

El comercio internacional en 1982 y sus perspectivas

GATT

I. EVOLUCIÓN EN 1982

Se estima que, en 1982, el volumen del comercio mundial disminuyó 2%, lo que significa que su nivel fue aproximadamente igual al de 1979.¹ El único capítulo en que el comercio mundial se reafirmó en 1982 fue el del volumen de los intercambios de productos agropecuarios, cuyo aumento se estima en 1%, si bien fue muy inferior al 4% experimentado en 1981. El comercio de manufacturas disminuyó 1% (frente a un aumento de 3% en 1981), mientras que el de productos minerales descendió 7%, baja algo inferior a la de 9% habida en 1981; como en el año anterior, esa disminución obedeció sobre todo a que las exportaciones de petróleo fueron sensiblemente menores.

En las cifras correlativas que corresponden al valor del comercio mundial influye de modo muy acusado la baja de los valores unitarios en dólares originada por la apreciación de esta moneda. El descenso medio de los valores unitarios en dólares en el conjunto del comercio mundial fue de 4% (3% en el caso de las manufacturas y 7% en el de los productos agropecuarios). La disminución del volumen, unida a la baja de los valores unitarios en dólares, fue causa de que el valor del comercio mundial en 1982 quedara reducido, según las estimaciones, a 1.84 billones de dólares, es decir, 6% menos que en 1981 (véase el cuadro 1).

1. La producción y el comercio por grupos de productos

Las estimaciones preliminares indican que, en 1982, la producción agropecuaria mundial aumentó 2%; en 1981 había crecido 3%. La desaceleración de la producción fue menos pronunciada que la del comercio de productos agropecuarios (cuyo crecimiento pasó de 4 a 1 por ciento). El volumen de las importa-

1. Se dispone de estadísticas comerciales de la mayoría de los países industriales, que abarcan todo el año. En el caso de otros países, los datos de 1982 son meras aproximaciones basadas en las estadísticas mensuales disponibles y en las cifras de los interlocutores comerciales de los que se tienen estadísticas completas.

Evaluación preliminar de la Secretaría del GATT del intercambio mundial y los principales acontecimientos económicos durante 1982. El texto, al que se hicieron pequeñas modificaciones editoriales, se tomó del comunicado de prensa del GATT/1333, emitido en Ginebra el 4 de marzo de 1983. Apareció con el título "El comercio internacional en 1982 y las perspectivas actuales" y tiene dos partes. En la primera se abordan con brevedad los hechos más destacados del comercio internacional global, por grupos de productos y por regiones principales (países industriales, en desarrollo y "del Este"). En la segunda se tratan las "dos cuestiones [que] han dominado el debate sobre política económica en los últimos meses": la recuperación cíclica en los países industriales y el endeudamiento de la mayoría de los países en desarrollo y su situación en el corto plazo. El contenido medular de esta segunda parte es una propuesta de "las políticas necesarias para acabar con las tensiones que se ejercen actualmente sobre el sistema financiero internacional y conseguir una recuperación sostenida, de carácter no inflacionario, en los principales países industriales".

ciones de productos alimenticios efectuadas por los países en desarrollo y los países del Este no mostró ningún nuevo crecimiento importante. Además, las importaciones de materias primas agrícolas realizadas por los países industriales se vieron frenadas por la debilidad de la demanda final y por el incremento de los tipos de interés que obligó a reducir en cierta medida las existencias.

La evolución de la producción mundial de minerales estuvo una vez más dominada por el sector petrolero. La demanda mundial de energía disminuyó en 1982 por tercer año consecutivo. Esta disminución dejó de limitarse a los países industriales; el consumo se redujo también en la mayoría de los países de Europa del Este y en varios países en desarrollo, particularmente de América Latina. Una vez más, la disminución de la demanda global de energía repercutió sobre todo en el petróleo. La nueva y acusada contracción del consumo de petróleo se debió a que se mantuvo la tendencia hacia el ahorro de energía y la sustitución de dicho producto, así como al descenso cíclico de la actividad económica.

La producción mundial de petróleo crudo bajó aproximadamente 5% en 1982; en cambio, se estima que la de carbón y gas decreció sólo marginalmente. El volumen de la producción de petróleo crudo de los países miembros de la OPEP se redujo 18%, mientras que la producción fuera de la zona de la OPEP aumentó 3%. Como consecuencia de ello, la parte correspondiente a los países miembros de la OPEP en la producción mundial, que era de casi la mitad en 1979, quedó reducida a un tercio aproximadamente en 1982, la proporción más baja en más de 20 años. En el grupo de los países industriales, la producción de petróleo aumentó 2% en 1982, en gran medida como consecuencia de que la producción del Reino Unido creció 15%. El 16% de aumento de la producción de México, unido al fuerte crecimiento de la producción petrolera de varios productores más pequeños, hizo que la producción de petróleo de los países en desarrollo no pertenecientes a la OPEP aumentara 11%. La de los países del Este, que supone algo más de un cuarto del total mundial, aumentó sólo de forma marginal en 1982.

