

Bela Kadar

Los países pequeños en la Economía Mundial

BELA KADAR, profesor húngaro. En 1956 recibió el título de economista en la Universidad Eotvos Lorand de Budapest. Posteriormente se desempeñó como funcionario del grupo de Investigaciones Económicas Internacionales del Banco Nacional Húngaro y del departamento de economía de la empresa de comercio exterior Elektorimpex (1958-1960). En el período 1960-65 colaboró en investigaciones del Instituto de Mercados de Hungría. Ha publicado numerosos artículos en revistas especializadas y en 1967-1968 viajó a Estados Unidos, invitado por la Fundación Ford para dictar conferencias en las Universidades de Harvard, Stanford y Columbia. En 1970 se desempeñó como profesor investigador en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

En los últimos 25 años cobró auge el estudio del desarrollo económico y de las estrategias de desarrollo. La investigación de los problemas del atraso económico y de la superación de este estado abarca un terreno cada vez más amplio de las ciencias sociales; es cada vez más corriente distinguir entre los fenómenos y la política económicas, según se trate de países desarrollados y países atrasados. En Hungría, se ha prestado insuficiente atención, hasta este momento, a la correlación cada vez mayor entre el ritmo del crecimiento económico y del desarrollo científico-técnico y la escala de las actividades socio-económicas. Los resultados del progreso científico pueden ser aplicados de una manera eficaz sólo dentro de organizaciones y unidades económicas amplias. Puesto que el desarrollo socioeconómico se realiza en marcos nacionales, el tamaño económico de cada país ejerce una influencia creciente y considerable —en sentido positivo o negativo— sobre las perspectivas del desarrollo. Al mismo tiempo, el incesante desarrollo científico-técnico sobrepasa las estrechas fronteras nacionales. Cada vez más países se convierten en países pequeños o incluso enanos en relación a la economía mundial y se encuentran frente a la problemática cada vez más compleja de la existencia de una pequeña nación. Intentaremos examinar las correlaciones del potencial y el desarrollo económicos desde el punto de vista de los países pequeños en la economía mundial y también las alternativas de desarro-

llo apropiadas a ellos. Analizaremos, entre otras, las siguientes cuestiones: la ampliación de la escala de las actividades económicas y la medida en que ello influye sobre el proceso moderno del crecimiento; dónde y cómo se presentan las ventajas y desventajas de los países pequeños, y cuáles son los rasgos característicos de ellos, dadas las circunstancias actuales de la economía mundial; cuáles son las medidas economicopolíticas, las formas de dirección económica y las estructuras que pueden compensar las desventajas surgidas de la pequeñez de cada país.

LA ESCALA DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

Adam Smith observó ya que la ampliación de la escala de la actividad humana mejora el grado de eficiencia del trabajo y disminuye los costos de la actividad. La literatura económica escrita desde aquel entonces sobre las ventajas del crecimiento masivo de la producción distingue entre las llamadas "economías internas" y "economías externas".

Las economías internas surgen del crecimiento de ciertas empresas, de la indivisibilidad de ciertos factores de la producción y se nutren de las ventajas de la especialización. La mayor parte de las economías de este tipo se origina en los gastos de capital. Gran parte de las máquinas e instalaciones modernas no puede ser empleada en las pequeñas empresas.

Una investigación sobre la industria de Estados Unidos, realizada en 1962, constató la posibilidad de obtener economías considerables en el 90% de las empresas examinadas, a través de la ampliación de la producción. Esta se podía lograr, en parte, gracias a la utilización de la capacidad hasta ese momento ociosa. En la práctica internacional, se aplica muy ampliamente la llamada "regla de 0,6" para la determinación aproximada de los costos de inversión. Según ella, un aumento del 100% en la capacidad tiene como consecuencia una alza del 60% en los costos de inversión.

El otro gran grupo de las economías internas corresponde a la esfera de la administración de la empresa y de la producción y en su mayor parte proviene del mejor aprovechamiento y de la especialización de la fuerza de trabajo. La importancia de las economías es cada vez mayor, puesto que la dirección funcional y la coordinación organizada y de base científica son posibles sólo en las grandes organizaciones¹.

¹Véase M. J. Bechman, Some aspects of returns to scale in busines administration, *Quarterly Journal of Economics* agosto de 1960, pp. 464-71.

La producción a gran escala hace posible también la compra al por mayor y por ende a menor costo, de los insumos requeridos, rebajando los costos de transporte, comercialización, mantenimiento y almacenaje del lote contratado. Debido a su mayor poder negociador, la gran empresa puede también obtener ventajas crediticias y de mercado. Este tipo de empresa tiene además una mayor capacidad de autofinanciamiento, cuya importancia es obvia.

Naturalmente, las economías obtenidas a través del crecimiento de la empresa no pueden ser aumentadas sin límites; excediendo cierto nivel en la producción y en las actividades socioeconómicas, las economías desaparecen o hasta pueden convertirse en pérdidas. Sin embargo, tales casos se cuentan más bien como excepciones, puesto que según los datos de la investigación más arriba mencionada, sólo un 8% de las empresas norteamericanas son indiferentes a las economías obtenidas a través de la expansión y apenas un 2% de ellas tiene por rasgo característico el aumento del costo en caso de aumento del volumen de producción.

La incidencia relativa de las economías internas es naturalmente diferente en las diversas ramas industriales. En las ramas menos intensivas en capital, como por ejemplo la industria textil y la de comestibles, el crecimiento del tamaño de la empresa y del volumen de la producción no cambia esencialmente la estructura de costos. Nos encontramos pues frente a una situación completamente diferente al caso de las ramas que exigen alta densidad de capital y de tecnología. Como ejemplo, veremos la formación de la estructura de costos del acero —cuyo papel es tan importante en la industrialización moderna—, según diversos tamaños de empresas (Cuadro N^o 1).

Las cifras demuestran claramente las enormes ventajas de la gran empresa sobre sus competidores. La diferencia del 40% en el costo de la mercancía producida cuando la capacidad varía entre 100 mil y 1,5 millones de toneladas, no se puede compensar con un nivel más bajo de salarios, la tasa de ganancia o las ventajas de transporte, puesto que la ganancia obtenida a través de todos estos factores mencionados no llega siquiera a la mitad de la diferencia señalada. Así pues, el mantenimiento de la producción en empresas pequeñas (en los tiempos anteriores a la segunda guerra mundial, la mayor cantidad de acero era producida en empresas de ese tipo), es posible sólo a costo de graves pérdidas económicas. En cuanto a la magnitud exacta de las economías internas, sólo disponemos de cifras aproximadas; pero, tal vez no carezca de importancia señalar que, en el

CUADRO Nº 1

TENDENCIAS DEL COSTO DE PRODUCTOS LAMINADOS EN FÁBRICAS
DE DIFERENTES TAMAÑOS

FACTOR DE COSTO	CAPACIDAD ANUAL EN MILES DE TONELADAS				REDUCCION DEL COSTO UNITARIO EN UN MARGEN DE PRODUCCION ENTRE 100,000 y 1.500,000 TONELADAS	
	100	400	800	1500	%	US\$
	<i>Costos unitarios</i>					
Materia prima	120,71	92,58	82,94	75,47	45,24	37,5
Sueldos y salarios	15,52	6,22	4,51	3,30	12,22	78,6
Gastos varios de la elaboración	12,30	10,67	8,60	7,30	5,00	40,7
Costos directos en total	148,53	109,47	96,05	86,07	62,46	42,1
Costo de capital	43,46	29,70	19,80	17,37	26,09	60,0
Costo total	191,99	139,17	115,85	104,04	88,55	46,1

FUENTE: UN. The Iron and Steel Industry of Latin-America, N. Y. 1964, pág. 107.

caso del aluminio, la elevación de la capacidad diaria de 300 toneladas a 1.000, da por resultado una disminución de 16% en los costos. En la industria del cemento, haciendo variar la capacidad de 50 a 900 mil toneladas, puede llegarse a un ahorro de un 39%, y en el caso del costo de una central hidroeléctrica, variaciones entre 100 a 300 megavatios, pueden implicar un ahorro de 50%. En la industria de los vehículos, los valores extremos de la capacidad implican, en algunos casos, variaciones porcentuales del orden de las centenas en los costos.

Algunas actividades industriales que exigen grandes inversiones de capital, y una base tecnológica muy compleja, como la fabricación de aviones, cohetes y computadoras, se pueden realizar solamente contando con empresas de gran magnitud.

