capital transnacional es diferente. Las disparidades de escala entre el sector público y el sector privado van en dirección contraria a la que acabamos de mencionar. Puesto que la mayoría de las ET puede asumir tranquilamente que es improbable que aun los contratiempos más serios amenacen su supervivencia a largo plazo, tienen mayor libertad para asumir riesgos. En este sentido, son agentes más probables de la transformación económica, pero es precisamente el tamaño y la capacidad lo que les da el poder de efectuar cambios, y lo que los convierte también en aliados poco fiables. Puede que tengan una mayor capacidad para asumir riesgos, pero es mucho más difícil convencerlas de que tomen el tipo de riesgos en los cuales están más interesados los Estados del Tercer Mundo, es decir, los riesgos que impliquen realizar inversiones que mejoren la productividad a largo plazo en el interior de las fronteras de un país pobre concreto.

Con el propósito de apreciar plenamente las complicadas relaciones entre los Estados del Tercer Mundo y el capital transnacional, deben verse las trayectorias locales en el contexto de la economía global. La división internacional del trabajo establece los parámetros del éxito y del fracaso nacionales. Algunos de los nichos en esa división del trabajo son claramente más rentables que otros, no sólo porque su rentabilidad es mayor, sino

* Las economías de aglomeración son las externalidades positivas, o beneficios en un lenguaje no especializado, que se generan por el hecho de colocar los recursos productivos en una situación en la que se generan sinergias mutuas entre ellos que aumentan el potencial de crecimiento con respecto a una situación de dispersión de los recursos. (N. del T.)

porque constituyen lo que Hirschman (1977, 96) ha llamado las «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». La producción de textiles terminó creando una «conspiración multidimensional favorable al desarrollo» en la Inglaterra del siglo XVIII. En Portugal, durante ese mismo periodo, la producción de vino fue un buen negocio para los viticultores locales, pero un callejón sin salida para el desarrollo del país en su conjunto.

Si la especialización de la producción estuviera determinada por los recursos naturales que se poseen (como una versión simplista de la teoría tradicional de la ventaja comparativa pudiera sugerir), entonces preocuparse por las diferencias entre los nichos existentes en la división global del trabajo sería estéril. La única tarea de un país sería determinar cuál es el nicho para el que estaba destinado y llenarlo lo mejor que pudiera. Desgraciadamente, la especialización económica en una economía mundial que se caracteriza por los rendimientos crecientes y la dependencia del proceso previo es un tema mucho más complicado e indeterminado. No sólo puede crearse artificialmente una ventaja comparativa, sino que el proceso de construcción puede producir resultados poco probables e insólitos. Por qué los italianos habrían de tener éxito en la construcción de maquinaria para la inyección de plásticos, mientras que los daneses tienen una ventaja comparativa en productos farmacéuticos es sólo obvio *post hoc*⁶. Por qué Argentina, con su masiva producción de cuero, habría de tener menos éxito en la exportación de zapatos de piel que Brasil, o por qué Pakistán pueda tener cualquier tipo de ventaja comparativa en la exportación de instrumental quirúrgico es todavía más difícil de explicar.

La dificultad para predecir el potencial productivo a largo plazo de cualquier conjunto dado de recursos productivos de un territorio se encuentra en el corazón de la tensión entre los Estados del Tercer Mundo y las ET. Los Estados del Tercer Mundo deben emprender iniciativas que puedan convertirse en la base de su participación en sectores y actividades que constituyan «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». Las ET no tienen ninguna razón para realizar apuestas optimistas a favor de la transformación futura de cualquier país pobre. Es más, puesto que la mayoría de los altos ejecutivos de las ET siguen proviniendo de un número

⁶ Véase Porter (1990, 1, 149, 162, 314)

⁷ Como ha señalado recientemente *The Economist* (1995, 14), gran parte del discurso del «multiculturalismo» en relación con la administración de las ET es «puro ruido». Según las estadísticas de esta publicación, «la proporción de miembros de origen extranjero en los consejos de dirección de las 500 compañías más importantes de Estados Unidos en 1991 era, entre todas, del 1%, la misma que 10 años antes...». Y, naturalmente, en la medida en que la administración de la empresa adquiere un cierto sabor «multinacional», lo más probable es que ello implique una relación fértil entre Estados Unidos y Europa o entre países de la Unión Europea. El mundo en vías de desarrollo sigue siendo en gran medida «la periferia», al menos en lo que se refiere a la cultura colectiva de los ejecutivos de las ET.

pequeño de países industriales avanzados⁷, el prejuicio natural de su «racionalidad limitada» colectiva⁸ los conduce a interpretar que los entornos desconocidos del mundo en vías de desarrollo no son adecuados para las actividades industriales de punta.

Los países pobres que intentan huir de sus nichos de baja rentabilidad deben siempre estar atentos a las oportunidades para reconstruir su ventaja comparativa. Se tiene que convencer a los ejecutivos de las ET de que el entorno local ofrece más externalidades positivas para las nuevas y prometedoras actividades que las que ofrecen una gran variedad de lugares en otras naciones del mundo, la mayoría de las cuales cuentan ya con economías desarrolladas. Esos ejecutivos tienen todo tipo de razones para no apartarse de la perspectiva tradicional que destaca la oportunidad de obtener beneficios teniendo en cuenta los recursos naturales locales, en lugar de con hipotéticos recursos potenciales. Esa visión tiende a ratificar y a congelar la posición ya existente de un país en la división global del trabajo. En consecuencia, elegir confiar en las ET es una estrategia arriesgada para aquellos países que intentan evitar permanecer atrapados en actividades de baja rentabilidad que agotan sus recursos productivos.

Sea o no arriesgado, es inevitable confiar en las ET en el mundo contemporáneo. No existe ningún Estado del Tercer Mundo que se pueda permitir excluir a las ET o cuyas políticas públicas se estimen que quedan fuera de los límites de lo que se considera razonable por la cultura colectiva de los ejecutivos de estas empresas. En lugar de concentrarse en negociar mejores acuerdos, la mayoría de los países en vías de desarrollo debe preocuparse por cómo asegurar que sus políticas concuerden con las estrategias prevalecientes de las ET. En resumen, los Estados del Tercer Mundo tienen sólo un limitado espacio de maniobra dentro del cual pueden perseguir el fin de una transformación económica que mejore la productividad.

Lo que es sorprendente, a la vista de las gigantescas restricciones bajo las cuales operan los Estados del Tercer Mundo, es que éstos tengan éxito en ocasiones a la hora de negociar efectivamente acuerdos y de establecer nuevos nichos para sus países dentro de la división global del trabajo. La historia de la interacción entre las ET y los Estados del Tercer Mundo durante el medio siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial muestra cómo las alternativas en el Tercer Mundo se ven constreñidas por un contexto global en rápido desarrollo, pero también permiten concluir que las acciones de los Estados pueden suponer una diferencia. Algunas veces esa diferencia es marginal y se encuentra sujeta a su posterior reversión, pero otras es sustancial y sólida.

⁸ Cfr. Simon (1975).

LOS PARADIGMAS CAMBIANTES DE LA IED EN EL TERCER MUNDO

Los inversores extranjeros han tenido siempre una fuerte influencia en la economía política de los países pobres. Los inversores de los primeros tiempos eran políticamente inseparables del colonialismo y su paradigma económico era el de la ventaja comparativa clásica. Las únicas inversiones que tenían sentido eran las que explotaban la base de recursos naturales del Tercer Mundo, extrayendo minerales o beneficiándose del clima y el suelo. Las inversiones que pudieran imitar las actividades económicas importantes en la metrópoli se veían no sólo como algo irracional, sino que a menudo estaban prohibidas por los poderes coloniales.

Durante el periodo clásico de internacionalización, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, hubo alguna IED en empresas manufactureras, pero el impulso básico para las relaciones económicas entre Norte y Sur siguió siendo la explotación de la ventaja comparativa clásica. Para los fabricantes del Primer Mundo, el Tercer Mundo era una fuente de materias primas y un mercado. Como Bairoch y Kozul-Wright (1995) señalan, este modelo temprano de la «globalización» prácticamente no se preocupó por acortar la distancia entre la productividad en el Primer Mundo y el Tercer Mundo, y en algunos casos estableció las bases para ensancharla.

Después de la Segunda Guerra Mundial, un nuevo tipo de inversión extranjera comenzó a complementar la inversión tradicional. Las materias primas continuaron dominando las exportaciones del Tercer Mundo, pero en algunos de estos países la inversión transnacional que buscaba satisfacer la demanda local creciente de bienes de consumo manufacturados comenzó a rivalizar en importancia con las inversiones extractivas. La producción y el consumo dentro de las economías del Tercer Mundo se internacionalizaron como nunca lo habían estado previamente. Al mismo tiempo, los vínculos que unían los bienes situados en el Tercer Mundo a otros propietarios en economías avanzadas se hicieron mucho más complejos y efectivos. Las operaciones económicas del Tercer Mundo se encontraban ahora integradas en organizaciones corporativas del Primer Mundo por algo más que una definición jurídica⁹.