Según las estimaciones, el volumen de las exportaciones mundiales de petróleo (incluidas las de productos del petróleo) disminuyeron alrededor de 9% en 1982. El hecho de que el comercio mundial del petróleo disminuyera de forma más sensible que la producción, puede explicarse por las siguientes razones: i) aumentó la producción en las regiones importadoras netas de petróleo, y ii) disminuyeron en medida apreciable las existencias. Este último hecho parece haber sido una de las causas más importantes por las cuales las primeras estimaciones indican que en 1982 las exportaciones de productos del petróleo aumentaron, en tanto que disminuyeron en más de 10% las de petróleo crudo.

A diferencia de lo ocurrido en los sectores agropecuario y de los minerales, en los que los resultados de la producción superaron a los de los intercambios, la contracción del comercio de manufacturas, estimada en 1%, fue inferior a la baja de la producción (2%). En los países en desarrollo tradicionalmente exportadores de petróleo se registró un descenso marginal del volumen de las importaciones de manufacturas, y las importaciones efectuadas por los demás países en desarrollo disminuyeron 8% apro-

CUADRO 1

El comercio mundial por regiones, 1981-1982
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones fob				Importaciones cif			
	Valor		Variación con respecto al año anterior		Valor		Variación con respecto al año anterior	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Total mundial	1 970	1 840	- 1	- 6	2 030	1 900	- 1	- 6
Países industriales	1 210	1 145	- 1	- 5	1 306	1 220	- 6	- 6
Exportadores tradicionales de petróleo ¹	271	215	- 9	- 20	162	157	+ 20	- 3
Otros países en desarrollo	268	255	+ 6	- 5	330	297	+ 8	- 10
Países del Este ²	183	190	+ 3	+ 4	178	174	+ 1	- 2

1. Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irak, Irán, Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, Nigeria, Qatar y Venezuela.

2. Importaciones fob.

Nota: Las cifras correspondientes a 1982 se basan en datos incompletos y están sujetas a revisión.

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*; Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, y estadísticas nacionales.

ximadamente. Al parecer, los intercambios de manufacturas entre los países industriales, que siguen constituyendo la principal de las corrientes comerciales, permanecieron estacionarios en términos de volumen, mientras que sus importaciones de manufacturas procedentes de los países en desarrollo aumentaron.

Precios

En 1982, los precios de exportación en dólares de los *productos primarios* (con exclusión del petróleo) disminuyeron 9%, después de haber bajado ya 7% en 1981. Los que experimentaron los mayores descensos fueron los precios de los metales no ferrosos (12.5%) y de los productos alimenticios (11%). Los precios de exportación del petróleo se contrajeron 5% aproximadamente, menos que los de los otros productos primarios pero algo más que los de las manufacturas. Como en el año anterior, los precios de los productos primarios (distintos de los combustibles) exportados por los países en desarrollo bajaron más que los precios de los productos exportados principalmente por los países desarrollados, 13.5 y 8 por ciento respectivamente (véase el cuadro 2).

A principios de 1983 podía observarse cierta recuperación de los precios mundiales de los productos primarios.

La apreciación del dólar de Estados Unidos en 1982 produjo tendencias divergentes en los valores unitarios en dólares de las *exportaciones de manufacturas*. En Europa Occidental y en Japón, dichos valores unitarios disminuyeron 10%, según las estimaciones, mientras que en Estados Unidos aumentaron. En promedio, los valores unitarios en dólares de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados disminuyeron 3.5% en 1982 aproximadamente.

2. El comercio por regiones principales

Países industriales

Tras dos años en los que registró un crecimiento medio de 1% aproximadamente, en 1982 el PIB conjunto de los países industriales decreció aproximadamente 0.5%. Ello obedeció principalmente a que fueron menores los gastos de capital fijo y la

CUADRO 2

Precios de exportación de los productos primarios
(Variación porcentual con respecto al año anterior)

	Productos alimenticios		Materias primas agrícolas		Metales no ferrosos		Productos primarios ¹	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
Países desarrollados	- 7.5	- 10.0	- 6.5	- 6.5	- 11.0	- 12.0	- 4.5	- 8.0
Países en desarrollo	- 16.0	- 16.0	- 12.5	- 13.5	- 17.0	- 14.0	- 13.0	- 13.5
Total mundial ²	- 11.0	- 11.0	- 8.5	- 9.0	- 12.5	- 12.5	- 7.0	- 9.0

1. Excluye petróleo crudo.

2. Excluye los países del Este.

Fuente: Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*.

constitución de existencias, y a que se redujo la demanda exterior. La producción industrial, que había permanecido más o menos estacionaria en los dos años anteriores, disminuyó en 1982 alrededor de 4%. Al haber aumentado la desocupación, la tasa media de desempleo de los países industriales se situaba en 9% aproximadamente a finales de año.

La tasa de crecimiento de los precios de consumo en los países industriales disminuyó por segundo año consecutivo. En 1982 la inflación fue de 8%, frente a 10.5% de 1981 y 13% en 1980. Su moderación fue especialmente pronunciada en Estados Unidos y en el Reino Unido. En 1982 hubo también movimientos apreciables de los tipos de cambio. El dólar de Estados Unidos siguió apreciándose mucho durante la mayor parte del año, para debilitarse en diciembre. La libra esterlina también se apreció hasta el último trimestre de 1982, cuando bajó de manera brusca.

