

# Interdependencia y desarrollo

LUIS ÁNGEL ROJO \*

Keynes combatió, en los años veinte, la nostalgia de muchos de sus compatriotas insistiendo en que las condiciones anteriores a la primera guerra mundial se habían ido para no volver y que el capitalismo competitivo y flexible y la era del *laissez faire* habían quedado atrás para siempre. Los institucionalistas estadounidenses señalaban que el capitalismo había entrado en una etapa organizativa en la que no cabía encontrar tendencias automáticas al equilibrio sino tensiones conflictivas entre grupos que utilizaban poderes negociadores desiguales en defensa de sus intereses. La importancia del mercado y el papel desempeñado por la flexibilidad de los precios en la coordinación de las actividades económicas se habían reducido en la nueva etapa; y como escribió Keynes en 1925, citando a Commons, se había registrado “una disminución de la libertad individual bajo la presión de las sanciones gubernamentales pero como consecuencia, sobre todo, de las sanciones económicas resultantes de las acciones concertadas —secretas, semipúblicas o públicas— de asociaciones, corporaciones, sindicatos y otros movimientos colectivos de fabricantes, comerciantes, trabajadores y agricultores y banqueros”.<sup>1</sup> Keynes pensaba que, en las nuevas circunstancias, la política económica del viejo individualismo carecía de sentido; se necesitaba, en su opinión, una “dirección consciente” de la economía que mantuviese el sistema en funcionamiento como un “capitalismo razonable” y buscarse la estabilidad social ofreciendo un marco condicionante adecuado al proceso cambiante de compromisos entre los diversos grupos.

Las prescripciones políticas de Keynes se basaron en esos supuestos y criterios y, desde entonces, el capitalismo organizativo ha avanzado mucho en los países industriales, yendo, probablemente, más allá de lo que Keynes hubiera preferido. El Estado de Bienestar ha tratado de ofrecer a los ciudadanos una red de protección frente al infortunio y la adversidad y ha procurado hacer menos desiguales sus oportunidades; las políticas de regulación de la demanda han buscado el mantenimiento de altos niveles de empleo a través de actuaciones discrecionales con objetivos a corto plazo; y la creciente participación del sector público en la generación y distribución de rentas y su intervencionismo creciente han conducido a sistemas complejos de articulación entre los sectores público y privado que afectan a la asignación de los recursos y a la formación y distribución del producto social bajo las presiones de los diversos grupos y de los intereses políticos inmediatos.

El resultado de todo ello ha sido un mayor grado de integración social en el marco de los estados nacionales; pero el proceso también ha tenido costos a través de la consolidación de sociedades formalmente racionalizadas, crecientemente burocratizadas y centralizadas que tienden a limitar las libertades individuales, desalentar la iniciativa privada y crear una imagen según la cual el Estado puede y debe hacerlo todo y ocuparse de todos los aspectos de la vida de los ciudadanos (más allá de lo que ninguna institución humana puede, ciertamente, satisfacer). Al

mismo tiempo, las estructuras económicas nacionales han tendido a hacerse más rígidas. El esfuerzo por articular los intereses de los distintos grupos y por reducir las necesidades de adaptación de cualquiera de ellos ha conducido a economías con sistemas productivos resistentes a los ajustes, con baja movilidad de la fuerza de trabajo y sometidas a importantes elementos de inercia. Así, las estructuras económicas nacionales han perdido flexibilidad para responder a retos importantes y de actuación rápida y se han acentuado, en consecuencia, las presiones sobre los gobiernos en busca de protección frente a tales retos.