De la importancia cada vez más acentuada de las economías relacionadas con la fabricación en gran escala, y de los costos acrecentados de la producción en pequeña escala resulta que un porcentaje cada vez mayor de los productos industriales modernos son producidos por grandes empresas, lo que aumenta el carácter masivo de la producción. Como fenómeno general se advierte que en todas las ramas industriales, en que la demanda de productos se presenta en forma homogénea, por ejemplo, en la industria de automóviles, trac-

tores, aparatos de radio y de televisión; máquinas lavadoras y refrigeradores; en la producción de acero, de productos químicos, de energía, etc., la mayor parte de la producción, casi 70 u 80%, se concentra en manos de algunas empresas, dueñas de tales ventajas de competencia, que llevan al desplazamiento y liquidación paulatina de sus competidores con una capacidad de producción menor.

Para evitar confusiones, quizás no sea superfluo observar que en el proceso de la formación de las grandes empresas, los factores económicos surgidos del desarrollo técnico no son los únicos que tienen importancia. En un período anterior y menos intensivo desde el punto de vista del capital y del desarrollo tecnológico quizás esos otros factores hayan sido los más importantes. Se trata de la concentración y la centralización señaladas ya por Marx y surgidas del proceso de acumulación de capital. Entre las causas del crecimiento de la capacidad y tamaño de las empresas sería difícil diferenciar cuantitativamente las consecuencias de los incrementos internos de capital y del desarrollo técnico. La concentración en sí misma, no significa necesariamente desarrollo técnico, ni mayor grado de eficiencia de la economía —a menudo refleja condiciones económicas y en algunos casos políticas o de enlace de poder—, y aunque el poder técnico se traduce en diferentes ventajas económicas, el grado de la concentración no ofrece un punto de apoyo para juzgar la magnitud de la economía de escala. Pero se podría aceptar como prueba indirecta o como ilustración que en las ramas industriales no sensibles respecto al volumen de producción e intensivas desde el punto de vista del capital y la tecnología, el grado de concentración es más bajo por lo general, y la pequeña y mediana industria —en ausencia de factores de presión de carácter político— pueden evitar mejor la obligatoriedad de la fusión; más aún, si la concentración se realiza sólo en las esferas del poder y no refleja movimientos técnico-económicos reales, hay numerosos casos en que las empresas pequeñas y medianas resultan viables y pueden gozar de ventajas. Tales ventajas se derivan de una mayor capacidad de decisión, de una mayor flexibilidad. Como consecuencia de las correlaciones mencionadas, es más conveniente encaminar desde el punto de vista del desarrollo técnico-económico las ventajas y desventajas derivadas del pequeño o gran tamaño de la empresa por sí solo, porque desde 1929 el crecimiento de la concentración a nivel internacional —en relación con las circunstancias históricas específicas— no fue demasiado rápido. No podemos decir lo mismo del desarrollo técnico-económico, aunque en un espacio más amplio la concentración y el progreso técnico son paralelos.

La otra categoría de mejoramientos de la productividad que surge del desarrollo económico es la de las "economías externas". Estas no provienen del desarrollo y ampliación de unidades económicas individuales sino de la expansión de una rama económica o de la economía en su conjunto. Así por ejemplo, como resultado del desarrollo general de industria, disminuyen los gastos específicos de la infraestructura, los costos del transporte, de la utilización de energía y de la formación de la mano de obra, y se hace más barata la adquisición, la distribución, etc. A consecuencia de esto, en las estructuras económicas ya ampliamente desarrolladas, los costos económico-nacionales de la producción son relativamente menores. En la literatura especializada de los años 40 y 50, al tratar las cuestiones del desarrollo, se llegó a atribuir una importancia particular a las llamadas "economías externas". La escuela del crecimiento equilibrado dedujo la necesidad de la diversificación de la estructura económica directamente de la existencia de las economías externas. Es un fenómeno singular, el que a pesar de haber aludido mucho a las economías externas, ninguno de los autores logró una demostración numérica. Los indudables problemas de medición contribuyeron a que las estrategias burguesas del desarrollo exagerasen durante mucho tiempo la importancia de las economías externas frente las internas. Los problemas surgidos en la práctica hacen cada vez más evidente, que la estructura económica diversificada horizontalmente, producto de las economías externas (manifestadas a nivel económico-nacional sólo en caso de grandes y amplios espacios económicos), sólo puede ser construida en escala nacional. En dimensiones económicas más estrechas, en economías más atrasadas (y el concepto se ha creado para ellas) a consecuencia de la falta de mercado, capital, aptitud profesional, materias primas, casi no se logran economías externas y no se puede desarrollar una estructura horizontalmente diversificada y equilibrada. Al mismo tiempo, a consecuencia del menor tamaño de la empresa, los ahorros internos también son insignificantes o no existen.

Ante este problema, podemos entonces señalar que en el caso de una pequeña económica área, la importancia de las economías externas e internas surgidas del desarrollo técnico-económico es muy limitada, y las economías internas —en caso de una debida especialización— sólo pueden lograrse en algunas actividades.

LA NACION Y SU TAMAÑO ECONOMICO

Es un hecho innegable que el proceso internacional de transformación de las fuerzas de producción se desenvuelve cada vez con

mayor fuerza. El estado actual del desarrollo económico de cada país y los rasgos fundamentales de las estructuras económicas son, en el fondo, producto del desarrollo alcanzado en el marco de la economía nacional. La economía nacional, como marco de desarrollo, pertenece a un terreno abandonado de la literatura especializada de los países desarrollados. Dentro del capitalismo de libre competencia, se descuidó desde el principio el concepto económico de nación, suponiendo el movimiento libre de los llamados factores de la producción. En general, y con la excepción de List y Wagner, la economía burguesa del siglo XIX ha dedicado poca atención a la interpretación económica de la nación. Algunos aspectos de las ciencias económicas marxistas también se han visto fuertemente influidas por el hecho de que en la Unión Soviética, un país que dispone de espacio y potencial económicos gigantescos, evidentemente era imposible que surgiera el problema de los marcos estrechos de la economía nacional. Sin embargo, la economía nacional, como unidad de desarrollo, significaba ya en la economía mundial de la época del capitalismo de libre competencia un deslinde considerable e impedía el movimiento libre de los factores de la producción; sobre todo, el de la mano de obra. Los límites de entonces eran producto de las diferencias reales (idioma, enseñanza, formación profesional, escala de valores, etc.) determinadas por las fronteras nacionales y, en menor medida, de las normas administrativas implantadas paralelamente con el uso de la soberanía. Sin embargo, en las últimas décadas, la nación como factor económico ha recobrado una nueva y mayor importancia; el papel económico considerablemente aumentado del Estado; su función directiva respecto al desarrollo; el desenvolvimiento de las tendencias empresarial-monopolistas del Estado, que también se realizan dentro de las fronteras nacionales. La nación tiene importancia creciente como factor económico y el proceso histórico futuro aún está lejos de agotarlo. Chocamos a cada paso con la enorme importancia atribuida al concepto político y económico de nación, ya se trate de países subdesarrollados que hace poco declararon su independencia nacional, como de países altamente industrializados y con gran tradición nacional. No sería adecuado buscar los motivos políticos, históricos y sociológicos de ello; podemos conformarnos por ahora con el hecho de que en relación con diferentes factores, el desarrollo, realizado en marcos de la economía nacional, tendrá en el futuro también potencialidades considerables. De este modo, dentro de un tiempo razonable, seguirá planteado un problema fundamental: qué

tipo de consecuencias tendrá el desarrollo científicotécnico-económico para los países pequeños de marcos económicos limitados.

Antes de analizar más detenidamente esta cuestión, parece razonable examinar la interpretación actual de la noción de país pequeño. Anteriormente se han utilizado rasgos característicos como el poder militar, la extensión geográfica y la población. Esta última característica fue empleada en particular por aquella escuela que acentúa el papel del factor humano en el crecimiento. Según ella, se cuentan entre los pequeños países aquellos que tienen menos de 10 millones de habitantes o, según las nuevas concepciones, menos de 15 millones. Este método podía ser adecuado hace uno o dos siglos, cuando las diferencias en el desarrollo eran mucho menos significativas que en nuestros días. Las diferencias cada vez más acentuadas del desarrollo entre los países pequeños y el carácter del desarrollo moderno, por sí solo, hacen necesaria la introducción de un nuevo punto de vista para la clasificación.