En el cuarto trimestre de 1981 los tipos nominales de interés descendieron mucho en Estados Unidos con respecto a las cotas máximas alcanzadas en meses anteriores. En el segundo semestre de 1982 se produjeron nuevos y fuertes movimientos descendentes. En Canadá y en el Reino Unido los tipos de interés tanto a corto como a largo plazo bajaron de modo acentuado en 1982, mientras que en los demás países industriales disminuyeron de forma más moderada. Los tipos reales de interés siguieron relativamente altos en la mayoría de los países, con inclusión de Estados Unidos.

En 1982 el valor en dólares de las exportaciones y de las importaciones de los países industriales disminuyó 5 y 6 por ciento respectivamente, cuando en 1981 había disminuido 1.5 y 5.5 por ciento. En lo que respecta al volumen, las estimaciones indican que tanto las exportaciones como las importaciones decrecieron alrededor de 1%. La contracción del volumen de los intercambios de los países industriales fue consecuencia principalmente de que se redujeron las compras de combustibles y decrecieron los envíos hacia los países en desarrollo no exportadores de petróleo.

Países en desarrollo

Aunque es todavía fragmentaria la información acerca de las tendencias de las economías de los países en desarrollo en 1982, conforme a los indicadores, por segundo año consecutivo empeoraron de manera apreciable los resultados económicos en la mayoría de estos países.

Como se ha señalado, la producción y las exportaciones de petróleo de los países en desarrollo tradicionalmente exportadores de petróleo disminuyeron mucho en el pasado año. Unida a la baja de los precios, esta disminución hizo que sus ingresos conjuntos de exportación decrecieran aproximadamente 20% con respecto al nivel de 1981, lo que significa que el ritmo de la disminución fue el doble que de 1980 a 1981. Como consecuencia de ello, los importaciones conjuntas de esos países, que en 1981 habían aumentado 20% en valor y aún más en volumen, disminuyeron 3% en valor, lo que supone que sólo aumentaron ligeramente en volumen. Las estimaciones preliminares indican que el excedente en cuenta corriente de este grupo de países, que en 1980 era de 115 000 millones de dólares, quedó reducido en 1982 a unos 20 000 millones de dólares.²

2. Dado que existe una discrepancia cada vez mayor en las estadísticas mundiales relativas a las cuentas corrientes, las estimaciones referentes a dichas cuentas representan, en el mejor de los casos, órdenes de magnitud muy poco precisos.

En el conjunto de los *demás países en desarrollo*, la expansión global del PIB perdió ritmo de nuevo y probablemente no fue superior a 1%. Fue éste el índice de crecimiento más bajo registrado en el período posbélico y, calculado *por habitante*, representó una disminución aún mayor que la experimentada el año anterior. La pérdida de ritmo de la producción conjunta se debió en parte a que fue más lento el crecimiento de la producción agropecuaria que, de 4% en 1981, se redujo a 1.5% en 1982 y, en parte, a que también creció con mayor lentitud la producción industrial.

En 1982, disminuyó el volumen de las importaciones efectuadas por estos países. El volumen de las exportaciones permaneció más o menos constante, ya que un ligero aumento de las de manufacturas y un fuerte incremento de las de petróleo crudo (principalmente procedente de México) se vieron compensados por una disminución en las de productos primarios distintos del petróleo. La relación de intercambio empeoró, sobre todo como consecuencia de la baja de los precios de exportación de los productos primarios a que antes se hizo referencia. El valor agregado de las exportaciones de este grupo de países en desarrollo disminuyó 5% y el de sus importaciones 10%. Por consiguiente, se estima que su déficit comercial agregado (fob-cif) pasó de unos 60 000 millones de dólares en 1981 a unos 40 000 millones en 1982. El déficit en cuenta corriente también disminuyó en 1982, respecto de su cota máxima de 85 000 millones de dólares alcanzada en 1981.³

Países del Este

Se estima que en *Europa Oriental* (excluida la Unión Soviética) la producción conjunta, que en 1981 había registrado un descenso de 1%, volvió a reducirse ligeramente en 1982. En ambos años la cifras de la producción sufrieron los efectos de los descensos experimentados por la producción polaca, de 12 y 8 por ciento respectivamente. En los restantes países de la región la producción siguió aumentando en 1982, en tasas situadas entre 2 y 4 por ciento, con excepción de Checoslovaquia, cuya producción quedó estancada. Se calcula que en 1982 las exportaciones globales de la región permanecieron estables, en tanto que las importaciones bajaron 8%, lo que dio como resultado que el excedente de importación, que había sido de unos 2 500 millones de dólares en 1980, se transformara en 1982 en un excedente de exportación de casi 4 000 millones de dólares.

Se estima que la producción en la *Unión Soviética* aumentó alrededor de 3% en 1982, es decir, en el mismo porcentaje aproximado que el año anterior. El crecimiento de la producción industrial (2.8%) siguió desacelerándose, mientras que la producción agrícola se recuperaba en parte de su retroceso de los tres años anteriores. El comercio aumentó 8% aproximadamente en valor. Como el crecimiento de las exportaciones superó ligeramente al de las importaciones, el excedente comercial global aumentó hasta totalizar unos 8 000 millones de dólares. Las exportaciones dirigidas hacia los países desarrollados acusaron un fuerte incremento, debido principalmente a la considerable recuperación de las exportaciones de petróleo (incluidos los pro-

3. La CEPAL estima que el déficit en cuenta corriente del conjunto de América Latina (con exclusión de los dos países tradicionalmente exportadores de petróleo, Venezuela y Ecuador) pasó de 41 000 millones de dólares en 1981 a 30 000 millones en 1982, sobre todo porque disminuyó mucho el déficit comercial al haberse reducido las importaciones 25%; en cambio, el déficit neto por pagos de intereses aumentó de 26 000 millones a 34 000 millones de dólares.

ductos refinados), que en los tres años precedentes habían disminuido.