El predominio de la IED destinada a la sustitución de importaciones resultó al final más breve que la hegemonía de la que anteriormente habían gozado las tradicionales inversiones extractivas orientadas a la exportación. Hacia finales de los años setenta, la inversión manufacturera dirigida a los mercados domésticos del Tercer Mundo hacía parte ya de la «vieja internacionalización». Había comenzado a surgir una «nueva

⁹ Cfr. Wilkins (1995) para una visión diferente del carácter cambiante de las inversiones de las ET.

internacionalización», que se erigía en torno a redes de producción global y formas más complejas de alianzas entre empresas transnacionales, y también entre ellas y el capital local. De la misma manera que las inversiones para la sustitución de importaciones que se daban en la «vieja internacionalización» se habían superpuesto a las formas tradicionales de IED, sumándose a ellas en vez de sustituirlas, la «nueva internacionalización» se superponía a las redes existentes de sustitución manufacturera, pero establecía con claridad un nuevo paradigma. La producción y el consumo de productos manufacturados en el Tercer Mundo se encontraban más profundamente dominados que nunca por el capital transnacional, pero las ET añadieron a su producción existente para los mercados locales las exportaciones manufacturadas a los mercados de los países avanzados¹⁰. Incluso en el Tercer Mundo la inversión extranjera se convirtió en un vehículo para el comercio «entre sectores industriales» y para explotar la ventaja comparativa clásica.

A pesar de que la llegada de la «vieja internacionalización» y la transición a la «nueva» estaban gobernadas primordialmente por los cambios en el carácter de las empresas transnacionales y en la estructura de la economía global en su conjunto, los Estados del Tercer Mundo y sus políticas públicas tuvieron también cierto protagonismo. Examinar los puntos en común y los contrastes entre la vieja y la nueva internacionalización es una de las mejores estrategias para aclarar las relaciones cambiantes entre los Estados del Tercer Mundo y las ET.

LA VIEJA INTERNACIONALIZACIÓN

Las raíces de la internacionalización de los sectores manufactureros del Tercer Mundo que siguió a la Segunda Guerra Mundial se hallan en una combinación compleja de factores económicos y políticos. El simple hecho de que los países más grandes o más avanzados del Tercer Mundo ofrecieran mercados más prometedores para los bienes manufacturados más complejos, hizo que la IED en el sector de las manufacturas se hiciera más atractiva económicamente, y las mejoras tecnológicas en los transportes y las comunicaciones la hicieron más factible. Igual de importante es que las principales empresas de los países avanzados habían desarrollado un repertorio de técnicas organizativas que les hicieron tener confianza en que podrían controlar la complejidad que suponía la fabricación realizada en sitios de producción lejanos¹¹.

¹⁰ Una importante tendencia que no se estudia en el análisis que presentamos aquí es la importancia creciente de las actividades en el sector de servicios de las ET en el mundo en vías de desarrollo. Se requeriría otro artículo para analizar seriamente la dominación creciente de las ET de los mercados de intangibles del Tercer Mundo (por ejemplo, de los medios de comunicación y de los seguros contra riesgos).

¹¹ Cfr. Fouraker y Stopford (1968); Stopford y Wells (1972).

La política tuvo también un papel fundamental. En Latinoamérica, el colapso de los mercados internacionales de materias primas durante la Gran Depresión dejó a los encargados de las políticas públicas desilusionados con la ventaja comparativa tradicional, e hizo que la idea de una estructura productiva local más diversificada se hiciera muy atractiva. El mismo trauma aumentó la influencia política de las elites locales interesadas en la fabricación, y disminuyó el dominio político anterior, no discutido, de los exportadores tradicionales de materias primas. Las barreras arancelarias que se establecieron a continuación ayudaron a convencer a las ET de que merecía la pena intentar suministrar localmente sus productos a los mercados del Tercer Mundo, en lugar de confiar en las exportaciones del Primer Mundo hacia ellos.

Esta combinación de cambio económico y políticas estatales puso en marcha una transformación fundamental en el carácter de la IED en el Tercer Mundo. Puesto que las empresas estadounidenses lideraron el proceso, comparar las características de la IED estadounidense en el Tercer Mundo en 1950 con las de 1974 ofrece una manera rápida de mostrar la evolución de la «vieja internacionalización». En 1950, sólo el 15% de la IED en el Tercer Mundo se dirigía al sector manufacturero, pero en los principales mercados de Latinoamérica, que eran el lugar más importante para la IED estadounidense en estos países, las manufacturas eran ya un componente principal de la IED, suponiendo el 30-45% del total del IED estadounidense en Argentina, México y Brasil (Pizer y Cutler 1960, Tabla 3). Hacia 1974, la proporción de la inversión manufacturera de la IED estadounidense en el Tercer Mundo se había más que doblado en conjunto. En los principales mercados latinoamericanos, la fabricación se había convertido en la forma dominante de IED. En Argentina, Brasil y México, las manufacturas suponían más de dos tercios de la IED estadounidense. Incluso en Venezuela, donde las exportaciones petrolíferas dominaron la economía a lo largo de todo el periodo, la IED en el sector manufacturero se disparó y se multiplicó por más de 25 (pasando de 24 millones de dólares a 559 millones de dólares al final de ese periodo, lo que suponían el 40% de la IED estadounidense) (Lupo y Freidlin 1975, Tabla 13)¹².

Las inversiones de las ET en capacidad manufacturera local unieron en un proyecto general de industrialización para la sustitución de importaciones (ISI) a los administradores de las empresas extranjeras y a los encargados de las políticas públicas que favorecían políticas desarrollistas, pero el grado en el cual ese proceso contribuyó a fortalecer los intereses de los

¹² Las cifras para Venezuela se dan, naturalmente, en términos nominales. En Latinoamérica en su conjunto, la IED de Estados Unidos en empresas manufactureras se multiplicó por 20 en términos nominales, pasando de apenas 400 millones de dólares justo después de la Segunda Guerra Mundial, a 9.000 millones para el año 1976 (Evans 1979, 25).

Estados del Tercer Mundo en la construcción de nuevas capacidades que mejoraran la producción en sus territorios varió sustancialmente de un sector a otro. Algunas de las nuevas inversiones de las ET representaron claramente victorias para los Estados que estaban intentando que las ET se comprometieran con un proyecto único para mejorar la productividad. Otras de esas inversiones fueron simplemente expresiones de la búsqueda de las ET de nuevos caminos para obtener más beneficios, y otras tuvieron seguramente un impacto negativo sobre las capacidades productivas locales.

La producción de automóviles es un buen ejemplo del primer caso. En países como Brasil o México, el Estado no sólo creó un incentivo para la IED, al hacer los automóviles importados prohibitivamente caros, sino que también inició un esfuerzo sistemático por convencer a las ET del sector automotriz de que les proporcionaría un apoyo predecible que las ayudaría a que sus inversiones fueran rentables a largo plazo¹³. La implantación posterior de cadenas de montaje de las ET generó una nueva capacidad económica, creó nuevos puestos de trabajo para trabajadores industriales cualificados, y estimuló la producción de repuestos y componentes (a menudo suministrados por fabricantes locales), y de bienes intermedios que iban del plástico al acero (a menudo producidos por el Estado).

Los cigarrillos nos ofrecen un patrón divergente. Las ET estadounidenses productoras de tabaco, al enfrentarse en los años sesenta a una desaprobación pública creciente a su producto en sus países de origen, emprendieron un plan cardinal para quitarles el mercado latinoamericano a los monopolios adormilados (a menudo de propiedad local) que lo controlaban en aquel tiempo. Los Estados de la región capitularon finalmente frente a los esfuerzos extenuantes de las ET, entre los que estuvo incluso el contrabando de cigarrillos para convencer a los gobiernos latinoamericanos de que la resistencia sólo significaría una pérdida de ingresos fiscales (al menos eso es lo que defiende Shepard (1985)). Una vez que estuvieron dentro de esos mercados, las ET aumentaron espectacularmente los gastos en publicidad (junto con el precio de los cigarrillos) y demostraron su habilidad para inducir la demanda dentro de un mercado. Fue una estrategia exitosa desde el punto de vista de los beneficios de las ET, pero tuvo consecuencias obviamente negativas para la productividad local (teniendo en cuenta las consecuencias adversas para la salud que tiene el aumento en el consumo de cigarrillos). En este sector (al igual que en otros donde el efecto de la inversión de las ET fue principalmente cambiar las preferencias de los consumidores), los Estados carecieron del poder

¹³ Existe, obviamente, un muy numeroso trabajo académico acerca de la creación de la industria del automóvil en Latinoamérica. Véanse, por ejemplo, Bennett y Sharpe (1985); Jenkins (1977); Kronish y Mericle (1984); Shapiro (1994).

necesario para hacer que la búsqueda del beneficio de las ET se alinee con una transformación económica que mejorara la productividad.

Además de que sus efectos variaran entre sectores, la internacionalización de la producción y el consumo del Tercer Mundo tuvieron un ritmo diferente entre países y regiones. Los Estados con mercados domésticos más grandes tuvieron más éxito a la hora de atraer la inversión de las ET. Por ejemplo en el año 1974, y para el caso de las empresas de Estados Unidos, cerca de la mitad de toda la IED estadounidense en manufacturas en el Tercer Mundo se encontraba en México y Brasil. Los países más pequeños, más pobres, sin mercados domésticos importantes, tenían poco poder de negociación cuando intentaban atraer actividades de fabricación complejas. También continuaron prevaleciendo las preferencias regionales tradicionales: Estados Unidos siguió concentrándose en Latinoamérica, mientras que las antiguas colonias siguieron siendo atractivas para Gran Bretaña y Francia.