Parece que el índice simplificado más apropiado para la apreciación de la magnitud de la economía es el volumen del producto social, puesto que el tamaño del mercado necesario para el establecimiento del tamaño óptimo de la empresa y la amplitud del espacio económico activo lo condicionan; al menos, en los países económicamente desarrollados. Tal vez ni siquiera tengamos que mencionar que si hacemos la escala jerárquica de los países según la población, obtenemos un cuadro muy diferente al de la escala jerárquica hecha a base del producto social. Desgraciadamente, es difícil evitar el círculo vicioso de la argumentación, puesto que el volumen de población influye en el tamaño del mercado y en la productividad. En cambio, el tamaño del mercado puede representar en buena medida la dimensión económica de la nación. Tal vez lo más importante sea recordar que las naciones que por motivos históricos, por sus fuentes de energía y por la productividad individual del trabajo alcanzada lograron desarrollarse tempranamente, pueden permitirse ahora un menor número de habitantes, sin tener que enfrentarse seriamente con los problemas de mercado necesarios para una producción eficaz.

Al resumir los diversos puntos de vista, se puede obtener un cuadro que muestra que en las circunstancias actuales de la economía mundial, sólo las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, pueden gozar totalmente de las ventajas económicas de las grandes naciones. Estas ventajas pueden ser resumidas en los cinco siguientes acápites:

a) La concepción de gran país significa a menudo una mayor extensión geográfica; sobre todo, en el caso de una retrospectión histórica; la extensión geográfica generalmente está relacionada con la frecuencia y la variedad de diferentes fuentes de energía y de recursos naturales, e impulsa por sí sola hacia la diversificación de la estructura económica.

b) En el caso de los países que están en un mismo grado de desarrollo, el país grande dispone de mayores posibilidades de acumulación y puede reagrupar con más facilidad sus fuentes de energía más importantes —de acuerdo con las experiencias de una tendencia secular del desarrollo—, trasladándolas desde los sectores atrasados a los polos de crecimiento.

c) Explotación completa y amplia de las economías de escala que resultan de la producción masiva.

d) Un gran país es menos sensible (aunque esta indiferencia sea relativa) respecto de las fluctuaciones externas de la economía mundial, debido al enorme volumen de su mercado interno.

e) El potencial económico y la situación político-económica de los grandes países les permite influir en los procesos económicos mundiales.

Las llamadas potencias económicas de segunda categoría, como Alemania Federal, Japón, Inglaterra y Francia, cuyo producto social es de 100 mil millones de dólares, aproximadamente, y en mucho menor grado India y Canadá, sólo pueden alcanzar en cierta medida, y gracias a sus recursos naturales algunas de las ventajas de las grandes potencias. En todo caso, estos países se van quedando cada vez más rezagados, respecto a las superpotencias, en cuanto a las actividades tecnológicas y de uso intensivo de capital. Los países que no alcancen un producto social del orden de los 20 ó 25 mil millones de dólares anuales no pueden aspirar, razonablemente, a crear unidades eficientes y técnicamente desarrolladas dentro de su economía. Están fuera de su alcance; generalmente, dos de las ventajas que tienen las grandes potencias. Aunque pueden lograr economías de escala, mediante una efectiva especialización y a través del aumento de las exportaciones, no pueden evitar las fluctuaciones económicas externas, puesto que dependen considerablemente de las ventas y compras en el exterior. En las condiciones modernas del crecimiento, no pueden aislarse de las circunstancias que prevalecen en la economía mundial, porque sus únicas posibilidades están en lograr economías de escala aumentando las ventas externas. Finalmente, no pueden influir en los movimientos de los mercados internacionales. En algunos casos, en que presen-

tan cierta especialización favorable, sus productos tienen gran demanda y estos países medios pueden mejorar su posición negociadora. Pero esto no ocurre con frecuencia.

Por otra parte, pueden surgir algunas ventajas para los países pequeños de hechos como los siguientes:

a) Dado un territorio más pequeño, las diferencias en el desarrollo de las distintas regiones del país pueden ser menores. Las tensiones regionales y los problemas relacionados con las zonas atrasadas pueden causar menos preocupaciones.

b) La población es probablemente más uniforme, tanto étnicamente como en lo relativo a las normas de comportamiento. Esto puede traducirse en beneficio dentro de la esfera política y puede también desarrollar características de consumo más homogéneas.

c) Se dispone de amplia información, tanto en el aspecto micro-económico como dentro de la economía mundial, que demuestra que las organizaciones más pequeñas son más elásticas y susceptibles de cambios que las amplias. Esté no es en absoluto un punto de vista desestimable; en una época de acelerados cambios económico-técnicos.

d) Los países pequeños carecen de las trabas administrativas que enfrentan los grandes países. De ahí que su administración sea más flexible, menos impersonal y actúe con mayor rapidez, obteniendo economías de escala en este sentido, además de un beneficioso efecto político. En los países grandes existen órganos administrativos regionales o provinciales que se ocupan de problemas locales, o bien, cada problema es resuelto por el poder central. En ambos casos, el gran tamaño requiere la extensión de las cadenas jerárquico-administrativas, reduce la probabilidad de la adopción de decisiones oportunas y fortalece la burocracia. Si las distancias son grandes, los centros de decisión están aislados de los problemas locales y, como consecuencia, tienden a adoptarse decisiones inadecuadas. Una administración estatal bien organizada puede aminorar los problemas. Sin embargo, la menor oportunidad y calidad de las decisiones y los mayores costos administrativos pueden considerarse la norma general en los países grandes.

e) Por su dependencia del mundo exterior, los países pequeños gastan una proporción mayor de renta nacional en el desarrollo de las relaciones exteriores (diplomacia, propaganda, relaciones culturales y científicas), pero generalmente no confían en la fuerza de las armas para mejorarlas. Puesto que los gastos de la defensa nacional equivalen a una proporción considerable de la renta nacional de los

países más grandes, el ahorro que obtienen los países pequeños en este aspecto puede representar energías accesorias para el desarrollo.

Es característico de las actuales condiciones de la economía mundial que, aparte de los dos países antes mencionados, y con la excepción de India y Brasil, que representan casos marginales, todos los países capitalistas son unidades pequeñas, desde el punto de vista de la economía mundial. Con el fin de dar una idea acerca de los problemas especiales de crecimiento de los países pequeños, debemos examinar ahora los rasgos específicos de su desarrollo, en cuanto a tasa de crecimiento, sensibilidad ante el comercio exterior, estructura económica e industrialización.

Para simplificar, nos referiremos a esos problemas utilizando los ejemplos de países capitalistas pequeños de Europa: Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Austria, Suiza, Bélgica, Holanda, España, Portugal, Grecia e Irlanda. Las diferencias entre pequeños y grandes países surgen con claridad si se investigan países que, en general, presentan similar nivel social y económico. Sin embargo, aunque los miembros del grupo indicado tienen diferencias en su grado de desarrollo económico-social, en cuanto a su pasado histórico y a su papel en la economía mundial, enfrentan problemas de similar carácter en vista de su limitado potencial económico.

ALGUNOS RASGOS ESPECIFICOS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO DE LOS PAISES PEQUEÑOS

No es nueva la idea que el tamaño del espacio y del potencial económico influyen fundamentalmente en el carácter del proceso de crecimiento, en la estructura económica y en las formas en que se adhiere a la división internacional del trabajo. Un mercado interno de dimensiones limitadas, es una base cada vez más precaria para utilizar procesos e instalaciones modernos en la fabricación de la gran mayoría de los productos; las posibilidades del desarrollo técnico-científico interno son insuficientes para la fabricación en gran escala de productos modernos y competitivos. El progreso del desarrollo científico-técnico, paralelamente con la diferenciación cada vez mayor de las necesidades, conduce a la intensificación de la dependencia respecto a la economía mundial, y hace que la adhesión a la división internacional del trabajo sea cada vez más el motor del desarrollo. Lo más característico en la estructura económica de la nación pequeña es, en efecto, el hecho de que ella se apoya, en gran medida, sobre la división internacional del trabajo y que obtiene su

renta nacional a través de relaciones económicas externas. Veamos el testimonio de las estadísticas sobre la dependencia económica y la sensibilidad respecto al comercio exterior de los países pequeños de Europa que hemos enumerado antes.

CUADRO Nº 2

DINÁMICA Y SENSIBILIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR DE LOS
PEQUEÑOS PAÍSES DE EUROPA

	EXPORTACION		IMPORTACION		EXPORTACION 1955	IMPORTACION
	1938-55	1955-65	1938-55	1955-65		
	(Tasas anuales de incremento)				(En % del Producto social)	
Bélgica	8,2	8,7	8,1	10,1	43	44
Holanda	9,3	9,1	8,5	8,8	39	45
Dinamarca	7,0	8,2	7,3	9,2	24	29
Noruega	7,2	8,6	8,0	7,9	23	33
Suecia	2,7	8,7	8,2	8,2	24	26
Austria	3,5	8,7	5,0	9,0	20	25
Portugal	10,0	7,3	8,4	8,8	17	27
Suiza	9,0	9,0	8,6	10,7	21	28
Grecia	4,2	6,0	6,4	11,5	7	22
España	9,3	8,0	8,6	17,2	5	15
Finlandia	9,0	6,1	9,5	7,9	19	22
Irlanda	5,8	7,3	6,4	6,0	23	44
Promedio mundial	7,7	8,4	7,5	8,7	10	10
Promedio países pequeños	7,0	8,5	7,9	8,9	25	31

FUENTE: UN. Monthly Bulletin of Statistics, 1958-68.