Las importaciones *chinas* decrecieron 12% en 1982, mientras que las exportaciones aumentaban 3.5%. Como consecuencia de ello, el excedente de exportación creció de nuevo, alcanzando una cifra estimada en 4 600 millones de dólares.

II. PROBLEMAS ACTUALES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Los problemas han dominado el debate sobre política económica en los últimos meses. La primera es la relativa a la recuperación cíclica en los principales países industriales, que muchos observadores prevén débil o gravada por la amenaza de un posible resurgimiento de la inflación. Varios indicadores hacen pensar en la posibilidad de que se produzca un cambio espontáneo de tendencia, ahora que la inflación ha disminuido con mucha más rapidez de lo que se preveía, y los tipos de interés han descendido también de febrero a diciembre de 1982. Los niveles de las existencias son bajos; la situación financiera de los hogares ha mejorado, y en la construcción vuelven a aumentar gradualmente los pedidos. Es indudable que muchas empresas y hogares no podrán aplazar ya más la sustitución y mejora del equipo duradero. Otra novedad alentadora, especialmente para el empleo, es la mejora de la relación entre los salarios reales y los tipos reales de interés; durante gran parte de los años setenta, la coincidencia de tipos reales de interés bajos o negativos y altos salarios reales hizo que las inversiones de las empresas estuvieran orientadas claramente al ahorro de mano de obra. No obstante, el potencial creado por esas condiciones favorables sólo se materializará en un entorno adecuado de política económica. El *quid* de la cuestión consiste en saber cuál es ese entorno justo.

Lo propio cabe decir del segundo problema, el de la situación a que hacen frente a corto plazo la mayoría de los países en desarrollo endeudados y sus bancos acreedores. Lo más inquietante del caso es que todos los afectados parecen interesarse casi exclusivamente en los aspectos a corto plazo del problema, y sobre todo en la obtención de créditos de urgencia. Los deudores ven crecer su endeudamiento (por la capitalización de los intereses devengados) pero las entradas de nuevos recursos son escasas, mientras que a los acreedores se les pide que proporcionen nuevos fondos a países que ya están retrasados en el servicio de las deudas pendientes. Aunque no es probable que ninguna de las dos partes pueda tolerar esta situación mucho más tiempo, apenas se habla de la solución a largo plazo.

Es claro que una recuperación sostenida en los principales países desarrollados es condición importante para que se resuelva favorablemente el problema financiero internacional. Sin embargo, sería un error creer que con esto basta. Las dificultades con que ha tropezado el sistema financiero internacional en los últimos años son de índole más fundamental. Si se quiere vencerlas, y no simplemente mitigarlas, habrá que introducir nuevas modificaciones en las políticas tanto de los países acreedores como de los deudores. Es urgente que ambas partes, en un estudio conjunto, lleguen a un acuerdo acerca de las causas subyacentes del problema y las soluciones pertinentes. Sólo un acuerdo de este tipo podrá ofrecer la perspectiva realista necesaria para mantener la cooperación entre las muchas partes interesadas. Las modificaciones de política requeridas serán más fáciles de aplicar por los gobiernos si se determinan en un estudio conjunto.

A este respecto, es de lamentar que desde hace unos seis meses el debate sobre la política económica se centre casi exclusi-

vamente en los aspectos macroeconómicos (gestión de la demanda) de los dos problemas. La conciencia de la función que desempeñan las distorsiones microeconómicas (estructurales) —conciencia que parecía ir en aumento hace sólo un año o un año y medio— ha vuelto a desaparecer casi por completo. El planteamiento macroeconómico no tiene en cuenta los enormes cambios ocurridos a nivel microeconómico en los 10 o 20 últimos años. Dichos cambios han alcanzado tales proporciones que la mayoría de las relaciones y reacciones económicas que solían darse como un hecho ya no son válidas. Las economías de mercado e incluso las mixtas han de basarse en los precios para garantizar un uso eficiente de los recursos mediante una adaptación continua y ordenada a las nuevas condiciones, incluidas las de carácter macroeconómico. Esta consideración es válida tanto para la cuestión de asegurar una recuperación sostenida como para el problema planteado en el sistema financiero. Es necesario pues considerar concretamente en qué medida se impide que el sistema de precios desempeñe su vital función directora en las economías contemporáneas, tanto las de mercado como las mixtas. Una reflexión, por breve que sea, sobre el estado de la economía privada lleva a la pregunta obvia: ¿qué queda del sistema de precios?