Los países pequeños y pobres de Asia del Este y del sudeste, como Corea y Taiwán, en gran medida fueron excluidos. A pesar de ser clientes militares y políticos de Estados Unidos, estos países no fueron lugares atractivos para la IED cuando la inversión manufacturera en el extranjero floreció en los años cincuenta y sesenta. Sus mercados diminutos y poco familiares no eran atractivos, y sus agresivos vecinos comunistas hacían las inversiones a largo plazo inseguras. En estos países, el capital extranjero provino fundamentalmente del sector público más que del privado. Llegó como ayuda extranjera estadounidense, y ayudó a construir la capacidad y la fuerza económica de las estructuras estatales locales. En Taiwán y Corea, la inversión en sustitución de importaciones ocurrió gracias a proyectos conjuntos construidos en torno a alianzas entre el Estado y una incipiente clase industrial local, con una ayuda mucho menor de las ET.

Incluso aquellos más privilegiados por el proceso de internacionalización que siguió a la posguerra encontraron que los resultados no eran todo lo satisfactorio que deseaban. Países como Brasil y México no contaban todavía a comienzos de los años setenta con un número adecuado de trabajos en el sector industrial local, y seguían padeciendo la plaga de los problemas persistentes derivados del desequilibrio de la balanza de pagos. Además, las filiales cuya finalidad era proveer los mercados domésticos en el Tercer Mundo solían ser todavía de propiedad total de las organizaciones matrices de la metrópoli y estaban estrechamente controladas por ellas. A comienzos de los años setenta, las presiones políticas de los Estados del Tercer Mundo por cambiar lo que hoy conocemos como la «vieja internacionalización» estaban creciendo. Al mismo tiempo, las estrategias globales de las ET estaban evolucionando en un sentido que presagiaba la «nueva internacionalización». Una vez más, la política local y la economía

global se combinaron para transformar el paradigma de la IED en el Tercer Mundo.

LA NUEVA INTERNACIONALIZACIÓN

Según fue madurando la «vieja internacionalización», los países en vías de desarrollo que habían tenido más éxito a la hora de atraer la inversión de las ET habían adquirido poder de negociación simplemente por el hecho de que la rentabilidad de un mayor número de activos económicos de las ET dependía del «clima para los negocios» en estos países. Estos Estados aventajados intentaron usar ese poder de negociación para conseguir tres cosas. Primero, deseaban más de lo que siempre habían querido: inversión local en activos que mejoraran la productividad, especialmente en sectores y actividades que pudieran conducir hacia «conspiraciones multidimensionales favorables al desarrollo». En segundo lugar, deseaban que las filiales de las ET aumentaran sus exportaciones, al menos lo suficiente como para compensar su repentino apetito de enormes dimensiones por los insumos importados. Finalmente, estos Estados argumentaban que en la medida en que las ET se encontraban cada vez más íntimamente involucradas con el sector productivo industrial doméstico, las filiales de propiedad total extranjera eran menos adecuadas. La India introdujo las llamadas restricciones «FERA», que exigían a las ET vender un porcentaje del capital social de sus subsidiarias a accionistas locales¹⁴. México inició la «mexicanización». Brasil presionó para que se crearan alianzas estratégicas de empresas en sectores en los cuales el Estado sentía que tenía un verdadero poder de negociación, como el petroquímico y las telecomunicaciones.

Pero a medida que los Estados del Tercer Mundo presionaban para que se dieran cambios, la estructura global de las operaciones de las ET estaba sufriendo simultáneamente una metamorfosis. La nueva lógica de la inversión extrajera directa global les permitió reestructurar sus inversiones de tal manera que respondieran a las presiones del Tercer Mundo. Irónicamente, la respuesta también debilitó a algunos de los Estados que previamente contaban con ventaja, y les dio a otros la oportunidad de convertirse en beneficiarios principales del nuevo modelo de IED.

En el viejo internacionalismo, las ET habían trasplantado a los principales países del Tercer Mundo réplicas a escala menor de sus organizaciones productivas en los países avanzados. Según las ET se fueron haciendo más complejas, y se incrementó la facilidad de comunicación y de viajar por todo el globo, y a medida que las presiones competitivas se hicieron más intensas, replicar las operaciones domésticas en una multiplicidad de

¹⁴ Véase Encarnation (1989).

países ya no parecía ser eficiente. Cuando los pactos del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) hicieron que los aranceles abandonaran el nivel de los dos dígitos y que se redujeran las barreras no arancelarias, los beneficios potenciales de una forma más diferenciada de organización global aumentaron. En lugar de internacionalizar cada uno de los mercados domésticos individuales, creando copias de las empresas inversoras en cada uno de ellos, ahora tenía más sentido intentar organizar la producción globalmente. El ideal era suministrar a cada mercado nacional aquello que se pudiera producir en cualquier otro lugar del mundo de una manera más eficiente, sin presuponer que la geografía y las fronteras nacionales eran limitaciones insuperables. La visión de redes de producción global (Gereffi 1995) reemplazó a la vieja imagen de la internacionalización de las ET como un padre que presidía un conjunto disperso de réplicas menores de sí mismo.

Las redes de producción global suponían una jerarquía menos definida que la que reinaba en el modelo de matriz-filial. Puesto que cada unidad de la red se apoyaba en otras partes de la misma para los insumos y también para la venta de sus bienes, la ventaja interna derivada de la coordinación disminuía la necesidad de un control formal, de tipo jurídico. Las alianzas estratégicas entre diferentes ET se hicieron más comunes y la insistencia en realizar las inversiones extranjeras a través de subsidiarias plenamente controladas se hizo menos acuciante. Incluso la definición de lo que constituía una ET se hizo más confusa. Un fabricante de ropa global como Liz Clairbone podía controlar una red diferenciada de fábricas, localizadas en una docena de países diferentes en varias partes del Tercer Mundo, pero no tenía que ser propietario de ellas para controlar su producción (Lardner 1988).

La nueva internacionalización –al igual que la vieja antes que ella– se superpuso a los modelos previos de IED, más que reemplazarlos. El suministro de los mercados domésticos del Tercer Mundo continuó siendo una ocupación fundamental de las empresas afiliadas a las ET. En el caso de la IED estadounidense, por ejemplo, en 1988 sólo se reexportó a Estados Unidos el 20% de las ventas de las empresas afiliadas con sede en los países en vías de desarrollo (Mataloni 1990, tabla 5). Así mismo, las filiales totalmente controladas no desaparecieron necesariamente, pero a menudo se combinaron con nuevas alianzas empresariales que daban a las ET un conjunto diversificado de instrumentos organizativos en cada mercado local. A pesar de todo ello, la nueva internacionalización representó un cambio real en la forma en que las ET se insertaban en las economías del Tercer Mundo.

Las consecuencias de la nueva internacionalización para los Estados del Tercer Mundo fueron contradictorias en varios sentidos. En teoría, el declive de la hegemonía de la geografía a la hora de determinar dónde

emplazar la producción podía ayudar a distribuir las nuevas inversiones de una manera más igualitaria y beneficiar al Tercer Mundo. La promesa de nuevas oportunidades de reexportación hacia los mercados domésticos de las ET era seductora, y los sistemas de control de la producción con estructuras menos rígidas abrían la posibilidad de que el capital del Tercer Mundo pudiera participar en las «alianzas estratégicas». En la práctica, los Estados del Tercer Mundo que tenían interés en que las ET fueran más receptivas a sus problemas de balanza de pagos acabaron obteniendo más de lo que habían pedido. Las exportaciones a través de redes de mercado globales, controladas por las ET, implicaban una subordinación más estrecha de la producción del Tercer Mundo a las estrategias globales de estas empresas en comparación con la vieja internacionalización. Ahora los países de acogida del Tercer Mundo dependían de ellas no sólo para obtener capital y tecnología, sino también para tener mercados.

La nueva internacionalización amenazaba también con aumentar las diferencias entre los países ricos y pobres, en vez de reducirlas. Para comenzar, la aparición del nuevo internacionalismo se acompañó de una concentración creciente de flujos de inversión internacionales en la llamada «triada», conformada por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Si incluimos los flujos de inversiones internacionales de un país a otro de la Unión Europea, el porcentaje de la inversión internacional total en el interior de la triada pasa del 36% del total en 1980 al 55% en 1988 (Stallings y Streeck 1995, tabla 3). En consecuencia, el porcentaje de participación del mundo en vías de desarrollo en la IED de la Unión Europea disminuyó un tercio, mientras que su participación en el capital de la IED japonesa cayó un 40% (UN 1993, tablas 1 y 9)¹⁵. La concentración de la inversión internacional en el mundo desarrollado se acompañó de una tendencia igualmente inoportuna hacia la concentración en el sector industrial. Si se observan las multinacionales estadounidenses más grandes, el Conference Board (Taylor 1991, 12) informó que su número había disminuido una sexta parte entre 1979 y 1989¹⁶. Al mismo tiempo, el número promedio de empresas competidoras en los distintos sectores económicos¹⁷ se redujo a casi la mitad (Taylor 1991, 32).