Uno de los rasgos característicos de la economía de la pequeña nación es la gran sensibilidad frente al comercio exterior, cuya medida sobrepasa la del promedio mundial. Los grandes países, que determinan el promedio mundial están mucho menos condicionados por la división internacional del trabajo, lo que se traduce en menor vulnerabilidad externa. El comercio exterior de los países pequeños examinados más arriba creció a un ritmo un poco más acelerado que el comercio mundial; en el período de 1955-1965, el desarrollo dentro

del conjunto fue bastante homogéneo, y la dispersión medida a partir del promedio del grupo resultó insignificante.

Hay un rasgo común en el desarrollo de los pequeños países: el ritmo de crecimiento de la importación es mayor que el de la exportación. En el período 1938-1967, el valor total de sus exportaciones ha aumentado 8 veces y el de sus importaciones 10 veces. Por un lado, el déficit de la balanza del comercio exterior se hacía constante; por otro, este proceso tenía importancia creciente; mientras tanto, en 1938, la exportación de los 12 países cubría el 98% de la importación, en 1955 ya sólo era 84%, y en 1965-1967, por lo general, apenas llegó al 80%. Al mismo tiempo, el déficit de la balanza comercial ha aumentado de los 160 millones de dólares el año 1938, a 8 mil millones de dólares, lo que significa más del 6% del producto social por año. El volumen del déficit del comercio exterior era considerable, sobre todo en Noruega, Grecia e Irlanda, donde llegó aproximadamente a una séptima parte del producto social del año 1967 y en España y Portugal, donde alcanzó casi a una décima parte. Ese déficit permanente tiene orígenes estructurales; así pues, no carece de interés analizar las causas del desequilibrio estructural del comercio exterior.

Tal investigación se ve facilitada, por un lado, por la circunstancia de que la mayor parte de los pequeños países examinados tiene un rasgo común en su evolución histórica con excepción de Bélgica y Suiza, todos pertenecen a la familia de los países europeos pequeños, llamados "países industrializados con atraso". Probablemente es cierta la suposición de que la industrialización, a causa de su llegada con atraso, no ha podido aprovechar todas las ventajas potenciales del comercio exterior. Por otro lado, es también justo suponer que la industria, como la rama económica más sensible, puede sentir en máximo grado las desventajas surgidas de la limitación del mercado interno. Las cifras del cuadro N° 3 ilustran las relaciones exteriores de la industria de países grandes y pequeños.

Según testimonia el cuadro, todos los países grandes pueden alcanzar un superavit considerable en el comercio exterior de sus productos industriales. Al mismo tiempo, en los países pequeños, sólo en el caso de Bélgica y Suiza —países altamente industrializados por tradición— es la industria una rama productora neta de divisas. En todo los demás, la balanza del comercio exterior de los artículos industriales es vigorosamente pasiva. La proporción de la exportación frente a la importación de artículos industriales, hasta 1967, no llegó sino al 13% en Grecia, 36% en Irlanda, 31% en España, 53% en Di-

CUADRO N° 3

COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS DE LOS PEQUEÑOS Y GRANDES PAÍSES
(SITC 5-9) (MILLONES \$)

PAÍSES	EXPORTACION			IMPORTACION			SALDO		
	1965	1966	1967	1965	1966	1967	1965	1966	1967
Estados Unidos	18.214,8	20.307,0	21.736,8	11.980,8	15.288,2	16.778,4	+ 6.234,0	+ 5.018,8	+ 4.958,4
R. D. Alemana	16.151,4	18.308,8	19.779,9	9.439,7	9.778,5	9.289,5	+ 6.711,7	+ 8.530,4	+ 10.490,4
Japón	7.826,1	9.109,0	9.806,6	1.852,1	2.159,5	3.125,8	+ 6.939,5	+ 5.974,0	+ 6.680,8
Inglaterra	11.596,2	12.395,4	12.178,3	6.510,3	7.141,4	8.063,6	+ 5.085,9	+ 5.974,0	+ 4.114,7
Francia	7.378,2	8.018,6	8.502,0	5.262,0	6.421,8	7.000,7	+ 2.116,2	+ 1.596,8	+ 1.501,3
Finlandia	838,1	935,2	1.001,4	1.175,2	1.204,9	1.185,7	- 337,1	- 269,7	- 184,3
Suecia	2.769,1	3.073,6	3.347,8	3.084,7	3.170,7	3.337,6	- 315,6	- 97,1	- 10,2
Noruega	959,3	1.068,5	1.219,7	1.603,3	1.730,0	2.068,7	- 644,0	- 661,5	- 849,0
Dinamarca	979,9	1.043,9	1.162,5	1.874,8	2.017,2	2.181,9	- 898,9	- 983,3	- 1.019,4
Bélgica-Luxemburgo	5.329,3	5.737,3	5.868,1	3.923,3	4.639,8	4.587,6	+ 1.406,0	+ 1.097,5	+ 1.280,5
Holanda	3.714,9	4.074,5	4.341,9	4.787,8	5.288,6	5.404,9	- 1.072,9	- 1.274,9	- 1.063,0
Austria	1.233,8	1.347,5	1.451,7	1.431,3	1.626,4	1.663,5	- 177,5	- 278,9	- 221,8
Suiza	2.705,9	2.997,0	3.201,7	2.582,5	2.792,6	2.953,3	+ 123,4	+ 204,4	+ 248,4
España	405,1	584,6	612,4	1.749,1	2.056,6	1.979,5	- 1.344,0	- 1.472,0	- 1.367,1
Portugal	357,3	392,1	454,9	553,1	645,4	645,9	- 195,8	- 223,3	- 191,0
Grecia	45,4	72,8	102,0	753,1	831,5	799,8	- 707,7	- 788,7	- 697,8
Irlanda	208,1	231,8	259,1	684,1	690,4	708,5	- 476,0	- 458,6	- 549,4

FUENTE: OECD Foreign Trade B Series 1967, enero-diciembre 1, 2, 3, 4, 5.

namarca, 58% en Noruega y 79% en Holanda. Estas cifras resumidas subrayan obviamente los problemas estructurales. Si se produce gran número de artículos industriales para el mercado interno y la producción no es económica o tiene una rentabilidad muy reducida; es más oportuno cubrir las necesidades mediante la importación y reagrupar el capital, la aptitud profesional y otras tantas energías en favor del desarrollo de las capacidades de la exportación de menor sensibilidad desde el punto de vista de la escala de producción. El análisis de la industria en su totalidad, alude suficientemente a estas tendencias; podemos obtener un cuadro más preciso si consideramos la importancia que tiene la industria de maquinarias —esta rama se considera la más capital intensiva— en la estructura económica y en las relaciones internacionales de los países pequeños. La industria de maquinarias, debido a sus necesidades de capital, mercado, aptitud profesional y capacidad de desarrollo, tomado en su conjunto, crece en mayor grado en un espacio económico amplio y se considera una rama industrial de gran potencia. No es una casualidad que en el caso de los países grandes la industria de maquinarias proporciona, por lo general, el 36% de la producción industrial, y entre el 30 y el 47% de la exportación total. En los países pequeños —con excepción de Suecia y Suiza, cuyo nivel de desarrollo se considera alto aún en términos mundiales—, la proporción de la industria de maquinarias oscila entre un 20 y un 25%, y la proporción de la exportación de máquinas, fuera del ejemplo sueco y suizo, se coloca alrededor o por debajo del 20%. La industria de maquinarias de los países más pequeños, si se desea evitar que adquiera un carácter diferente, se desarrolla hasta el límite en que todavía se pueden ampliar sus mercados exteriores y en que no se requiere una base interna demasiado amplia para la producción. La industria de maquinarias, cuyo espectro de posibilidades es, como se ve, bastante estrecho, se caracteriza por una fuerte dependencia respecto a la exportación y por una división vertical del trabajo. Este proceso está expuesto detalladamente en la revista económica *Közgazdasági Szemle*, de enero y julio de 1966, en los estudios de Imre Vajda y György Czukur.