Es evidente que los precios de los servicios del sector público, que en la actualidad forman una parte considerable de la producción global en todos los países, no se fijan por interacción espontánea de la oferta y la demanda. La mayor parte de la producción agropecuaria se vende a precios fijados enteramente por vía política. La industria de los textiles y las prendas de vestir, que hace frente a una vigorosa competencia interna, está eficazmente protegida contra la competencia externa de productos de bajo costo en la mayoría de los países, mientras que el acero, que no hace frente a una competencia destacada en escala nacional, está sujeto también a amplias regulaciones en el comercio internacional. En los países industriales la industria de la construcción naval sigue existiendo gracias sólo a las subvenciones. El suministro de energía, cuyos precios se fijan con criterios no competitivos, ha constituido una importante fuente de inestabilidad. Los petroquímicos están en gran parte cartelizados, el productor de automóviles más eficiente del mundo ve gravemente limitado su comercio exterior, se están desarrollando negociaciones políticas internacionales amplias y cada vez más acerbadas para determinar dónde y en qué condiciones se producirán las más recientes innovaciones tecnológicas, y la mayoría de los servicios (como el transporte, los seguros y las comunicaciones) están regulados políticamente y protegidos contra la competencia de las importaciones.⁴

4. El funcionamiento deficiente del sistema de precios, junto con los diferenciales de inflación y las variaciones imprevisibles de las políticas en los principales países, explica la inestabilidad de los tipos de cambio en los últimos años. Si los precios son flexibles, la adaptación a las condiciones económicas cambiantes se produce con relativa rapidez y un mínimo de incertidumbre. Cuando los precios son rígidos o sólo pueden variar con gran lentitud, el cambio de las condiciones da lugar a una creciente incertidumbre y a una adaptación vacilante, con frecuentes desviaciones por exceso o por defecto en todos los mercados, incluido el mercado de divisas. Las extendidas peticiones para que se adopten medidas de estabilización de los tipos de cambio ignoran o eluden la cuestión crucial: ¿quién puede decir, en esta situación, a qué niveles han de estabilizarse las distintas monedas? La estabilidad de los tipos de cambio sólo puede producirse después de que: a) se hayan estabilizado los niveles de precios nacionales en los principales países, y b) se hayan liberado de nuevo los precios relativos, a fin de que puedan reaccionar frente a cambios económicos de todo tipo.

Hace 35 años se indicaba ya la importancia de la flexibilidad estructural para la estabilidad macroeconómica:

“Es evidente que una economía competitiva será en extremo sensible a los controles monetarios, y su estabilización con instrumentos fiscales ha de ser relativamente fácil. Que pueda hacerse lo mismo con un sistema muy monopolizado o sindicalista es improbable a primera vista y, pensándolo bien, parece casi imposible. Los remedios monetarios pueden curar las enfermedades monetarias. Lo que no puede esperarse ciertamente, si se analiza bien el problema, es que esos remedios contrarresten y mejoren considerablemente las consecuencias de la organización masiva de los grupos de productores para explotarse entre sí (y explotar a los que no pertenezcan a la organización) mediante la subida relativa de sus precios y la restricción de sus producciones respectivas.”⁵

Si los precios relativos no son flexibles, las señales emitidas por los precios, en las que se basan las empresas para detectar los cambios en la estructura de la demanda, son débiles y a menudo ininteligibles. Las inversiones en instalaciones y equipo, y en capacitación profesional, no se hacen al ritmo que exigen las variaciones de la demanda. En semejante situación, es probable que incluso las políticas “prudentemente” expansionistas destinadas a sacar a la economía de la recesión produzcan un resurgimiento de la inflación, ya que la recuperación incipiente tropieza pronto con atascos del suministro. De modo análogo, en una economía cuyas estructuras se han vuelto rígidas, la disminución del índice de inflación será innecesariamente costosa, por el desempleo y la pérdida de producción a que da lugar si la política monetaria restrictiva no va acompañada de reformas microeconómicas destinadas a hacer más flexible la estructura de precios de la economía.

Estas tesis se ven ampliamente confirmadas por la experiencia de los países industriales desde finales de los años setenta. En 1978, habiéndose reducido la inflación en los países industriales a 7%, frente al máximo de 13.5% a que se llegó en 1974, la política de restricciones macroeconómicas cedió el paso a políticas “finamente ajustadas” de gestión de la demanda, acompañadas esta vez de exhortaciones en pro de una expansión coordinada entre los principales países. Entretanto, las rigideces que son causa primera del problema del desempleo habían ido aumentando como resultado del incremento de las medidas proteccionistas, incluidas las subvenciones directas a las industrias no competitivas. Ello dio lugar a dos años de rápida inflación (que empezó bastante antes de la segunda serie de subidas de los precios del petróleo) que erosionaron las costosas mejoras logradas en 1975-1978 y elevaron de nuevo la tasa anual de inflación a 12% en 1980. Una experiencia inversa es la de 1981-1982, cuando las resueltas políticas anti-inflacionarias, al no ir acompañadas de medidas para restablecer la flexibilidad microeconómica, provocaron una desaceleración del crecimiento económico mucho más acentuada que lo previsto.

Es evidente además que sólo se pueden mantener incentivos adecuados para la inversión cuando los precios relativos son flexibles y están libres de deformaciones inflacionarias. Mientras persistan las deformaciones actuales, los incentivos para la inversión no sólo serán débiles, sino que además estarán deformados, de modo que incluso las ligeras alzas cíclicas que ocurran supondrán una considerable asignación equivocada de inversiones tanto

en los países acreedores como en los deudores. Por ejemplo, en los países acreedores, las industrias muy protegidas y subvencionadas, tales como la textil y de la confección, la siderurgia, la construcción naval y otras más, seguirán atrayendo el escaso capital disponible hacia proyectos destinados a economizar mucha mano de obra, que no son los más indicados para conseguir una recuperación sostenida de la producción y el empleo.