Las fuerzas económicas y tecnológicas han impulsado, sin embargo, paralelamente, las relaciones entre las economías nacionales. La búsqueda de mercados más amplios, el deseo de asegurarse suministros adecuados y también, en buena medida, el intento de eludir y soslayar las intervenciones de los estados nacionales —o de beneficiarse, a veces, de las ventajas relativas que creaban— han llevado, a partir de los años cincuenta, a una interdependencia global creciente de las economías nacionales basada en la expansión del comercio y las inversiones, favorecida por la liberación de las corrientes comerciales y la reducción de las restricciones a los movimientos de capitales y acompañada por el desarrollo de las compañías transnacionales. Si las fuerzas del mercado han tendido a retroceder en el seno de los estados nacionales, han tendido a dominar, en el ámbito internacional, una esfera de conflictos y fuerzas encontradas sin instituciones políticas supranacionales. Como se señaló en el Informe Brandt, el resultado ha sido “una combinación de Keynes en el interior y de Adam Smith en el exterior”.<sup>2</sup>

En esa combinación hay, sin duda, elementos potenciales de conflicto. A ellos se refería Keynes cuando escribió en un artículo poco recordado de 1933: “Ideas, conocimientos, arte, hospitalidad, viajes: por su naturaleza, todas esas cosas deben ser internacionales. Pero que los bienes sean de producción nacional siempre que sea posible y conveniente y, sobre todo, que las finanzas sean primordialmente nacionales”.<sup>3</sup> La mayor interdependencia hace más vulnerables las economías nacionales frente a las perturbaciones procedentes del exterior; y la pérdida de flexibilidad de sus estructuras dificulta las respuestas de esas economías a tales perturbaciones, prolonga la duración de los ajustes y aumenta sus costos sociales. La competencia exterior puede imponer adaptaciones dolorosas a las industrias nacionales; impactos como los provocados por las elevaciones del precio del petróleo pueden sumir bruscamente a las economías en situaciones difíciles; las políticas económicas de los países grandes pueden afectar a las demás economías a través de los cauces comerciales y financieros; las fluctuaciones cambiarias pueden convertirse en una fuente de perturbaciones, etc. Y las economías de los estados nacionales han tendido a protegerse frente a tales riesgos, en la medida de lo posible, con toda clase de restricciones y de excepciones al principio de libertad económica en el ámbito internacional. Así que tampoco conviene exagerar la posición de Adam Smith en ese ámbito.

A pesar de ello, es un hecho que las fuerzas del mercado han

1. J.M. Keynes “Am I a Liberal?” (1925), en *Collected Writings*, IX, p. 304.

\* Director General de Estudios del Banco de España.

2. *North-South: A Programme for Survival* (Brandt Report), The MIT Press, edición en rústica, p. 36.

3. *New Statesman*, 15 de julio de 1933, citado por Roy Harrod, *Vida de J.M. Keynes*, p. 512.

desempeñado un papel creciente en las relaciones económicas internacionales de la segunda posguerra y que la mayor interdependencia ha aportado grados de flexibilidad muy importantes a las economías. Al mismo tiempo, esa interdependencia creciente ha reducido la autonomía de las políticas nacionales; pero esto no planteó problemas especialmente graves a las economías industriales, hasta principios de los años setenta. Mientras se mantuvo un clima de fuerte expansión, el desarrollo del comercio y los mercados financieros internacionales favoreció el crecimiento de los países industriales, en los que las restricciones de origen externo no impidieron que continuase el avance del capitalismo organizativo. Existían frecuentes disparidades entre las orientaciones de las políticas económicas nacionales y los organismos creados para armonizar las políticas no poseían capacidad suficiente para eliminar sus divergencias. La Comunidad Económica Europea expresa el esfuerzo de un conjunto de países por buscar los beneficios colectivos de la ampliación de los mercados y reducir los problemas de la mayor interdependencia de economías sometidas a políticas desarrolladas por diversos estados nacionales; y aunque la homogeneización de las instituciones y la convergencia de las políticas se rezagaron notablemente respecto de la interconexión de los mercados, los mecanismos montados para articular las situaciones nacionales en algunos sectores especialmente intervenidos —básicamente la agricultura— y la utilización de cláusulas de salvaguardia y excepciones bastaron para que el progreso integrador pudiera mantenerse en beneficio de los países miembros. En conjunto, la expansión durante un largo período permitió que la interdependencia creciente fuera provechosa para el conjunto de los países industriales a pesar de los elementos potenciales de conflicto.