Para los países del Tercer Mundo, la participación en la nueva internacionalización pasó a ser un privilegio todavía más de lo que lo había sido en la vieja internacionalización, y la distribución de privilegios cam-

¹⁵ Los porcentajes de participación de los países en vías de desarrollo en la inversión extranjera directa estadounidense declinaron sólo marginalmente en su conjunto (del 26 al 25%), puesto que las ganancias en Asia compensaron las pérdidas de Latinoamérica.

¹⁶ El traspaso del poder económico de las empresas domésticas a las transnacionales fue todavía más llamativo. El número de empresas domésticas lo suficientemente grandes para poder ser consideradas por el Conference Board declinó casi un 30% entre 1979 y 1989. A finales de ese período, las ET realizaban casi el 90% de las ventas totales de las grandes empresas estadounidenses (Conference Board 1991, 12).

¹⁷ Definido para estos propósitos como una clasificación de dos dígitos del SIC.

bió. Regiones que habían sido periféricas en la vieja internacionalización (África, Medio Oriente) quedaron aun más excluidas en el nuevo régimen¹⁸, pero los Estados latinoamericanos, que habían sido los más exitosos a la hora de conseguir que las ET se involucraran en los proyectos de industrialización local durante la vieja internacionalización, dejaron de ser los grandes triunfadores en el nuevo paradigma.

Los grandes triunfadores de la nueva ola de internacionalización fueron Estados que en gran medida se habían ignorado durante la anterior. A pesar de la relativa falta de atención que habían recibido anteriormente de las ET, países como Taiwán y Corea tuvieron éxito en incluir su propio capital local en los proyectos iniciales de industrialización para la sustitución de importaciones, y usaron a continuación su propia capacidad burocrática para dirigir a los empresarios locales hacia formas más complejas de actividad industrial¹⁹. Las capacidades manufactureras locales que se habían construido en estos países durante los años sesenta y setenta, en gran parte gracias a los esfuerzos locales, ayudaron a que estas economías se convirtieran en entornos atractivos para las ET en los años setenta y ochenta. Cuando las ET consideraron posibles socios del Tercer Mundo para establecer alianzas estratégicas, las organizaciones empresariales locales, que habían sido alimentadas y cuidadas por los Estados de Asia del Este, se convirtieron en interesantes candidatos. Si Latinoamérica fue el lugar arquetípico en el Tercer Mundo durante la vieja internacionalización, Asia del Este se convirtió en el lugar por excelencia de la nueva²⁰.

¹⁸ Los flujos de inversión extranjera directa estadounidense a África terminaron siendo negativos durante los años ochenta y cercanos a cero para el caso de Japón (excluyendo las inversiones ficticias en la industria naval liberiana). Incluso el porcentaje de África en la inversión extranjera directa de la Unión Europea (tradicionalmente la fuente de inversión extranjera más importante para África) había disminuido hacia finales de los años ochenta a un tercio del porcentaje que representaba a comienzos de la década (cerca de 11% de la inversión extranjera directa en la Unión Europea para el periodo 1988-1990). Los flujos de inversión extranjera directa al Oriente Medio se estancaron durante los años ochenta también. Véase Stallings y Streeck (1995, tabla 4).

¹⁹ Amsden (1989) para Corea y Wade (1990) para Taiwán, ofrecen excelentes descripciones de cómo estos países llegaron a ser nuevos países industrializados. Véase también World Bank (1993), Chang (1994) y Evans (1995).

²⁰ Merece la pena reiterar que la nueva internacionalización no hizo desaparecer los patrones de inversión extranjera directa que caracterizaron a la vieja internacionalización, sino que se construyeron sobre ellos. El aumento absoluto del capital destinado a inversión extranjera directa estadounidense en Latinoamérica a lo largo de los años ochenta fue de más del doble en relación con su aumento en Asia del Este y del sudeste, a pesar de que los ochenta fueron «la década perdida» para Latinoamérica (UN 1993, Tabla 9). De hecho, debe observarse que los flujos de nueva inversión extranjera directa estadounidense a Latinoamérica a finales de los setenta eran aproximadamente dos veces los flujos destinados a Asia, y que los flujos hacia Latinoamérica a finales de los ochenta eran dos veces y media los flujos hacia Asia (Stallings y Streeck, 1995, tabla 4). En el caso del porcentaje de la inversión extranjera directa del Reino Unido en Latinoamérica, el capital destinado a ella aumentó realmente entre 1981 y 1989 (UN 1993, tabla 9). No obstante, incluso si Latinoamérica continuó siendo un importante lugar para la inversión extranjera directa en la nueva internacionalización, Asia del Este seguía siendo el cuento con final feliz de la historia

Los países de Asia del Este fueron los triunfadores de la nueva internacionalización en dos sentidos. Primero, en la división internacional del trabajo que se estaba creando, fueron capaces de participar en los nichos que tenían más probabilidades de ser «conspiraciones favorables al desarrollo» (las tecnologías de información son un caso perfecto; véase la discusión a continuación). En segundo lugar, fueron capaces de transformar su posición en los viejos nichos de maneras tales que mejoraron no sólo la productividad, sino también los ingresos de los trabajadores en general. Sin embargo, debe comprenderse que esos éxitos se construyeron a partir de un conjunto poco común de bases institucionales y estructurales de carácter social que estaban arraigadas en esas sociedades antes de que las ET mostraran interés por la región. No hay nada inherente en la lógica de la nueva internacionalización que dictase que Asia del Este tuviera que tener una participación más ventajosa en la división internacional del trabajo o en los porcentajes de los incrementos de productividad.

Los resultados regionales específicos no deberían confundirse con la lógica general del nuevo paradigma. Mientras que las redes de producción global son compatibles con la posibilidad de que existan formas más rentables de producción en el Tercer Mundo, también son consistentes con un regreso a una división internacional del trabajo más diferenciada jerárquicamente, en la cual se obliga a los países del Tercer Mundo a competir sobre la base de su pobreza (del trabajo barato) y de sus recursos naturales. En resumen, la lógica de la nueva internacionalización es consistente con una vuelta exactamente a la clase de división internacional del trabajo de la que esperaban escapar los Estados del Tercer Mundo cuando quisieron persuadir a las ET de que participaran en la industrialización para la sustitución de importaciones. De hecho, la aparición de la «nueva internacionalización» se asocia no sólo con una reexportación de bienes manufacturados al Norte, sino también con el resurgimiento de la fe en la lógica tradicional de la ventaja comparativa, por la cual el Sur intercambia productos básicos a cambio de bienes manufacturados del Norte.

La idea de que las exportaciones basadas en los recursos naturales probablemente puedan configurar la base para el éxito a largo plazo en el desarrollo es una lectura parcialmente errónea del «periodo clásico» de la internacionalización de finales del siglo XIX²¹. De hecho, hay pocas razones para rechazar las lecciones aprendidas por Latinoamérica como exportador global de productos primarios en el curso de sus últimos 400 años de historia. Las exportaciones de materias primas pueden proporcionar las bases de un crecimiento dinámico, pero también tienen límites inherentes en relación con el nivel de desarrollo que pueden generar. Corea podría fácilmente doblar su producción de semiconductores durante los próximos

²¹ Cfr. Bairoch y Kozul-Wright (1998).

cinco o seis años, a pesar del hecho de que ya es uno de los grandes productores del mundo de semiconductores; lo mismo puede decirse para el caso de Taiwán y los computadores. Intentar hacer lo mismo con las exportaciones de moluscos, que fueron parte del éxito inicial de Chile como participante en la nueva internacionalización, sería prácticamente imposible, e incluso y pondría en peligro la base ecológica de los niveles de producción inicial (Schurman 1993; 1995)²².

Aun si la nueva internacionalización estimula la concentración en la fabricación de productos para la exportación, es improbable que represente una panacea para el desarrollo. Ante todo, como señala Rowthorn (1995, tabla A5.1), es imposible para los países en vías de desarrollo más grandes replicar los niveles de exportación per cápita del tercio superior de los nuevos países industrializados, si se atiende a cualquiera de las proyecciones razonables de crecimiento de los mercados de los países desarrollados. Es más, incluso si se expanden las exportaciones de productos manufacturados, ello no significa necesariamente que el aumento de la productividad se comparta con los trabajadores. Las diferencias comparadas entre países en relación con el impacto de uno de los bienes manufacturados por excelencia del Tercer Mundo dirigidos a la exportación, como es la industria del vestido, demuestra bien esta afirmación. Mientras que inicialmente la participación en las exportaciones de textiles de Hong Kong, Taiwán y Corea podría haberse basado en sus salarios bajos, que les proporcionaban una ventaja comparativa, su éxito final definitivamente no se basó en una estrategia de «mano de obra barata». Hacia finales de los años ochenta, en los principales países latinoamericanos los salarios de los trabajadores en la industria del vestido, que veinte años antes habían sido mucho más altos que los salarios en la industria del vestido en Asia del Este, eran sustancialmente más bajos. En 1991, los salarios en Taiwán, Hong Kong, Corea y Singapur eran en promedio tres veces superiores al nivel de los salarios en México y cuatro veces superiores a los de Brasil (Gereffi 1995, Tabla 4). En América Central y el Caribe el crecimiento de las exportaciones de textiles está asociado a un descenso de los salarios en la industria del vestido y no a salarios crecientes (Bonacich 1994).