Los problemas creados cuando se perturbaba la función estimuladora del mecanismo de los precios van más allá de la simple macroeconomía del pleno empleo y la estabilidad del nivel de precios. Durante los últimos 15 años la insatisfacción cada vez mayor causada por los resultados globales de las economías occidentales ha incluido la preocupación por el menor crecimiento de la productividad, el grado insuficiente de innovación y las dificultades encontradas en la obtención de un equilibrio adecuado entre las distintas especialidades laborales. La persistente incapacidad de producir las mercancías debidas, de la calidad debida y al precio debido no se puede remediar mediante la simple manipulación del tipo de interés y del equilibrio presupuestario.

Los descubrimientos recientes de la “nueva economía política” —disciplina dedicada al análisis de la manera en que grupos especiales de interés influyen en la elaboración de la política económica— contribuyen a explicar la preterición de los cambios microeconómicos necesarios para la reanudación de un crecimiento estable. Los objetivos del ajuste macroeconómico son naturalmente metas de política económica a las que no se puede oponer efectivamente ningún grupo de interés. En cambio, la política microeconómica —decidir cuestiones relacionadas con las subvenciones, las restricciones comerciales, la reglamentación, etc.— casi siempre afecta a los intereses de grupos bien definidos y organizados. Es de señalar a este respecto que incluso los grupos industriales que proclaman su adhesión de principio al mercado libre raras veces vacilan en solicitar intervenciones cuando están en juego sus intereses. No es sorprendente que, cuando se ejerce una intensa presión sobre los poderes públicos para que mejoren el funcionamiento general de la economía nacional, se dejen marginadas las espinosas causas microeconómicas del desempleo y la inflación.

Teniendo en cuenta el empeoramiento económico general causado por el extendido deterioro del sistema de precios, es fácil comprender por qué las peticiones de trato especial hechas por los grupos de presión siguen agravando el problema. Con la acumulación de nuevas restricciones sobre las existentes la situación sólo puede empeorar. Cuando se limitan las importaciones de prendas de vestir o de paratos electrónicos de consumo, puede persistir la ilusión de que el gobierno ayuda a la industria nacional, porque la protección redistribuye ingresos de los consumidores hacia los productores nacionales de estos artículos. Sin embargo, muchas son las maneras en que la protección tiende a difundirse de una industria a otra; la más importante es la creación de precedentes, que da a otras industrias la posibilidad de reclamar un trato igual. Una vez que las restricciones a la importación se han hecho extensivas a bienes de producción tales como el acero y las máquinas herramientas, puede decirse que el proteccionismo industrial ha adquirido un carácter suicida indiscutible.

Las deformaciones microeconómicas —es decir, las deformaciones a largo plazo de los precios y salarios relativos que provocan la rigidez de las estructuras económicas— y las políticas que las provocan desempeñan un papel igualmente importante en el segundo gran problema, el de la deuda internacional.

5. Henry C. Simons, *Economic Policy for a Free Society*, University of Chicago Press, Chicago, 1948, p. 119.

Es comprensible la preocupación que sienten las instituciones de crédito por la capacidad de los países deudores para atender el servicio de su deuda; sin embargo, esta preocupación puede volverse contra las mismas instituciones si la perspectiva es demasiado estrecha. Un servicio de la deuda posibilitado por la reducción del nivel de actividad no se puede mantener durante mucho tiempo. Por ello, la preocupación primordial de los bancos acreedores, de sus gobiernos y de los organismos internacionales debe ser el mejoramiento de la actividad económica general de los países endeudados.

Fundamentalmente, el problema estriba en garantizar a la vez el nivel de servicio de la deuda necesario para mantener en funcionamiento el sistema financiero internacional y una afluencia neta de nuevos recursos a los países deudores que sea suficiente para mantener la economía de éstos en una vía de crecimiento razonable. En sus etapas actuales del desarrollo, después de haber sido importadores netos de capital durante decenios, los países endeudados se hallarían en la imposibilidad de convertirse en exportadores netos de capital sin exponer sus sistemas políticos a una tensión extrema. Una tentativa de este género crearía además graves problemas para el sector exportador de los países acreedores, ya que implicaría inevitablemente una brusca reducción de sus exportaciones a los países deudores. Los datos relativos al comercio en 1982 apuntan ya en esa dirección, pues el descenso porcentual del valor de las importaciones de los países en desarrollo importadores de petróleo fue el doble del descenso registrado por sus exportaciones (—10% frente a —5%), lo que ha tenido por resultado una reducción considerable del déficit de las cuentas corrientes de varios de los países más endeudados.

Los gobiernos y los organismos internacionales sólo pueden atender la necesidad de capital de los deudores en un grado limitado. Obtener, en los países industriales, la aprobación política interna de estos créditos públicos complementarios será más fácil si se puede demostrar que los fondos representan una buena "inversión". Con este fin sería evidentemente muy útil llegar a un acuerdo multilateral sobre las verdaderas causas de los problemas actuales y sobre las soluciones. Las otras dos fuentes de fondos complementarios son los préstamos extranjeros privados y, tal vez, la repatriación de los haberes en el extranjero pertenecientes a ciudadanos de los países endeudados. En uno y otro caso, el grado en que se aportarán fondos dependerá en gran medida de los cambios de política destinados a acrecentar la solvencia de los países endeudados, posibilitando, entre otras cosas, la previsibilidad de la futura evolución del nivel de los precios y la flexibilidad de los precios relativos. Con reformas de esta índole, los países deudores crearían sanos incentivos y oportunidades de inversión hacia las que afluirían voluntariamente los fondos privados.