La fuerte sensibilidad ante el comercio exterior y la constante falta de equilibrio de éste, la elevada necesidad de divisas de la industria y la escasez de materias primas son fenómenos propios de la mayoría de los países pequeños y hacen necesaria la existencia de un sector eficaz cuyo papel es lograr el equilibrio desde el punto de vista de las divisas. Tradicionalmente, ese sector era la agricultura; sin

embargo, paralelamente al desenvolvimiento del proceso del crecimiento, *el sector de servicios* ha asumido cada vez más esas funciones,

El desenvolvimiento de ese proceso y su importancia aparecen claramente del hecho de que ya en 1965, dentro de la suma de divisas producida a través de la exportación de mercancías y servicios, el sector de servicios ha proporcionado casi una cuarta parte de los ingresos de divisas en Dinamarca y en Holanda, una tercera parte en Yugoslavia y en Austria y más de la mitad en España y Noruega.

En cuanto a la especialización internacional relacionada con los servicios es característico que, mientras el balance del comercio exterior de todos los países pequeños examinados muestra un déficit fuerte y constante, su balanza de servicios presenta, sin excepción, un activo considerable. Al mismo tiempo, en el caso de las grandes potencias es característica la balanza activa respecto del comercio exterior y negativa en cuanto a los servicios; este proceso se puede explicar, en gran parte, por el fenómeno que se da en el caso de los servicios, que requieren un trabajo físico o intelectual relativamente mayor y que son menos apropiados para la mecanización. Las ventajas competitivas de las grandes potencias en términos de tecnología y capital son menores, o dicho de otro modo, las desventajas para competir de los países pequeños son *a priori* menores. En el caso de ciertos servicios, como por ejemplo turismo, transporte comercial, servicios y trabajos de reparación, asesoría profesional, y considerando su contenido salarial directo, los pequeños países pueden gozar de ventajas para la competencia. En la última década, los servicios exteriores se han convertido en el terreno más dinámico de las relaciones económicas internacionales (llegando a tasas de aumento del 10% anual) y el desenvolvimiento del intercambio internacional de los servicios ha estado acompañado por un alza del nivel de precios. De este modo, los países pequeños, a medida de su capacidad de ofrecer servicios, han obtenido ventajas de intercambio cada vez más significativas, frente a los importadores de mercancías y servicios. La exportación de servicios tiene posibilidades especiales de realización por encima del valor y fuentes acumulativas, como consecuencia de las cuales ese sector se transforma cada vez en mayor medida, de estabilizador en generador de desarrollo para los países pequeños.

Hemos examinado, pues, los siguientes rasgos característicos de la economía de una pequeña nación: alto y siempre creciente grado de sensibilidad ante el comercio exterior, necesidad de apoyarse sobre la división internacional del trabajo y falta de equilibrio estructural respecto al comercio exterior. En la mayor parte de los casos, su espe-

cialización no se realiza en aquellas ramas que están en la línea del desarrollo científico-técnico, sino en aquellas que son consideradas atrasadas desde el punto de vista del desarrollo técnico general. Así pues, parecen justas aquellas suposiciones teóricas, según las cuales la fuerte dependencia de los factores externos y el atraso científico-técnico deben manifestarse en el ritmo y en la desigualdad del crecimiento económico. (ver cuadro Nº 4).

CUADRO Nº 4

TASAS ANUALES DEL CRECIMIENTO A LARGO PLAZOS DE LOS PAISES PEQUEÑOS Y GRANDES

Aumento anual del producto social bruto en %.

	1938-55	1955-60	1960-65
<i>Países grandes</i>			
Estados Unidos	5,1	2,0	4,8
R. F. Alemana	2,1	4,4	6,2
Japón	2,8	9,7	9,2
Inglaterra	1,1	2,3	2,6
Francia	2,8	4,6	4,7
<i>Países pequeños</i>			
Finlandia	4,4	2,5	6,2
Suecia	3,0	2,7	4,5
Noruega	2,8	2,3	5,9
Dinamarca	1,3	4,1	4,2
Bélgica	2,2	2,1	4,8
Holanda	1,7	4,5	5,0
Austria	2,7	5,3	3,6
Suiza	1,6	3,8	5,1
Portugal	1,7	4,6	5,2

FUENTE: Yearbook of National Accounts, 1965.

Según dichas cifras, en el ritmo del crecimiento económico no encontramos diferencias significativas a favor de los grandes países. Sin embargo, si tomamos en consideración el hecho de que el desenvolvimiento de la producción en gran escala se hace más intenso desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial y debido a ello, sus ventajas también pueden presentarse sólo desde aquel entonces, lá

aceleración del ritmo de desarrollo de las naciones pequeñas demuestra su dinamismo y viabilidad.

Analicemos la segunda cuestión: ¿sería verdad que el crecimiento basado en la ampliación del mercado interno debería pagarse con inestabilidad, mayores excesos coyunturales y fluctuaciones frecuentes?

Los adversarios de la orientación de la economía abierta apoyan la teoría de la inseguridad de la economía sensible respecto a la exportación y de su evolución desigual con los argumentos siguientes:

- La pérdida de exportaciones repercute sobre la producción.
- A consecuencia de la especialización estrecha, no existe el movimiento estabilizador en la economía nacional, en el cual se podría compensar la detención repentina de una rama económica con el súbito crecimiento de otra.
- La pérdida de exportaciones ejerce una influencia negativa sobre la producción, y sobre la balanza de pagos y puede hacer necesarias las restricciones de las importaciones que a su vez pueden traer como consecuencia una inestabilidad interna.
- La política económica de terceros países y el movimiento de los mercados internacionales de capital influyen fundamentalmente en la formación de la balanza de pagos.

Estos argumentos no se ven justificados por los fenómenos de la economía mundial. En el período que va desde la Segunda Guerra Mundial, los países pequeños tenían como rasgo característico la expansión constante de los mercados externos y un proceso de desarrollo que se hacía mucho más homogéneo. Las relaciones exteriores no significaban cambios tormentosos, ni siquiera para un solo país pequeño, cuyo comercio exterior fuese intensivo. Entre las recesiones ocurridas en el centro de crecimiento del mundo capitalista, en Estados Unidos, la de los años 1948-1949 y la de 1960-1961 no afectaron las economías de los países pequeños y la de 1953-1954 y la de 1957-1958 sólo lo hicieron en un grado muy reducido. Como consecuencia de la recesión ocurrida en 1957-1958, sólo en Bélgica, Irlanda, Holanda, Noruega y Suiza disminuyó el volumen del producto social bruto, en un 1 o 2%. Y en la década de 1960, los países pequeños han demostrado una estabilidad mucho mayor desde el punto de vista del crecimiento del producto social que la República Federal de Alemania, Inglaterra y Francia.

La exportación, que por primera vez se encuentra directamente con el efecto de las recesiones, muestra el mismo cuadro. La recesión

de Estados Unidos, ocurrida en 1957-1958, causó una baja de un 9% en Noruega, un 6% en Finlandia, un 5% en Bélgica y en Austria, y apenas un 2% en Suecia y Suiza. El retroceso no tocó mayormente la economía de los otros países y en sus exportaciones no se nota hasta ahora una disminución considerable. Tal vez ni siquiera tengamos que mencionar que durante la última década, las tensiones relativas a las divisas no caracterizaron precisamente a los pequeños países.

Así pues, los fenómenos de la economía no abonan los escrúpulos relacionados con la inseguridad coyuntural; por el contrario, demuestran la mayor capacidad de adaptación los países pequeños. Parece que a consecuencia de la especialización y del ámbito económico más restringido, el país pequeño es más capaz de desarrollar una política que reaccione con precisión frente a los cambios. En los países grandes, el ámbito demasiado amplio y el número excesivo de grupos interesados impiden el desarrollo rápido de una política oportuna. Aparentemente enfrentamos una contradicción teórica. Las desventajas de las pequeñas naciones no se reflejan ni en el ritmo más lento, ni en la desigualdad de su desarrollo. Surge la pregunta: ¿cuál es la vía y cuáles son los instrumentos de compensación de las desventajas *a priori* planteadas en el terreno del desarrollo?