²² En un examen más cercano, la experiencia de Chile puede ser más consistente con las lecciones extraídas de Asia del Este de lo que parece inicialmente. Aunque el crecimiento económico reciente se ha construido de hecho en parte gracias al aumento de la inversión de las ET y a las exportaciones basadas en recursos naturales, el porcentaje de las exportaciones de bienes manufacturados (excluyendo los recursos naturales procesados) se ha más que triplicado entre 1987 y 1994 (Díaz 1995, 32). Además, la posibilidad de que el crecimiento termine reflejándose en aumentos ampliamente compartidos de los ingresos reales parece depender, como en Asia del Este, de la capacidad de continuar cambiando el patrón de producción, primero hacia los productos manufacturados y luego hacia productos manufacturados con mayores rentabilidades. Los salarios reales promedio sólo recientemente han conseguido alcanzar los niveles de hace veinte años, anteriores a Pinochet, y si no se tienen en cuenta los aumentos recientes relativamente rápidos de los salarios en el sector de manufacturas (Díaz 1995, 31), la tasa general de aumentos salariales sería sustancialmente menor (CEPAL 1995, 44).

En la nueva internacionalización, al igual que ocurría en la vieja, los resultados se ven determinados fundamentalmente por el contexto institucional a nivel nacional. Al igual que antes, el carácter del Estado y su relación con la sociedad son elementos principales de ese contexto institucional. Sin perjuicio de la sabiduría convencional, los países que han aprovechado mejor la nueva internacionalización son aquellos en los cuales la actividad del Estado es importante en la organización de la economía local. Taiwán y Corea no son los únicos ejemplos. Singapur, el país que muchos dirían que ha sido el más efectivo de todos en forjar un proyecto conjunto con las ET en la nueva internacionalización, tiene también una poderosa organización estatal que se encuentra profundamente involucrada en la promoción de la transformación económica. La República Popular de China, hoy en día el imán más grande para la IED en el Tercer Mundo, es todavía, sin perjuicio de las reformas recientes, una de las economías más «estatalistas» del mundo. Cualquier relación hipotética entre bajos niveles de participación estatal en los asuntos económicos y explotación exitosa de la nueva internacionalización tambalea gravemente cuando se intenta explicar las diferencias existentes entre casos reales.

Tanto las consecuencias de la nueva internacionalización para las trayectorias futuras del desarrollo del Tercer Mundo como la cuestión acerca de cuáles son las diferencias en la función del Estado que ayudan a explicar las trayectorias divergentes entre países son cuestiones que necesitan abordarse con mayor profundidad. Ninguna se entiende fácilmente haciendo comparaciones agregadas entre países. Estudiar la experiencia de países concretos en sectores concretos es una estrategia más prometedora, por lo cual a continuación se abordará un estudio de caso ilustrativo en el sector de las tecnologías de la información en Brasil, India y Corea.

La nueva internacionalización en un sector de «alta tecnología»: un estudio de caso ilustrativo²³

La tecnología de la información es un sector poco usual. Estando como estamos en la apoteosis de la industria de «alta tecnología», muy pocos países del Tercer Mundo tendrían la osadía de entrar en él. A pesar de ello, Brasil, Corea y la India, durante los años setenta y ochenta, hicieron numerosos esfuerzos para convertirse en participantes en lo que muchos consideran la «industria clave del siglo XXI». En los tres países, las iniciativas estatales fueron esenciales a la hora de implantar nuevas capacidades de producción y ayudaron a sentar las bases de una nueva internacionalización en el sector. El éxito de esos empeños varió entre esos países, como era previsible, y los productos coreanos fueron los que alcanzaron el mayor nivel de penetración en los mercados industriales avanzados. La secuencia

²³ El material en esta sección se extrae de Evans (1995, capítulos 5 a 9).

de cambios en los tres países transcurre en un paralelo muy cercano a la transición general de la vieja a la nueva internacionalización que se ha presentado anteriormente, en sus líneas generales y sus trayectorias regionales contrastantes. Los resultados subrayan las ambigüedades de la participación del Tercer Mundo en la nueva internacionalización, aun para el caso coreano.

Durante los años sesenta, la participación de las ET en el sector de la tecnología de la información en Brasil, India y Corea fue típica de la vieja internacionalización. Brasil fue, como cabría esperar, la más favorecida. IBM y Burroughs tenían allí subsidiarias bastante tiempo antes de la Segunda Guerra Mundial. Hacia finales de los sesenta, ambas empresas habían sido mimadas y espoleadas para que mejoraran sus actividades de fabricación local, aumentaran el porcentaje de valor añadido local en las manufacturas y equilibraran sus importaciones con sus exportaciones. Sin embargo, estas filiales eran de propiedad total de las casas matrices y ninguna de las empresas mostró interés en establecer alianzas estratégicas con otras ET, por no mencionar con el capital local.

La India tenía mucho menos para negociar y obtuvo menos de las ET. IBM había participado en la fabricación local desde 1963, pero la idea que tenía de fabricar computadores en la India era reacondicionar viejos 1401 que habían sido retirados de los mercados de los países desarrollados. Principalmente, lo que hacía era importarlos incrementando enormemente su precio y obtenía beneficios acordes con ello.

Corea fue el menos privilegiado de los tres países. IBM fue la primera ET del sector de los computadores que apareció en el mercado local, pero no llegó allí hasta 1967, casi medio siglo después de que hubiera comenzado sus operaciones en Brasil. E incluso entonces no se involucró en la fabricación local.

En los años sesenta y setenta, los tecnócratas locales en cada uno de los tres países, convencidos de la necesidad de estimular las iniciativas nacionales en «informática» (tecnologías de la información), consiguieron posiciones de influencia dentro del aparato estatal y adoptaron políticas dirigidas a promover la producción localmente controlada de bienes del sector de tecnologías de la información²⁴. Los «viveros» de empresas, que protegían a los nuevos participantes de la competencia internacional, se combinaron con varios tipos de apoyo a los esfuerzos empresariales locales.

Si tenemos en cuenta las difíciles barreras de entrada en el mercado de la industria de la tecnología de información, el éxito de estas iniciativas

²⁴ India fue la primera en tomar iniciativas en el sector de la informática, comenzando a actuar a mediados de los años sesenta. Brasil le siguió a comienzos de los años setenta, y Corea lo hizo a mediados de la misma década.

nacionalistas fue bastante notable. Hacia finales de los años ochenta, las ventas de las empresas de computadores de propiedad local en Brasil habían pasado de cero a más de 2.000 millones de dólares. En la India, una industria de fabricación de computadores que facturaba varios cientos de millones de dólares se combinó con las exportaciones de programas para computadores, que se multiplicaron por cinco en la segunda mitad de los años ochenta y llegaron a los 100 millones de dólares en 1990. La producción de semiconductores en Corea llegó prácticamente a igualar la producción conjunta de Alemania, Francia y el Reino Unido. Corea se convirtió también en un exportador de computadores personales y consiguió entrar en el altamente complejo negocio de la producción de grandes equipos de conmutación para telecomunicaciones. A primera vista, los tecnócratas nacionales que habían iniciado las políticas informáticas en estos países parecían haber conseguido su propósito. Un examen más cercano revela resultados más complejos y ambiguos.

Los tecnócratas que iniciaron estos programas tenían la esperanza, ante todo, de generar capacidad local, organizativa y técnica, que les permitiera poder dedicarse a los bienes de las tecnologías de información. Ciertamente, en ese propósito habían tenido éxito. En cada uno de esos países existían empresas locales importantes que habían acumulado miles de años-persona de experiencia en el diseño, la fabricación y la venta de productos informáticos. Fueran semiconductores coreanos, equipos de automatización financiera brasileños o programas para computadores indios, estas empresas locales producían una gama de productos que iba mucho más allá de lo que hubiera cabido esperar a comienzos de los años setenta. Las políticas nacionalistas también habían alterado la estructura de la vieja internacionalización, cuyo símbolo más espectacular fue el cierre de la filial india de propiedad total de IBM en 1978. Sin embargo, si el sueño de los instigadores de estas políticas en el sector de la tecnología de la información era conseguir una autosuficiencia mayor o tener una necesidad menor de tecnología producida en cadenas globales, entonces las industrias que ayudaron a crear fueron la antítesis de ese sueño. De hecho, las industrias de la tecnología de la información que surgieron en estos países tenían todas ellas las marcas de la nueva internacionalización.

En Brasil, el «vivero de empresas» que impidió que las ET importaran o produjeran localmente para el sector de gama baja del mercado tuvo también el paradójico efecto de estimular las alianzas entre las ET y el capital local. Las alianzas con el capital local ofrecieron a empresas como Hewlett Packard (HP), DEC, Data General y Bull una oportunidad de romper el feudo de IBM y Burrough. A su vez, la posibilidad de participar en la industria en asociación con ET recién llegadas al mercado nacional ofreció a los principales grupos brasileños inversores una buena oportunidad de acceder a un porcentaje de los beneficios que producía la tecnología global.

Al principio sólo se permitieron contratos de licencia, pero finalmente las normas cambiaron y los contratos de licencia se transformaron en alianzas empresariales. En la India, las normas y la secuencia de eventos fueron ligeramente diferentes, pero el camino fue, en esencia, el mismo.