Sin entrar en mayores detalles, es evidente que en los países deudores las necesarias reformas económicas sólo pueden realizarse sobre la base de supuestos concretos acerca de la evolución a corto y a más largo plazo de la economía mundial y de su marco institucional y de política económica. La evolución de la política económica internacional y la de la misma economía internacional siguen estando determinadas principalmente por las políticas económicas de los países industriales y por los niveles consiguientes de su actividad económica. Es bastante evidente que si los países industriales siguen preocupándose por la "salvaguardia de las industrias vitales", la "reconquista de los mercados internos" y la "eliminación de déficit bilaterales intolerables", las me-

jores reformas de política económica que los países deudores puedan concebir para sí mismos no se podrán considerar como muy prometedoras. En ese caso, las perspectivas tanto de la solución del problema de las deudas internacionales como de una recuperación sostenida que sustituya a la recesión actual se habrán de evaluar con mucha prudencia, por no decir escepticismo. En suma, si han de conducir a un mejoramiento de la actividad económica general, las inevitables reformas económicas internas en los países deudores habrán de ser complementadas —encajadas, por así decirlo— por los correspondientes cambios de política económica en los países acreedores.

Es posible manifestar comprensión, e incluso simpatía, por el político o el alto responsable que dice: "Esperemos. Necesitamos un auge de cierta intensidad y duración, una disminución del desempleo, antes de estar en condiciones de comenzar a ocuparnos de las reformas económicas básicas." Ahora bien, en este caso, lo que puede parecer una política practicable es impracticable en economía. Debe quedar bien sentado que, en esta coyuntura, el mero ir tirando sólo tiene una pequeña posibilidad de éxito, porque la situación económica continúa evolucionando y exige la adopción de decisiones importantes.

Para empezar, es evidentemente necesario reformar las políticas fiscales. En casi todos los países industriales los déficit del presupuesto público, que contrarrestan el ahorro del sector privado, son tan importantes que un aumento de la inversión conduciría quizás, en breve plazo, a una escasez de capital invertible y a una nueva alza de los tipos de interés o de la inflación. Además, las presiones proteccionistas siguen intensificándose. Hasta el momento han sido generadas principalmente por los altos niveles de desempleo en la economía en general y por las demandas de las industrias que se hallan en una posición competitiva especialmente débil. En la actualidad es posible que surja un tercer factor que intensifique las presiones en el próximo futuro. Si la recuperación se logra con intensidades diferentes en los distintos países, los desequilibrios de la cuenta corriente tenderán a acrecentarse y ello puede convertirse en un argumento más en favor de la protección. Así, otro objetivo de la política tendiente a sostener la recuperación es prevenir un mayor empeoramiento de las condiciones de comercio.

Sin embargo, como se desprende del análisis precedente, la reforma del presupuesto y el mantenimiento del frente contra los avances del proteccionismo, por necesarios que sean, no bastan de por sí para garantizar una recuperación sostenida. Son múltiples los factores del caso, pero en último término todos se reducen a la necesidad de una concepción nueva y más coherente de la política comercial. No puede negarse que en los últimos tiempos este sector de la política ha degenerado en lo que pudiera llamarse "la improvisación sistemática".

En un sistema económico abierto, una de las principales funciones de la política comercial es garantizar la coherencia de todas las políticas económicas nacionales, entre sí y en el plano internacional. Para citar un ejemplo que se refiere a los dos asuntos aquí examinados —el mantenimiento de la recuperación y la solución del problema de la deuda—, es urgente conseguir una mejor coordinación, en cada capital, entre los funcionarios que se ocupan del problema financiero internacional y los que deciden la política comercial nacional. Hasta ahora, los primeros han exhortado a los países endeudados a que "se aprieten el cinturón, exporten más e importen menos" de manera que puedan corregirse los desequilibrios de sus cuentas corrientes, en tanto

que los segundos reclamaban exactamente lo contrario: "exportad menos y compradnos más, y para facilitaros la cosa os daremos algunas subvenciones". No es de extrañar que el mundo entero esté preocupado por las consecuencias del problema de la deuda internacional.

Asimismo, debe quedar sentado que las rigideces y deformaciones microeconómicas que son la causa fundamental de los insatisfactorios resultados macroeconómicos sólo pueden persistir porque la política comercial las protege eficazmente, mediante restricciones cuantitativas y otras muchas disposiciones en general equivalentes, contra los precios y la competencia del mercado mundial. Por consiguiente, la reforma de la política comercial representa el método más eficaz para restablecer el sistema de precios. Teniendo en cuenta la compleja trama de relaciones existente entre los diferentes sectores e industrias de cada economía, el mejor modo de eliminar gradualmente las restricciones incompatibles con el Acuerdo General es seguir un criterio lineal, aplicado de manera simultánea en todas las industrias.⁶

En principio, nada impide que uno cualquiera de los grandes países emprenda por cuenta propia la necesaria reforma de la política comercial, pero es difícil imaginar que los gobiernos, que durante tanto tiempo han sucumbido a las presiones de innumerables grupos de influencia, puedan allegar la fuerza suficiente para cambiar la situación a tiempo para impedir una crisis, si no obran de concierto. La finalidad original del Acuerdo General y de los conceptos más amplios de multilateralismo y de cooperación económica internacional era la de reforzar a los gobiernos para que pudieran resistir a las presiones particularistas provenientes de las economías nacionales. Esta finalidad casi se ha perdido; es necesaria una nueva iniciativa conjunta para recobrarla.