SISTEMAS Y MEDIOS PARA DISMINUIR LAS DESVENTAJAS DE LAS ECONOMÍAS PEQUEÑAS

El rasgo característico más paradójal del desarrollo de las economías pequeñas es que, por una parte, el desarrollo económico-técnico exige una ampliación de los límites de la economía nacional y, en el terreno internacional, apresura la integración. Por otra parte, la recuperación del atraso y la solución de los múltiples problemas requieren solución dentro del marco de la economía nacional. Es decir, los esfuerzos realizados dentro del marco nacional deberían "elevar" la capacidad de producción de la pequeña economía a un nivel que le permitiera adherir al proceso de integración, partiendo de posiciones relativamente ventajosas y no dependientes. Naturalmente, no se conocen recetas adecuadas para la solución de esta paradoja; parece probable que la superación de las ventajas surgidas del hecho de constituir una nación grande, no hace posible la realización de ningún tipo de concepción del desarrollo. Al mismo tiempo, se pueden hallar varios procesos en forma de tendencias y métodos de aproximación pragmática, que parecen adecuados a un mejoramiento considerable del grado de efi-

ciencia de la pequeña economía. Sin pretender hacer una demostración detallada, tal vez no sea superfluo aludir a algunas alternativas de este tipo, puesto que ellas son los elementos constitutivos esenciales de la concepción del desarrollo de los pequeños países. Esa concepción del desarrollo hasta ahora no ha sido elaborada. A lo sumo, sólo es aplicada espontáneamente aquí o allá.

Hoy es ampliamente aceptado que la economía de los países pequeños muestra normas de conducta y tropieza con problemas de carácter diferente de los de los grandes países. Sin embargo, todavía hay muchos que no aceptan como conclusión de esto que la práctica económica y el sistema de preferencia, adecuados para los grandes países a menudo no resultan viables en los países pequeños. ¿En qué se diferencia básicamente una política económica, diseñada para los países pequeños de las concepciones de desarrollo establecidas en los grandes países? Los problemas surgidos del pequeño tamaño y la dependencia de los factores externos se pueden atenuar solamente por medio de la eficacia del desarrollo económico y de la realización de una política económica racional. Sin embargo, al tratar de configurar una concepción de desarrollo, hay que tomar en consideración que el pequeño país, como consecuencia de la escasez de recursos económicos y políticos (capital, mercado, organización, reservas), no puede ejercer influencia sobre el medio económico ni sobre los procesos que tienen lugar en la economía mundial. Al mismo tiempo, el reconocimiento oportuno de las tendencias técnico-científicas y de las modalidades actuales del comercio internacional y la reacción ante ellas son la condición básica y el punto clave del desarrollo del país pequeño. Así pues, la importancia de aquellos fenómenos que no están dentro de su área de influencia confiere inevitablemente un carácter de *adaptación* y no de *transformación* a su política económica. El desarrollo de una concepción coherente se hace más compleja por el hecho de que las decisiones que deben adoptarse como reacción ante los procesos económicos mundiales, tienen que asumir, necesariamente, un carácter positivo respecto a la economía nacional y producir el esperado efecto óptimo. Este carácter dual (de *adaptación* en lo externo y *formación* en lo interno) será más definido, cuanto más pequeño sea el espacio económico representado por el país en cuestión. Esta característica difiere radicalmente de la política de formación de las grandes potencias, que pueden ignorar algunos procesos de la economía mundial sin pérdidas considerables y pueden, al mismo tiempo, apoyarse en el tamaño de su mercado para configurar su economía interna.

Esta situación básica determina también la actitud de los países pequeños en las cuestiones político-económicas internacionales. La política económica proteccionista es aplicable en aquellos países en que la fuerza motriz principal del desarrollo es la ampliación del mercado interno y la intensificación de la división del trabajo, o sea, en las grandes potencias y en los países más subdesarrollados. En los pequeños países capitalistas de Europa, que están en un nivel más alto del desarrollo, a consecuencia del papel limitado de la división del trabajo en el marco nacional, cuya importancia radica en hacer acelerar el proceso del crecimiento a largo plazo, no existe alternativa frente a la liberalización. El mantenimiento de relaciones económicas mundiales bilaterales, entre países capitalistas que representan diferente poderío económico, puede encerrar elementos peligrosos para la parte más débil. Por ello, se comprende que sean, en primer lugar, los pequeños países los que hagan esfuerzos para dar un carácter multilateral a las relaciones económicas mundiales y los que planteen la necesidad de fortalecer las organizaciones internacionales.

La estrategia de desarrollo del país pequeño se basa en la cooperación; en cuanto a su carácter, no puede ser defensivo. En las circunstancias actuales, el carácter defensivo es aplicable a lo más en los grandes países atrasados, y siguiendo el principio de la "fuga hacia adelante", necesariamente debe tener un carácter ofensivo. Debido a las desventajas ineludibles del país pequeño, el esfuerzo para la maximización de la ganancia es difícilmente realizable. En una correlación dada, la pérdida de la estrategia ofensiva va aparejada con la minimalización de las pérdidas.

La eficiencia de esta estrategia puede demostrarse, principalmente, al configurar la tendencia de la especialización. En el caso de los países pequeños analizados, la economía reacciona racionalmente ante la intensificación de las técnicas capital-intensivas, si lucha por desarrollar una estructura menos intensiva. Hemos visto la importancia del papel desempeñado por el sector de servicios en cuanto a la mantención del equilibrio económico externo. Dicha importancia aparece claramente si tomamos en cuenta que el turismo, llevándose la parte del león en las relaciones exteriores de este sector, creció a un ritmo tres veces más acelerado que el de la renta nacional. Otra prueba es que la incidencia de la agricultura es mayor en la renta nacional de los países pequeños que en la de los grandes.

El fenómeno se presenta en forma menos nítida, pero muy perceptible, en el caso de las industrias con economías de escala. En

el caso de los países que han emprendido el camino del desarrollo con cierto retraso, se puede presumir correctamente que las ramas industriales modernas e intensivas en relación al capital y a la escala y que encierran el desarrollo técnico alcanzado en otros países, tienen un gran peso en la estructura industrial. Es lo que se aprecia en cierto número de países en desarrollo que imitan la actitud de las grandes potencias. En la mayoría de los países pequeños, el peso de la industria ligera no intensiva con respecto a la escala es más considerable que el promedio internacional (véase el cuadro N° 5).

CUADRO N° 5

INCIDENCIA DE LAS INDUSTRIAS TEXTIL Y DE COMESTIBLES
EN LOS PEQUEÑOS PAÍSES DE EUROPA

	SECTOR TEXTIL	SECTOR DE COMESTIBLES
	(INCIDENCIA DENTRO DE LA INDUSTRIA, EN %)	
Promedio mundial	8,8	12,6
Noruega	7,0	13,8
Bélgica	14,4	10,4
Holanda	10,9	14,3
Austria	14,5	10,6
Suiza	12,6	16,3
España	14,9	13,3
Portugal	16,1	13,9
Grecia	17,0	21,2
Irlanda	17,4	33,2

FUENTE: UN. Statistical Yearbook, 1966.

Las cifras del cuadro N° 5 se refieren solamente a una estructura desarrollada en el pasado. Quizás una prueba mucho más importante sea que aún cuando las industrias textiles y de alimentos corresponden a áreas atrasadas y deficitarias, tienen un desarrollo constante en los países pequeños, sin constituir naturalmente la fuerza motriz del desarrollo. Lo que resulta aún más interesante es que esos países pueden mejorar sus exportaciones en estas ramas, en que se advierte una pérdida de posiciones de parte de los países grandes (en cierto modo, Japón es una excepción a esta norma).

Este proceso encubre un hecho negativo lamentable: que el crecimiento económico de los países pequeños avanza en actividades de escasa importancia desde el punto de vista del desarrollo tecnológico y

que, aunque ese desarrollo asegura la expansión y el aumento de la renta nacional, no contribuye a la disminución del atraso tecnológico. Por otra parte, demuestra que en el caso de actividades económicas que no presentan economías de escala, donde las grandes potencias tienen muy pocas o ninguna ventaja, los países pequeños quedan favorecidos.

Debido a la necesidad de mantenerse al tanto del progreso tecnológico, los países pequeños no pueden desentenderse tampoco de las ramas intensivas, desde el punto de vista del capital y la tecnología. Sin embargo, la principal característica de estas ramas, además de su incidencia relativamente menor en la economía nacional, es su importancia muy considerable como rubros de exportación. Los avances tecnológicos y económicos de nuestra era sólo pueden adaptarse con eficiencia si las nuevas ramas se desarrollan en armonía con las tendencias económicas mundiales y apoyándose en mercados internacionales, desde el primer período del desarrollo industrial. Incluso un país atrasado, como España, exporta una proporción considerable de los productos entregados por ramas modernas e intensivas, como automóviles y barcos. Esto ocurrió contrariando las experiencias de industrialización de los cincuenta años anteriores y se debió a que las grandes inversiones que requieren esas ramas industriales sólo pueden cubrirse recurriendo a los mercados internacionales. Este fenómeno es digno de consideración, puesto que, hasta el período anterior a la Segunda Guerra Mundial, la industrialización de los países pequeños (con excepción de Suiza y Bélgica) se apoyaba en primer lugar en la capacidad adquisitiva del mercado interno.