Y también fue beneficiosa para los países en vías de desarrollo, quienes mantuvieron, en su conjunto, una tasa anual de crecimiento cercana a 5.5% en la década de los sesenta y en los primeros años setenta. Es cierto que, a pesar de ello, la brecha que separaba a estos países del mundo industrial no se redujo; que los países más pobres registraron un ritmo de avance (3.7%) bastante menor que los de rentas medias y altas del grupo; que, al concluir el período, casi un 40% de la población de los países en vías de desarrollo continuaba viviendo en condiciones de pobreza absoluta, sin alcanzar un nivel de nutrición adecuado; y que, a lo largo de estos años, el comercio de los países en vías de desarrollo redujo su participación en el comercio mundial. La interdependencia creciente beneficiaba tal vez más a los países ricos que a los países pobres, suponía una restricción más cercana para las políticas económicas de estos últimos y les imponía ajustes más pesados en caso de perturbaciones. Sin embargo, mientras duró la fase de expansión tendió a aceptarse la opinión de que la conexión creciente con los países industriales a través de corrientes comerciales y financieras más libres beneficiaba a los países atrasados. Éstos centraron sus esfuerzos en el logro de un acceso preferencial de sus productos a los mercados de los países avanzados y en la ampliación de la transferencia de recursos reales a través de una ayuda al desarrollo inspirada tanto en motivos humanitarios como en consideraciones políticas. En ambos frentes sufrieron decepciones que alimentaron una frustración creciente a medida que transcurría el tiempo; pero los supuestos del sistema no se conmovieron.

**C**on los primeros años setenta acabó el período en el que las tensiones potenciales entre las políticas de los estados nacionales y la interdependencia global creciente de las economías sólo se hicieron efectivas de forma moderada. En la segunda parte

de la década anterior muchas economías industriales habían continuado registrando pérdidas de flexibilidad en el ámbito laboral y adentrándose en programas ambiciosos de gastos sociales que tendían a hacerlas más vulnerables ante los impactos de origen externo y que habrían generado problemas aunque no hubiera habido otras causas de dificultades. Pero esas otras causas y esos impactos actuaron con intensidad en los años siguientes.

Primero fueron los efectos de la política económica de Estados Unidos en relación con la guerra de Viet-Nam, los consiguientes problemas de la balanza de pagos estadounidense y la crisis del dólar en los primeros años setenta. El resultado fue la difusión de una inflación en escala mundial, la quiebra del sistema de Bretton Woods y el esfuerzo de los países industriales por obtener mayores grados de autonomía para sus políticas monetarias a través de los tipos de cambio fluctuantes.

Y después vino la crisis del petróleo, cuyas consecuencias habían de ser más profundas y persistentes. Se trataba de una perturbación brusca e importante, generada en el ámbito del comercio internacional, que había de poner a prueba la escasa flexibilidad de las economías nacionales, sometidas a las políticas económicas del capitalismo organizativo durante decenios. La elevación del precio del petróleo y la consiguiente transferencia masiva de recursos desde los países importadores hacia los países exportadores de crudos había de inducir, directamente, un descenso de la demanda agregada de bienes y servicios; y, además, el empeoramiento de la relación de intercambio con el exterior imponía, en los países importadores, reducciones de los costos reales del trabajo si había de defenderse el empleo por el lado de la oferta y había de evitarse un hundimiento de los beneficios y de la inversión productiva. Pero las rigideces e inercias acumuladas en los países industriales dificultaron tales ajustes e incluso impulsaron crecimientos adicionales de los costos reales del trabajo en muchos casos. Por otra parte, las variaciones en las estructuras de costos y precios indujeron modificaciones en la composición de la demanda y en las técnicas de producción deseables; y esto, junto con el debilitamiento de la demanda agregada y la competencia creciente de los países en vías de desarrollo en líneas de actividad donde las ventajas comparativas se estaban moviendo a su favor, ha determinado la inviabilidad de numerosos sectores con la dimensión y la estructura que poseían, la obsolescencia acelerada de partes importantes del capital productivo instalado y la necesidad, en último término, de desplazamientos de factores y de modificaciones de las estructuras productivas existentes en los países industriales. Las adaptaciones requeridas hubieran sido, en todo caso, lentas y penosas; pero los abundantes elementos de rigidez las han hecho más lentas y más costosas. Las inflexibilidades han alimentado procesos inflacionarios intensos y resistentes, han estimulado el aumento del desempleo, han desalentado la inversión productiva, han conducido a fuertes elevaciones de los déficit públicos por razones no sólo cíclicas sino también estructurales y han dificultado la eliminación de los saldos negativos en las balanzas de pagos por cuenta corriente.