A comienzos de los años noventa, surgieron tanto en Brasil como en la India alianzas empresariales con las empresas locales que se habían desarrollado bajo la protección de políticas nacionalistas y las ET. De nuevo, el ejemplo paradigmático nos lo proporciona IBM en la India. En 1992, IBM volvió a este país como socio al 50% del grupo industrial indio mayor y más avanzado, el grupo Tatas, y declaró que la distribución de un 50% de las acciones para cada uno de los socios era una «señal entusiasta» que reflejaba su interés por establecer una verdadera asociación comercial (Evans 1995, 181). Al mismo tiempo, HP estableció una asociación con la empresa Hindustan Computers Limited (HCL), la empresa local que había explotado con mayor éxito las oportunidades disponibles durante el periodo nacionalista en la India. En Brasil, IBM tuvo dos socios principales, ambas empresas locales que habían crecido en el «vivero» nacionalista. DEC y HP se vincularon a grupos empresariales locales²⁵. En ambos países hubo una profusión de alianzas entre empresarios locales y ET en el sector de la tecnología de la información²⁶.

Estas nuevas alianzas eran simultáneamente la negación de las aspiraciones nacionalistas y el producto de las políticas nacionalistas exitosas. La nueva internacionalización se construyó sobre las bases de los esfuerzos iniciados por el Estado para conseguir que las empresas nacionales obtuvieran un lugar en la industria de la tecnología de información global. Sin las dos décadas de políticas de «vivero» no hubieran llegado a existir socios locales aceptables. Las políticas estatales que supeditaron la participación de las ET en los mercados locales a sus vínculos con el capital local proporcionaron a los empresarios locales su instrumento de negociación más importante en el momento de establecer alianzas con las ET. Las políticas nacionalistas en el sector informático terminaron siendo un medio indirecto para asegurarse una mejor posición dentro de la nueva internacionalización.

La estructura industrial coreana se había desarrollado estableciendo una relación diferente con la vieja internacionalización, y la evolución de las políticas en torno a la tecnología de información reflejaron esas diferencias. Cuando la India y Brasil comenzaron sus esfuerzos por conseguir la

²⁵ Hay que señalar que en el sector de la tecnología de la información, como ocurre con el caso más general, las estructuras organizativas del nuevo internacionalismo se superpusieron a las del viejo internacionalismo. En Brasil, por ejemplo, la antigua subsidiaria de propiedad plena de IBM continuó operando al lado de sus nuevas asociaciones empresariales.

²⁶ Véase Evans (1995, capítulo 8)

participación de sus países en el sector de las tecnologías de información, tenían frente a sí una gran cantidad de compañías locales con experiencia en la fabricación de equipos electrónicos. En Corea, a partir de mediados de los años sesenta, el Estado había trabajado diligentemente para «cultivar» la formación de conglomerados de propiedad local (*chaebol*) que fueran capaces de una producción internacionalmente competitiva de bienes electrónicos²⁷. En parte debido a que no se enfrentaban a un grupo ya establecido de filiales de las ET como competidoras en el mercado doméstico, los *chaebol* pudieron obtener rentas oligopolísticas en los mercados domésticos. Al mismo tiempo, sin embargo, eran presionados por las políticas estatales para que se enfrentaran a la competencia de los mercados internacionales. Cuando Corea decidió unirse a Brasil y a la India en el proyecto de construcción de una industria local de tecnología de la información, pudo apoyarse en un conjunto de firmas de propiedad local con una experiencia formidable en la fabricación en una variedad de sectores, entre los cuales estaba la electrónica.

No obstante, Corea usó una estrategia que incorporó muchas de las políticas públicas que se usaron en la India y Brasil. A pesar de contar con una mejor capacidad de fabricación, protegió a los *chaebol* de la competencia de los fabricantes extranjeros de ordenadores personales hasta 1987. Mantuvo alejados del mercado local a los inversores extranjeros que pudieran ser potencialmente competidores de las industrias locales, y la acción del gobierno se utilizó para garantizar un mercado a las empresas locales. La diferencia entre Corea y Brasil o la India estuvo principalmente en que su repertorio de estrategias se construyó sobre la base general de un conjunto muy desarrollado de vínculos institucionales entre las principales empresas locales y una organización estatal coherentemente organizada que se aproximaba razonablemente al modelo weberiano. Este conjunto de relaciones entre Estado y sociedad, que he llamado «autonomía incorporada»²⁸, suponía la existencia de una variedad de organismos y acciones estatales que podían ayudar a reducir el riesgo de aventurarse en la exploración de las nuevas tecnologías²⁹, y también un conjunto de canales establecidos a través de los cuales se podía incitar a los *chaebol* a que asumieran los retos que suponía la fabricación de productos más complejos de producir desde el punto de vista tecnológico³⁰. Esta matriz de relaciones

²⁷ Véase Amsden (1989); Chang (1994).

²⁸ Véase Evans (1995, 12-13, 29-50, 58-59).

²⁹ Sobre todo ETRI, la organización estatal de investigación dependiente del Ministerio de Telecomunicaciones.

³⁰ Un buen ejemplo son los varios proyectos de producción de memoria DRAM, para los cuales el Estado ayudó a organizar y financiar proyectos de investigación colaborativos «precompetitivos», en los que participaron los principales productores de semiconductores, ayudando a estimular sus esfuerzos para superar las barreras que plantea colocar un número exponencialmente creciente de puertas en un chip. Véase Evans (1995, 141).

entre Estado y sociedad había sido instrumental en los esfuerzos estatales previos para «cultivar» el sector empresarial, que habían producido un conjunto más prometedor de recursos industriales a partir de los cuales pudieron construirse los esfuerzos en el sector de las tecnologías de la información.

El no tener que escapar del legado de la vieja internacionalización, como le ocurría a Brasil (y en menor medida a la India), le dio a Corea una ventaja adicional. Podía forjar nuevas alianzas sin tener que alterar la posición de ninguna de las ET establecidas. Desde el principio, fueron parte del programa alianzas estratégicas de todo tipo, entre las que se encontraban las asociaciones empresariales. Los principales *chaebol* establecieron una multiplicidad de vínculos con diferentes ET. Hacia finales de los años ochenta, los *chaebol* habían añadido una dimensión a la nueva internacionalización que no tenía prácticamente reflejo en los casos de Brasil y la India. Los *chaebol* instauraron una variedad de empresas filiales en los mercados desarrollados y fueron capaces de usarlas no sólo para aumentar la penetración de sus productos en esos mercados, sino también como «antenas» y «sedes de formación profesional» con las que podían disminuir el tiempo que les llevaba absorber los desarrollos tecnológicos de los mercados más avanzados (Kim 1991, 33-34).

En resumen, en los tres países las políticas nacionalistas fueron cruciales para generar la posibilidad de participar en la nueva internacionalización, pero en el caso coreano la posición inicial, donde la vinculación con las filiales de las ET fabricantes de computadoras era menor y los vínculos institucionales entre el Estado y el capital local eran fuertes, las probabilidades de éxito fueron mayores. Todavía debe responderse, no obstante, a las siguientes preguntas: ¿qué consecuencias tuvo la nueva internacionalización para estos países?, ¿qué dirección futura tomará su participación en la división global del trabajo en la industria de la tecnología de información? La respuesta breve es que las consecuencias siguen siendo ambiguas en los tres casos.

Las ambigüedades de la nueva internacionalización fueron más obvias en el caso de Brasil. A medida que la industria de la tecnología de la información que se construyó en Brasil durante el transcurso de los años setenta y ochenta avanzó hacia los años noventa, se observaron un cierto número de tendencias preocupantes. Los fabricantes de equipos locales, inseguros de que los esfuerzos tecnológicos locales tuvieran éxito en el entorno de la nueva internacionalización, recortaron un tercio sus gastos en I+D durante 1989 y 1990 y redujeron simultáneamente sus gastos en formación de personal a la mitad (Evans 1995, 188). La contribución de las nuevas alianzas en relación con el futuro lugar que ocuparía Brasil en la industria de la tecnología de la información siguió siendo también ambigua.

El socio local brasileño de IBM, Itautec, es el mejor ejemplo. Su alianza con IBM le dio a Itautec una plataforma muy buena de *hardware* (el AS-400), que expandió la presencia de la compañía en el mercado local de *hardware* e impulsó su capacidad de vender sistemas de automatización financieros y comerciales. Se suponía que Itautec se convertiría en uno de los dos centros de fabricación mundiales de los controladores de comunicaciones de IBM. Sin embargo, la capacidad de Itautec de explotar estas oportunidades dependía de las capacidades que había construido durante la vieja política informática, cuando las 300 personas de su departamento de I+D habían conseguido importantes logros tecnológicos³¹. El mantenimiento del mismo nivel de inversión en capacidad tecnológica local no parecía probable, y nadie podía descartar la posibilidad de que Itautec se convirtiera en un distribuidor local con cierto valor añadido para IBM. Esa opción podría ser bastante razonable en términos de búsqueda de rentabilidad, pero no contribuiría probablemente a la transformación industrial futura de Brasil.