Dentro de este contexto, sería pertinente señalar que la superación de los problemas resultantes de los pequeños volúmenes de producción constituye un campo específico e importante de la política económica. Los esfuerzos para mejorar el grado de eficiencia de las plantas industriales de tamaño reducido tienen como característica común que aumentan la *cooperación* entre las plantas de dimensiones inferiores a las que se consideran óptimas (en España, bajo un sistema bastante dirigido, se alientan en primer lugar las fusiones industriales. En otros países, la cooperación se estimula por razones político-sociales). Los principales sistemas para aumentar la cooperación son los siguientes:

— Establecimiento de ciertos centros de asistencia económica (servicios de información, de investigaciones de mercado, relaciones públicas, etc.) con los que se alienta a las plantas industriales para dejar de lado algunas funciones, y adquirirlas por otra parte en

forma de servicios. De esta manera se puede lograr una reducción de los costos y una especial atención hacia las tareas principales, para no mencionar el hecho de que aquellos servicios mejorarán, a través de la cooperación;

- Adopción de soluciones conjuntas para tareas parciales (compras y ventas comunes, coordinación de las líneas de producción) por parte de algunas empresas. Esto puede considerarse un objetivo general de política industrial;
- Apoyo a los centros consultivos económicos y técnicos;
- Estímulo a programas de especialización y restricción de cierto tipo de productos, y
- Mayor integración de algunas funciones de las plantas industriales: tareas que no han de realizarse a expensas de una de ellas, sino que serán costeadas conjuntamente. En este caso, la libre decisión de una empresa se ve en cierta medida limitada.

En vista del creciente peligro de que las plantas industriales de tamaño subóptimo se hagan antieconómicas, las tendencias hacia la cooperación cobran significado en todo el mundo y en particular en los países pequeños analizados. No hay duda de que la cooperación mejoró considerablemente la competitividad de las empresas de escala pequeña y media. Es obvio que la cooperación, los centros de servicios, etc., situados dentro del marco de la economía nacional, proporcionaron un alivio de varios años a los beneficiarios. Sin embargo, no se puede prever en el presente hasta qué punto la cooperación dentro de la estructura nacional podrá compensar las concentraciones de poder en la economía mundial, sin caer en el campo del oráculo de Delfos.

El elemento de peligro más frecuentemente mencionado para la existencia misma de las naciones pequeñas y para la necesidad de orientar el comercio exterior es la dependencia respecto a la economía mundial y la vulnerabilidad frente a las tendencias expansionistas de las grandes potencias. Cada país ve determinada la eficiencia de sus posiciones en las negociaciones internacionales por el área de los mercados de exportación y la diversificación de la producción y los abastecimiento. Cuanto mayor sea la concentración en uno u otro mercado, mayor será la presión de los compradores. De esta forma, tanto la preservación de la independencia política y económica como la mantención de la capacidad de *maniobra* requieren un comercio exterior diversificado. Al mismo tiempo, hay cierto número de razones econó-

micas para conservar relaciones intensivas con los grandes mercados. La más importante es, tal vez, que los recursos de las pequeñas naciones no permiten realizar propaganda ni labores de comercialización en cierto número de mercados debido al volumen relativamente pequeño de los productos exportados. La disminución de los costos de transporte y la necesidad de hacer economías imponen la concentración. Esto mismo dice relación con el hecho de que el desarrollo de las ramas económicas intensivas en cuanto a la exportación se produce generalmente de acuerdo con las exigencias de un gran mercado comprador. Sin embargo, en el caso de algunas ramas industriales y debido a los pequeños volúmenes de producción, la adaptación a las exigencias de los diversos mercados deja de ser económica. Surgirán factores favorables a la concentración en la importación de bienes de consumo y también en la de bienes de capital y de tecnología. (Ver cuadro N° 6).

CUADRO N° 6

CONCENTRACIÓN RELATIVA DE LAS EXPORTACIONES EN LOS
PAÍSES CAPITALISTAS PEQUEÑOS DE EUROPA

	PROPORCIÓN DEL TOTAL DE EXPORTACIONES			
	AL CLIENTE PRINCIPAL		A LOS OTROS CINCO CLIENTES MAYORES	
	1955	1965	1955	1965
Holanda	17	28	43	37
Bélgica-Luxemburgo	21	22	41	53
Noruega	22	18	29	48
Finlandia	23	20	40	44
Irlanda	87	71	7	16
Portugal	15	18	43	46
España	16	14	43	45
Grecia	25	23	50	34
Suecia	20	15	40	45
Suiza	17	14	37	45
Austria	25	24	37	30
Dinamarca	33	22	32	45

Resulta notable que, pese a los factores que apoyan y fortalecen la concentración (aumento de la escala, costos de transporte, etc.) la proporción del cliente predominante no crece en el caso de la mayor parte de los países pequeños. En el caso de Holanda, el Mercado

Común, y en el de Portugal, la EFTA, explican por una parte el avance de la República Federal de Alemania y por otra, el de Inglaterra. En el caso de Austria, se plantea el restablecimiento de las posiciones alemanas anteriores a la guerra. Pareciera que hay razones de seguridad que llevan a los pequeños países a oponerse a situaciones en las que la participación del comprador principal excede el 20 ó 25% de sus exportaciones. Los motivos de estos temores son las desfavorables experiencias del pasado, los prejuicios, la desconfianza y el hecho de que las grandes potencias están en condiciones de imponer condiciones ventajosas para ellas. Esto último se justifica ampliamente si consideramos que, por ejemplo, la participación británica en las exportaciones de Dinamarca alcanza al 22%, y representa un 6% del producto social de Dinamarca y sólo un 0,5% del producto social británico. En estas condiciones, incluso si se observara un principio de igualdad, la posición negociadora de Dinamarca resulta extremadamente débil, porque si hubiera un choque de intereses o surgiera alguna dificultad debida a insuficiencias, los problemas que afectarían a Dinamarca serían doce veces más graves que los que sufriría Gran Bretaña. La tendencia a la disminución del peso de los países clientes predominantes responde fundamentalmente al afán de eliminar la posición desventajosa que se deriva de la coincidencia de fuerzas desiguales.

Debido a los problemas que surgen en los países en desarrollo, a las naciones pequeñas les resulta fácil establecer una relación de comercio exterior con áreas que son más atrasadas y menos industrializadas. En los últimos 10 años, se produjo un considerable avance en la cooperación entre países de un potencial aproximadamente similar. El comercio entre los países pequeños alcanzó al 25% de sus exportaciones, en 1955, y al 31% en 1965. El dinamismo del intercambio entre los pequeños países es una nueva característica del comercio internacional (ver el cuadro N° 7).

El desarrollo dinámico del proceso se debe no solamente a los esfuerzos que se realicen sino también a la eficiencia y a los resultados. No hay duda de que el intercambio regional limita el efecto expansionista y de que una mayor capacidad de maniobra (la que a veces va de la mano con una capacidad de maniobra política) da la oportunidad de adquirir diversas ventajas económicas. Existe ya cierta interconexión; aunque todavía no es muy considerable en el dinamismo que hay en el total de las exportaciones entre los países pequeños:

Otra cuestión que debe aclararse es la relación entre el sistema de orientación económica y su volumen y el sistema de dirección más

CUADRO Nº 7

PROMEDIO DEL CRECIMIENTO ANUAL DEL COMERCIO
ENTRE PEQUEÑOS PAÍSES EN %

PAÍSES EXPORTADORES	INCREMENTO	
	1955-65	1955-67
Finlandia	10,3	10,3
Suecia	10,9	10,2
Noruega	11,1	11,0
Dinamarca	11,8	11,5
Bélgica-Luxemburgo	7,9	6,9
Holanda	8,8	8,1
Austria	12,0	11,7
Suiza	9,5	9,3
España	6,8	8,6
Portugal	11,1	11,4
Grecia	4,0	7,3
Irlanda	14,2	11,2
Total	8,4	9,2
Total sin los Países Bajos	11,6	12,2

apropiado, tomando en cuenta el desarrollo económico de los pequeños países. Ya antes, cuando se discutía el volumen tecnológico y económico de cada país se señaló que el tamaño económico óptimo, el que permite también desarrollar un ambiente competitivo, es mayor que el tamaño tecnológico óptimo y que es improbable que el área económica de los pequeños países sea óptima desde el punto de vista del ambiente competitivo. La producción económica y la obtención de la mayoría de las economías de escala en los países pequeños, requieren que muy pocas empresas, y tal vez sólo una, operen dentro de una rama determinada. Este hecho genera por sí mismo la posibilidad de que los países pequeños sean mucho más dependientes respecto a la planificación central que los grandes, porque éstos pueden confiar en el mercado y el mecanismo de beneficios gracias a la mayor competitividad interna. Las formas de administración centralizadas están de acuerdo con las situaciones internas de monopolio que se desarrollan inevitablemente en los países pequeños.