La necesidad de corregir los desequilibrios globales ha llevado a las autoridades nacionales a practicar políticas monetarias restrictivas; pero éstas tenían que afrontar inflexibilidades que, en parte, eran capaces de mostrar una gran resistencia a las líneas de actuación de la política monetaria y, en parte, eran consecuencia de instituciones y políticas ante las que las medidas monetarias eran impotentes. Así, las políticas monetarias restrictivas han ido acompañadas de costos sociales que, en buena medida, no les eran imputables; y esos costos han tendido a hacer que las

políticas aplicadas fueran, con frecuencia, más graduales de lo deseable. Las políticas monetarias restrictivas pueden ser muy costosas si no están coordinadas adecuadamente con políticas generales orientadas a hacer flexibles los ajustes; pero son inevitables si las economías han de afrontar la necesidad de esos ajustes. En todo caso, la aplicación de restricciones monetarias de intensidad muy variable, junto con políticas fiscales de orientación dispar, a economías caracterizadas por grados de flexibilidad muy distintos ha conducido a ritmos de ajustes diferentes en las diversas economías y se ha traducido en oscilaciones muy intensas de los tipos de cambio.

Un sistema de tipos de cambio fijos no hubiera podido sobrevivir, seguramente, en un período tan agitado y abundante en efectos perturbadores; pero la disparidad en las políticas económicas y en las condiciones de las economías nacionales, unida a la gran fluidez de los movimientos de capitales, ha conducido a fluctuaciones cambiarias mucho mayores que las inicialmente previstas por los defensores de los cambios flexibles. Los países de la CEE han tratado de protegerse frente a esas perturbaciones instrumentando un área de cambios fijos cuya fuerza inspiradora no ha sido tanto el deseo de avanzar hacia la unificación monetaria como el esfuerzo por preservar lo ya conseguido en términos de movimientos libres de mercancías y de complejas articulaciones de intereses nacionales en sectores sensibles como la agricultura; pero la falta de coordinación y convergencia entre las políticas económicas de los estados miembros ha hecho del Sistema Monetario Europeo una experiencia parcial y con importantes elementos de inestabilidad. Sólo se ha mantenido merced a intervenciones muy intensas de los bancos centrales en los mercados cambiarios y con siete realineamientos de paridades en cuatro años; y, en todo caso, los países participantes en el SME no se han visto libres de los efectos de las fluctuaciones cambiarias en relación con otras monedas, especialmente el dólar. Nunca se pensó que los cambios flexibles fueran capaces de aislar una economía de los efectos exteriores, sobre todo cuando estos procedieran de una economía como la de Estados Unidos, con una posición dominante en la economía mundial. Y así, la peculiar combinación de una política monetaria restrictiva y de déficit públicos intensos y crecientes en Estados Unidos, con su reflejo en altos tipos de interés monetarios y reales y en una presión revaloratoria sobre el dólar, se ha convertido, durante los últimos años, en una restricción efectiva de la autonomía de las políticas económicas de los demás países industriales. Las divergencias entre las políticas económicas suscitan fluctuaciones cambiarias que generan efectos tanto más importantes cuanto menor sea la flexibilidad de las economías afectadas; a través de esas fluctuaciones y esos efectos, las políticas de las economías de mayor potencia y dimensión tienden a imponerse y actúan como restricciones efectivas de las políticas de los demás países; y, por este camino, la interdependencia exterior reduce los márgenes de holgura en las economías de estos últimos países.