Los programas de computador en la India plantean la pregunta de cómo la nueva internacionalización afectará los esfuerzos futuros de transformación económica. Las nuevas subsidiarias de las ET y las alianzas de éstas con los empresarios locales indios se encuentran en el corazón del desarrollo de la industria de los programas para computadores, y la nueva internacionalización ha ayudado, sin duda, a que la India consiga tener un nicho en la industria internacional de los programas para computador. Sin embargo, todavía más que en otros segmentos de la industria de las tecnologías de la información, existe una clara jerarquía dentro del negocio de los programas de computador, que comienza con la «escritura de líneas de código», que es una actividad rutinaria con una rentabilidad relativamente baja, y termina con la venta de paquetes de programas para computador protegidos por los derechos de propiedad intelectual y los sistemas individualizados de gran tamaño, donde la rentabilidad es potencialmente inmensa. Si observamos el lugar de la India dentro de esta jerarquía, al menos un ejecutivo indio de la industria de la tecnología de la información mostraba su escepticismo acerca del nuevo nicho de su país. Veía a la India como un país que exportaba excesivas líneas de código, que ofrecían una baja rentabilidad, mientras que importaba fundamentalmente costosos paquetes de programas para computador. «Es la vieja historia —explicaba—; estamos exportando algodón y comprando telas procesadas» (Evans 1995, 196). Robert Schware, un experto internacional de la industria de programas para computador, era también muy crítico, aunque desde una perspectiva ligeramente diferente. Argumentaba que las exportaciones de código rutinario, de baja rentabilidad, absorbían recursos organizativos y mano de obra especializada que podrían ser mucho más efectiva para mejorar la productividad local si se aplicasen a los enormes problemas de gestión de la información que enfrenta la economía doméstica (Schware 1992).

³¹ Véase Evans (1995, 121-2, 155, 163, 188).

La mayor relevancia de las filiales de las ET y de las alianzas con ellas es probable que agudicen las ambigüedades de la industria india de programas de computador. Las compañías indias que se desarrollaron bajo el paraguas de las políticas nacionalistas siguen siendo notablemente innovadoras, tanto en el diseño de sistemas domésticos de gran tamaño³² como en el uso de las licencias extranjeras para desarrollar nuevos productos propios. En contraste, las nuevas subsidiarias de compañías transnacionales como DEC y HP han sido a menudo acusadas de utilizar los talentos locales en programación para tareas rutinarias cuya realización es demasiado cara en las sedes estadounidenses de las empresas, como extender la vida de los viejos sistemas operativos o trasladar los programas de ordenador existentes a plataformas informáticas más actuales. La tendencia de las ET a imponer una definición tradicionalmente jerárquica en la división geográfica del trabajo en la industria de software podría contrarrestarse por el hecho de que pueden proporcionar a los programadores indios el acceso a mercados globales que de otra forma sería inalcanzables, pero el balance final en relación con el desarrollo todavía está por determinarse.

Incluso Corea, considerada generalmente el epítome de la adaptación exitosa a la nueva internacionalización en la industria de la tecnología de la información, calificaba sus victorias de poco claras. Aunque era el único de los tres países cuyas exportaciones en tecnología de la información tuvieron relevancia en los mercados de los países desarrollados, su lugar en la división internacional del trabajo seguía sin ser todavía el que hubiera deseado. Con la importante excepción de los semiconductores, la mayoría de sus exportaciones manufacturadas, incluso en el sector de la tecnología de la información, eran de bajo valor añadido, usualmente OEM en lugar de OBN³³. La relativa incapacidad de los fabricantes coreanos de electrónica para conseguir entrar en el negocio de la producción de componentes esenciales y no dedicarse sólo a su ensamblaje también era motivo de preocupación. En 1970, cuando las exportaciones de productos electrónicos estaban apenas comenzando, el 70% de los componentes usados por los fabricantes de electrónica coreanos se importaba; hacia 1987, cuando la industria había madurado notablemente, todavía se importaban el 60% de las piezas (Evans 1995, 197).

³² En relación con los sistemas domésticos a gran escala, las empresas locales más innovadoras fueron probablemente las empresas de propiedad estatal, como CMC. Véase Evans (1995, 132-3).

³³ «OEM» son las siglas de la expresión inglesa «Original Equipment Manufacture» (Fabricación de equipos original, es decir, productos vendidos a otra compañía, que es la que le añade su marca antes de revender el producto al consumidor final), en lugar de ser productos «OBN», «Own Brand Name» (Nombre de marca propietaria). El porcentaje de propiedad local se expandió de hecho durante los años ochenta. Véase Evans (1995, 199).

Para Corea, la mayor importancia de las filiales de las ET y de las asociaciones empresariales no era el principal problema. El problema era qué clase de estrategias iban a adoptar los *chaebol* ahora que se habían convertido en participantes activos dentro de la economía global. La producción de computadores coreanos valdría como ejemplo. Mientras que son muy exitosos como fabricantes, los *chaebol* son mucho menos arriesgados que los productores brasileños o indios cuando se trata de crear diseños innovadores de computador. A mediados de los ochenta, las exportaciones de computadores personales de los *chaebol* eran un éxito comercial, pero seguían teniendo todavía un valor agregado relativamente bajo, con un margen de rentabilidad pequeño. La relación general de Corea con el mercado de computadores globales era un poco como la de la India con el mercado de los programas de computador: estaba exportando varios cientos de millones de dólares de máquinas con un relativo bajo valor agregado y con una rentabilidad pequeña, e importando varios cientos de millones de dólares de equipos informáticos con un valor agregado mucho mayor. A finales de los años ochenta, la situación empeoró. Los *chaebol* se vieron incapaces de mantener la tasa global de innovación en el mercado de computadores personales y, en lugar de crecer, como habían hecho anteriormente, sus exportaciones cayeron. El problema de las exportaciones de computadores personales planteó la cuestión de si los *chaebol* tenían el deseo de mantener el compromiso necesario con la renovación continua de sus capacidades tecnológicas, o de si buscarían rutas hacia la rentabilidad tecnológicamente menos exigentes.

Ello nos lleva nuevamente al papel del Estado. El éxito previo de Corea en la industria de la tecnología de la información se construyó en torno a una colaboración cercana entre el Estado y los *chaebol*; una colaboración en la cual la voluntad del Estado de disminuir los riesgos y de organizar nuevos proyectos tecnológicos innovadores ayudó a que a la búsqueda del beneficio de los *chaebol* se uniera a su potencial para transformar las capacidades productivas locales. A medida que éstos se convirtieron en actores internacionalizados, los incentivos para mantener su compromiso con esta colaboración disminuyeron. Ahora tienen sus propias inversiones a lo ancho de todo el mundo industrial avanzado. No dependen ya más del Estado para obtener capital, como sí dependían a comienzos de los años setenta. Sus vínculos intensos con las ET les dan la posibilidad de compartir, como propietarios, las rentas derivadas de la tecnología de sus aliados. En resumen, los *chaebol* tienen otras opciones, por lo que se ha reducido en consecuencia la capacidad estatal de concentrar la atención de éstos en inversiones locales que mejoren la productividad. En Corea, el problema de la nueva internacionalización no es tanto el que los actores transnacionales que tienen una perspectiva global tengan una participación mayor en la industria doméstica, sino que las empresas domésticas dominantes se han convertido en actores transnacionales.

En conjunto, el análisis de este ejemplo acerca del sector de la tecnología de la información refuerza en múltiples aspectos el esquema general previamente presentado que explicaba la transición de la vieja a la nueva internacionalización. Primero, muestra cómo las estrategias nacionalistas adoptadas durante la vieja internacionalización están relacionadas con el carácter de las relaciones de las economías locales con las ET durante la nueva internacionalización. Más específicamente, muestra cómo los vínculos institucionales entre el Estado y el capital local que se forjaron durante la vieja internacionalización facilitaron la construcción de vínculos más ventajosos con las ET durante la nueva. Por último, este estudio de caso muestra claramente que las alianzas con las ET no son en sí mismas ninguna garantía de un desplazamiento hacia actividades de mayor rentabilidad. El mantenimiento de las estructuras institucionales domésticas necesarias para mejorar la posición de un país en la división internacional del trabajo es hoy en día un reto igual de grande que lo que lo fue en las formas anteriores de internacionalización.

¿LECCIONES PARA EL FUTURO?

Las redes de producción global de la nueva internacionalización son capaces de garantizar el suministro a mercados complejos desde lugares remotos. En principio, ello podría ser una ventaja para los productores del Tercer Mundo. Igualmente, la menor rigidez organizativa de las estructuras actuales de las ET podría, en principio, abrir el espacio para la participación de los empresarios del Tercer Mundo. Sin embargo, la nueva internacionalización es también compatible con una división internacional jerárquica del trabajo —lo que es más sorprendente— en la cual la distribución de las funciones productivas exagera las disparidades actuales entre las naciones ricas y pobres. Los países del Tercer Mundo se arriesgan a que las inversiones que puedan atraer (y, por tanto, su posición futura en la división internacional del trabajo) se vean determinadas por su nivel de pobreza actual. Si eso ocurre, la nueva internacionalización es una temible trampa.