La vulnerabilidad frente a la economía mundial y frente a la presión de las grandes potencias requiere también de una orientación

centralizada, porque en el caso de sistemas que se basan en decisiones descentralizadas, los pequeños países están en una situación negociadora incluso inferior contra la presión económica externa. La elasticidad y la adaptabilidad que son exigencias de importancia vital para los países pequeños no pueden mantenerse sin una orientación central que permita el rápido agrupamiento de los recursos intelectuales y materiales. No es por simple casualidad que las iniciativas tendientes a la planificación central y a la dirección del desarrollo económico lograron sus mayores progresos en los estados escandinavos y Holanda, pese a que las condiciones relativas a la historia de las ideas eran altamente desfavorables en estos países debido a su tradicional mentalidad liberal en lo económico y filosófico. La centralización de las decisiones de poder que llegaron a ser, por decirlo así, permanentes en los países sudeuropeos, también apunta hacia lo mismo.

La considerable sensibilidad frente a la economía mundial y los cambios que podrían ocurrir en el orden de las magnitudes de las relaciones económicas exteriores y que no pueden preverse ni alterarse, lo mismo que la mayor incidencia de los sectores agrícolas y de servicios, que no pueden ser fácilmente dirigidos o planificados de manera centralizada, plantean especiales problemas en la planificación de los países pequeños. En la actualidad, debido a la considerable dependencia frente a factores externos imprevisibles, en las pequeñas economías no puede aplicarse un mecanismo planificador de base más amplia y que descansa en planes que contienen metas rígidas y detalladas, porque hay cambios inevitables que requieren constantes modificaciones del plan y porque los numerosos problemas relacionados con el llamado "reajuste" crecen en proporción geométrica al número de metas del plan y no pueden ser resueltos debido a los problemas de ejecución.

Con respecto a los problemas de organización institucional de la planificación, vale la pena referirse a la cuestión de las relaciones mutuas y de la importancia jerárquica de las organizaciones a cargo de los asuntos internos y externos. Aunque resulte paradójico el hecho es que la política exterior y los movimientos del comercio exterior están subordinados a algunos aspectos de política y comercio domésticos. En el siglo pasado, sólo Gran Bretaña, que está orgánicamente inserta en las relaciones económicas mundiales, fue una excepción a esta regla. Por esto mismo, la gravitación jerárquica de los organismos que se ocupan de problemas internos es, bajo la presión de los grupos que lo respaldan, mucho mayor que la de los ministerios de relaciones exteriores o comercio exterior. Esta situación no es

favorable en el caso de los países pequeños que están expuestos a los cambios externos y se ven forzados a desarrollar una política especial, porque su peso en la política mundial es menor y sus relaciones exteriores están gobernadas por intereses económicos y no por puntos de vista políticos. La capacidad para adaptarse y reaccionar con rapidez requieren una firme base institucional. En los países pequeños y bajo condiciones racionales, los organismos a los que concierne la política y el comercio externo deberían ser el eslabón más fuerte en la maquinaria administrativa.

También debe discutirse las necesidades de *cuadros directivos* especiales en relación con la orientación económica. Debido a la extensión de las actividades socioeconómicas de los grandes países, surgen una gran cantidad de tareas directivas y de administración que hace necesaria la aparición de un gran número de dirigentes especializados capaces de realizar ciertas funciones. Hay factores institucionales y un número menor de cualidades individuales que tienen gran preponderancia en cuanto a la eficiencia de la administración. La necesidad que tienen los países pequeños de acomodarse a factores externos y de reaccionar rápidamente ante los frecuentes cambios, las dificultades crecientes de las situaciones que deben resolverse y el mayor número de variables de decisión pone a los líderes de los países pequeños frente a tareas mucho más difíciles que las que afrontan los dirigentes de los países mayores, porque la decisión óptima depende en mucho mayor medida de factores objetivos. Las funciones directivas no pueden ser uniformadas y el tipo ideal de líder no es una persona tipo que se ocupa solamente de un estrecho campo específico sino una persona capaz de tomar decisiones, con personalidad propia y dueño de amplios conocimientos.

Las exigencias que se plantean al carácter de los dirigentes de los países pequeños son también muy altas, a parte de los atributos personales que deben ser muy considerables y de una personalidad necesariamente distinta de la de los líderes de los países mayores. La sensibilidad de los países pequeños respecto a la economía mundial y las relaciones exteriores intensivas hacen surgir intereses adversos, plantean fieros conflictos y por ello se requiere una conducta política particularmente resuelta, además de una gran habilidad en materias profesionales para defender los intereses nacionales. Hay otro factor decisivo, pero que no se puede ignorar: debido a las menores dimensiones, a las cadenas de decisión más cortas y al carácter impersonal de la dirección, las relaciones entre los dirigentes son mucho más personales e intensas y la calificación de los dirigentes representa deficien-

cias y reservas adicionales desde el punto de vista de una dirección eficaz. En consecuencia, la elección de los cuadros es, entre otros, un factor que tiene considerable influencia en el desarrollo de la organización administrativa de los países pequeños, en su sistema de gestión y en las concepciones del desarrollo. Porque, sin cuadros altamente calificados de firme moral, de una actitud política y dueños de experiencias adecuadas, la eficiencia de la dirección central se deteriora y la dependencia de la economía mundial lleva a pérdidas económicas y a la restricción de la soberanía. El adiestramiento de los dirigentes y un correcto sistema de selección pueden desempeñar un importante papel en la disminución de las desventajas de las naciones pequeñas.

Si resumimos las características del crecimiento económico de los países pequeños en términos generales, pareciera que el camino hacia el desarrollo hasta ahora recorrido por ellos, no llega aún a su fin, pero difiere del seguido por los países grandes. La economía de gran escala no es una panacea en sí, como tampoco son pecados originales las economías pequeñas, y sin embargo, la primera obtiene ventajas crecientes en la competencia internacional, debido a las condiciones favorables ya existentes que hacen posible un mayor desarrollo científico-técnico. Para contrarrestar estas ventajas, las pequeñas naciones tendrán que apoyarse en el futuro en una cooperación internacional aún mayor. Está por decidirse si la forma óptima de dicha cooperación es la integración de la producción y el desarrollo, las uniones político-económicas o el establecimiento de grandes unidades integradas, o si basta romper las barreras que se alzan en el camino de las relaciones económicas internacionales.

No hay duda de que el desarrollo integrado de las fuerzas productivas es en gran medida la solución correcta. Sin embargo, una implantación prematura podría acarrear considerable resistencia y pérdidas económicas. Hay varios síntomas que indican que el aumento de la cooperación en los mercados puede producir efectos favorables en un amplio campo, particularmente en la economía de países que dependen considerablemente de la división internacional del trabajo. La regulación de la coordinación interestatal de las relaciones exteriores encierra considerables posibilidades en cuanto a una mejora de la eficiencia de la cooperación de mercados. Se han expresado muchos argumentos opuestos a una reducción considerable de la autoridad del Estado nacional. Ellos provienen del lado externo y político-social de la economía. En caso de los países más pequeños que todavía deben resolver cierto número de tareas nacionales específicas, pueden surgir

muchos problemas cuando se plantee una transferencia parcial de la decisión estatal nacional a la de los organismos supranacionales.

Naturalmente, esto no significa que los países pequeños puedan librarse de las cargas que acompañan su adaptación al desarrollo moderno. La necesidad de integrarse cada vez más a la economía mundial y el desarrollo de la cooperación internacional, suponen mayores restricciones en materia de decisión y una racionalización algo pesada. Parece una contradicción, y sin embargo, habrá que hacer sacrificios sometiéndose a un mayor grado de interdependencia, con el fin de asegurar el desarrollo nacional. Este es el precio de los beneficios y no es seguro que ese precio sea demasiado costoso. Podrían citarse muchos ejemplos para demostrar que la lucha excesiva por la autarquía y el proteccionismo extremo conducen a una mayor dependencia externa y a la disminución de la soberanía. La eficaz utilización de la división internacional del trabajo puede aumentar la capacidad para competir y resistir de los pequeños países en muchos campos y puede establecer un sistema de interdependencia económica cuyos efectos son útiles en la lucha por la mantención de la soberanía.