CONCLUSIONES

En resumidos términos, la reforma de la política comercial puede aportar una triple contribución para solucionar los apremiantes problemas descritos al comienzo de la presente sección. Primero está el que se puede denominar aspecto macroeconómico: es necesaria una liberación del comercio, o por lo menos un avance creíble hacia ella, para sostener lo que puede ser una recuperación incipiente, pero frágil. Durante el prolongado período de prosperidad de 1948 a 1973, cuando el incremento anual de la producción mundial era de alrededor de 5% y el del comercio mundial de 8% aproximadamente en volumen, de un cuarto a un tercio de las inversiones globales en los países industriales tenían que ver con la producción destinada a la exportación. Desde entonces, las menores oportunidades comerciales y las inestables políticas de importación en los principales países comerciales han sumido en la incertidumbre a todos los proyectos de inversión cuya rentabilidad depende del acceso a los mercados o a los abastecimientos exteriores. Es difícil imaginar con qué medida las inversiones "destinadas exclusivamente al mercado interno" podrían aumentar lo suficiente para compensar este efecto desestimulador, no sólo en los diversos países sino también en la economía mundial en general. En aspectos importantes, la si-

tuación actual es análoga a la prevaleciente al final del decenio de 1940. También entonces se había acumulado un retraso considerable en el reajuste estructural, había un desempleo generalizado y golletes inflacionarios, y muchos creían que debían aplazarse las reformas importantes de política económica hasta que se hubieran superado las dificultades más inmediatas. Así y todo, en Europa Occidental se produjo una liberación general del comercio que provocó un rápido crecimiento económico y más de dos decenios de una prosperidad sin precedentes.

En segundo lugar está el aspecto microeconómico de la liberación del comercio: su contribución fundamental al restablecimiento de la eficiencia del sistema de precios. Casi todas las rigideces de precios que son causa de una asignación ineficiente de los recursos y de la insuficiencia de la corriente global de inversiones en las economías nacionales sólo pueden persistir porque las restricciones cuantitativas las aíslan de la influencia de los precios del mercado mundial. En el plano inmediato, una reducción de los obstáculos comerciales permitiría evitar el derroche de capital que suponen las inversiones en las industrias que se enfrentan a la perspectiva de una disminución inevitable de su participación en el mercado, y la aparición de golletes inflacionarios al primer signo de recuperación económica. Permitir que la competencia desempeñe un papel más importante en la determinación de los precios relativos implica, al mismo tiempo, un estímulo a la expansión de las industrias de exportación de cada país. De ordinario se considera que este estímulo consiste principalmente en la ventaja que supone para las exportaciones de un país la reducción de los obstáculos establecidos por otros países. Sin embargo, en las circunstancias actuales, es más importante recalcar el estímulo que proporcionará a la liberación de las exportaciones propias del país,⁷ suprimir las restricciones a la importación.

Por último, no hay que olvidar que una seria reconsideración y reforma de la política comercial en los países acreedores es, como se ha indicado, un componente necesario del programa conjunto urgentemente requerido para hacer frente a la inestable situación de la deuda internacional y, por ende, para estabilizar el entero sistema financiero internacional. Es la contrapartida indispensable a la búsqueda, por los países deudores, de políticas económicas más eficientes. Ello haría, además, que el consejo que los países en desarrollo han venido recibiendo durante tanto tiempo de los países más avanzados, respecto de las grandes ventajas de la política económica liberal, fuera más convincente.

Por supuesto, es imposible tener la seguridad de que las viejas políticas de gestión de la demanda no volverán a funcionar esta vez, es decir, el estímulo monetario que la economía ha recibido desde el verano pasado puede muy bien traducirse *predominantemente* en un aumento de la producción, en vez de traducirse *predominantemente* en un alza de los precios. A este respecto no podemos contar más que con probabilidades, pero muy pronto saldremos de dudas y, si la recuperación incipiente se disipa en una nueva oleada de inflación, por lo menos sabremos finalmente que las deformaciones microeconómicas —y no los problemas remediados con la política macroeconómica— han sido el principal obstáculo a un crecimiento estable no inflacionario. Será una lección sencilla, pero que habrá salido muy cara. □

6. Estas relaciones hacen ante todo que la protección se transmita de un sector o industria a otro sector o industria, ya que la industria situada en la parte alta del proceso industrial resulta debilitada por su dependencia de un proveedor protegido situado en un escalón más bajo. Por este motivo, ninguna industria estará dispuesta a prescindir de la protección si todas las demás no hacen lo mismo. Véase, a este respecto, GATT, *El comercio internacional en 1980/81*, Ginebra, 1982, p. 14.

7. En la publicación del GATT *El comercio internacional en 1981/82*, pp. 17-20, hay una explicación del proceso por el cual las restricciones a la importación de un país se convierten en impuestos sobre sus exportaciones.