La nueva internacionalización, a pesar del grado en que estuvo determinada en su aparición por la acción estatal, parece probable que tenga un efecto corrosivo con respecto a la capacidad futura de los Estados del Tercer Mundo de construir proyectos transformadores. De manera inherente a su naturaleza, las ET siguen siendo socios equívocos en los proyectos transformadores locales. Además, la nueva voluntad de las ET de crear alianzas locales ha introducido el capital local en las redes globales, reduciendo el interés de los empresarios de los países por las transformaciones de sus economías y disminuyendo su deseo de participar en proyectos conjuntos con el Estado. Dada la importancia fundamental de los esfuerzos

estatales a la hora de conseguir una división internacional del trabajo menos diferenciada jerárquicamente, el declive actual de la capacidad de los Estados para modelar el comportamiento del capital local aumenta la probabilidad de que se den resultados contraproducentes.

Este estudio de la evolución reciente de las relaciones del Tercer Mundo con las ET lleva, por consiguiente, hacia un silogismo contradictorio. La primera premisa es que la lógica económica de la nueva internacionalización no empeora inevitablemente la posición de los países del Tercer Mundo en la división internacional del trabajo. Al contrario, ofrece, en principio, la posibilidad de competir por los altos beneficios generados en los mercados domésticos de los países industriales avanzados. La segunda premisa es que para poder aprovechar estos beneficios, se depende del mantenimiento de un relativamente poderoso conjunto de instituciones domésticas. Incluso, parecen requerir un Estado capaz de hacer que el capital se comprometa con un proyecto de transformación económica local. La conclusión contradictoria a la que conduce el razonamiento es que la nueva internacionalización no sólo disminuye las perspectivas para construir esos recursos institucionales, sino que incluso tiende a erosionarlos en aquellos lugares donde ya existen.

El caso peculiar de Singapur, que ha tenido un éxito especialmente notable en la incorporación de las ET a sus propias estrategias, subraya el dilema al que se enfrentan otros países. Singapur confirma plenamente la primera premisa. Su sector privado ha estado dominado por un capital transnacional orientado hacia la exportación desde el comienzo de su búsqueda de la industrialización y, sin embargo, ha conseguido usar a las ET como instrumentos para proporcionar a los trabajadores locales estándares de vida en continua mejora. La experiencia de Singapur encaja también en la segunda premisa. La extraordinaria capacidad de la burocracia económica de Singapur ha sido esencial en su éxito a la hora de tratar con las ET. La lección preocupante que nos ofrece Singapur es cuán extraordinariamente robustas y poderosas deben ser las instituciones públicas para poder escapar a las predicciones negativas de la conclusión anterior. Si otros países del Tercer Mundo hubieran tenido las capacidades institucionales de Singapur, hubieran tenido poco que temer de la nueva internacionalización. Puesto que deben vivir en una economía global donde las normas económicas son hegemónicas, es improbable que puedan construir ninguna cosa que se parezca a los armazones institucionales que Singapur ha usado para que la nueva internacionalización funcione en su beneficio.

Nos quedan de todo ello dos lecciones generales, una obvia y otra más vaga en cuanto a sus consecuencias. La lección obvia es que los países pobres, cuando cuenten con estructuras estatales que se parezcan mínimamente a las estructuras weberianas, deberían preocuparse por pro-

teger, y si es posible mejorar, la integridad y la capacidad de esas estructuras. Si no lo hacen, arriesgan su capacidad para beneficiarse de la nueva internacionalización. La lección para aquellos países que carecen de esas instituciones estatales es más borrosa. Es claro que seguir el ejemplo de los nuevos países industrializados de Asia del Este y confiar en las alianzas del Estado con los empresarios locales es mucho más difícil ahora que vivimos ya dentro de la nueva internacionalización, pero no es claro en absoluto cuáles son las alternativas. Para aquellos que no cuentan con el privilegio de instituciones fuertes, la respuesta política local frente a las redes de producción global todavía está por inventarse.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arthur, Brian W. (1990). «Positive Feedbacks in the Economy». *Scientific American* (February), 92-99.
- Bairoch, Paul y Richard Kozul-Wright (1998). «Globalization Myths». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: Macmillan.
- Benett, Douglas y Kenneth Sharpe (1985). *Transnational Corporations vs the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bonacich, Edna et al. (eds) (1994). *Global Production: The Apparel Industry on the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple University Press.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995). *Panorama Económico de América Latina - 1994*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Díaz, Álvaro (1995). *La industria chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la segunda fase exportadora*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Economist, The* (1995). «A Survey of Multinationals» (special survey, 24 June).
- Encarnation, Dennis (1989). *Dislodging the Multinationals: India's Strategy in Comparative Perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ernst, Dieter y David O'Connor (1992). *Competing in the Electronics Industry: The Experience of Newly Industrializing Countries*. Estudio del OECD Development Centre. Paris: OECD.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____ (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fouraker, Lawrence y John Stopford (1968). «Organizational Structure and Multinational Strategy». *Administrative Science Quarterly* 13, 47-64.

- Frank, Andre Gundar (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review Press.
- Frischtak, Claudio (1992). «The International Market and the Competitive Potential of National Producers of Equipment and Systems». En Peter Evans, Claudio Frischtak y Paulo Tigre (eds.). *High Technology and Third World Industrialization: Brazilian Computer Policy in Comparative Perspective*. Berkeley, CA: International and Area Studies.
- Gereffi, Gary (1995). «Global Production Systems and Third World Development». En Barbara Stallings (ed.). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.
- Graham, Edward M. y Paul Krugman (1993). «The Surge in Direct Foreign Investment in the 1980's». En Kenneth Froot (ed.), *Foreign Direct Investment*. Chicago IL: NBER/University of Chicago Press.
- Hirschman, Albert (1977). «A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples». *Economic Development and Cultural Change* 25(Supplement), 67-97.
- Jenkins, Rhys (1977). *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*. New York: Praeger.
- Kim, Linsu (1991). «National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea». Ensayo presentado en el *National Technical System Project*, Columbia University.
- Kronish, Richard y Kenneth Mericle (1984). *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, Paul R. (1987). «Strategic Sectors and International Competition». En Robert M. Stern (eds.). *US Trade Policies in a Changing World Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Krugman, Paul R. (1990). *Rethinking International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Lardner, James (1988). «The Sweater Trade». *The New Yorker*, II (January), 39-73.
- Lupo, Leonard y Julius Freidlin (1975). «US Direct Investment Abroad in 1974». *Survey of Current Business*, 55(10), 43-64.
- Mataloni, Raymond J. Jr. (1990). «US Multinational Companies: Operations in 1988». *Survey of Current Business* (June), 31-44.
- Millberg, William (1998). «Globalization and its Limits». En Richard Kozul-Wright y Robert Rowthorn (eds.). *Transnational Corporations and the Global Economy*. London: Macmillan.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1979). «Tensions between the Meritocratic-Authoritarian State and the Question of Democracy». En David Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pizer, Samuel y Frederick Cutler (1960). *US Business Investments in Foreign Countries*. Washington, DC: US Department of Commerce.
- Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press.

- Romer, Paul (1994). «The Origins of Endogenous Growth». *Journal of Economics Perspectives* 8(1), 3-22.
- Rowthorn, Robert (1995). «Notes on East Asian Development». Ensayo presentado en la reunion de UNCTAD *Development of East and South-East Asia and a New Development Strategy - The Role of Government*, Geneva, October 30-31.
- _____ (1992). «Intra-industry Trade and Investment under Oligopoly: The Role of Market Size». *The Economic Journal* 102(March), 402-414.
- Schurman, Rachel (1995). «Snails, Southern Hake and Sustainability: The Contradictions of Chile's Natural Resource Led Export Growth». Manuscrito no publicado, Department of Sociology, Berkeley, CA.
- _____ (1993). «Economic Development and Class Formation in an Extractive Economy: The Fragile Nation of the Chilean Fishing Industry, 1973-1990». Tesis doctoral no publicada, Department of Sociology, University of Wisconsin.
- Schware, Robert (1992). «Software Industry Entry Strategies for Developing Countries: A 'Walking On Two Legs' Proposition». *World Development*, 20, (2 February), 143-164.
- Shapiro, Helen (1994). *Engines of Growth: The State and International Auto Companies in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- _____ (1988). *State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry*. Tesis doctoral no publicada, Department of Economics, Yale University.
- Shepard, Phil (1985). «Transnational Corporations and the International Cigarette Industry». En Richard Newfarmer (ed.). *Profits, Progress and Poverty: Case Studies of International Industries in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Simon, Herbert (1965). *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press.
- Stallings, Barbara (ed.) (1995). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- _____ (ed.) (1992). «The Role of Foreign Capital in Economic Growth». En G. Gereffi y D. Wyman. *Manufacturing Miracles*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stallings, Barbara y Wolfgang Streeck (1995). «Capitalisms in Conflict? The United States, Europe and Japan in the Post-Cold War World». En Barbara Stallings (ed.). *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. New York: Cambridge University Press.
- Stopford, John y Louis Wells (1972). *Managing the Multinational Enterprise*. New York: Basic Books.
- Taylor, Charles R. (1991). *Global Presence and Competitiveness of US Manufacturers*. New York: Conference Board report nº. 977.
- United Nations (1993). *World Investment Directory: Vol. III Developed Countries*. New York: United Nations.
- Vernon, Raymond (1968). «Economic Sovereignty at Bay». *Foreign Affairs*, 47(1), 122.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.