Hubo, sin embargo, un campo en el que el predominio de los mecanismos del mercado libre en el ámbito internacional pareció estar en condiciones de facilitar los ajustes de las economías nacionales tras el encarecimiento del petróleo. El mercado financiero internacional —dúctil, complejo, con una flexibilidad propia de algo que se había desarrollado, en buena medida, soslayando las restricciones de las políticas nacionales— parecía estar en condiciones de atender, por vías básicamente privadas, las necesidades de los países con balanzas de pagos deficitarias por cuenta corriente. Los excedentes obtenidos por los países exportadores de petróleo serían puestos a disposición no sólo de los

países industriales deficitarios sino también de los países en vías de desarrollo importadores de petróleo; estos últimos podrían mantener así ritmos aceptables de crecimiento a pesar del efecto del encarecimiento de los crudos sobre sus cuentas exteriores y aunque las transferencias oficiales y los fondos de préstamo obtenidos de fuentes públicas nacionales y de organismos internacionales sólo cubrieran una parte menor de sus necesidades de financiamiento.

El sistema de intermediación privada funcionó de un modo capaz de superar las expectativas más optimistas en el período 1974-1978. Los países en vías de desarrollo no exportadores de petróleo pudieron mantener, en su conjunto, una tasa media de crecimiento real superior a 5% anual en dicho período; sus importaciones, junto con las de los países petroleros, ayudaron a sostener los niveles de actividad en los países industriales; y todo ello fue posible merced a un abundante financiamiento privado, en buena medida bancario, que permitió cubrir los abultados déficit exteriores de este grupo de países. Pero el mecanismo no pudo soportar las consecuencias de la segunda elevación de los precios del petróleo en 1980. El esfuerzo de la gran mayoría de los países industriales por estabilizar sus economías tras el segundo choque energético condujo a una acentuación de las tendencias recesivas de la economía mundial y al descenso de los volúmenes y precios de exportación de los países en vías de desarrollo, que vieron aumentar, además, la carga del servicio de su creciente y voluminosa deuda exterior como resultado de la elevación de los tipos de interés nominales y reales en los mercados financieros. El escaso recurso al financiamiento del FMI y, por tanto, la escasa aplicación de sus criterios supervisores, facilitó la tendencia de numerosos países del grupo a eludir el ajuste de sus economías a las duras condiciones dominantes. En estas circunstancias era inevitable que los bancos comenzaran a revisar sus criterios y que el aumento de sus inquietudes acabara llevándoles a un esfuerzo por reducir sus riesgos, que había de conducir a la crisis de liquidez y a la gravísima situación financiera de 1982. Lo único extraño del proceso es que la crisis no sobreviniera antes que los países en vías de desarrollo hubieran acumulado una deuda exterior viva total de 600 000 millones de dólares. La estructura bancaria mundial ha atravesado una situación muy delicada. La solución de la crisis ha exigido la colaboración de los organismos financieros internacionales y de los bancos centrales. Los mecanismos de financiamiento de los países deficitarios basados en la intermediación privada han quedado en entredicho. Y, por otra parte, la crisis de liquidez ha sometido a las economías deudoras afectadas a una intensa compresión con gravísimas consecuencias sociales interiores que se ha traducido, además, en un debilitamiento de las exportaciones de los países industriales y, por tanto, en un factor de desaliento para la recuperación de estas últimas, recuperación que es, a su vez, una condición necesaria para el alivio de la situación de los países atrasados en el corto plazo.

En resumen, las economías nacionales han recibido, en los años setenta, fuertes impactos adversos procedentes del ámbito exterior en el que aquéllas se habían venido articulando con una confianza creciente en las fuerzas del mercado durante el período anterior de expansión. Los ajustes en respuesta a esos impactos se han visto obstaculizados por los grados de rigidez de las distintas economías, que han condicionado las políticas nacionales tanto en sus costos como en sus resultados y han desalentado las actuaciones de estímulo a la demanda agregada al acentuar los riesgos de que éstas condujeran a una intensificación de los desequilibrios. Paralelamente, la falta de una concertación de las

políticas nacionales en el ámbito internacional ha reforzado el sesgo contractivo de la economía mundial y ha aumentado las presiones recibidas a corto plazo por las economías de su inserción en un ámbito de interdependencia regido por las fuerzas del mercado. El resultado inevitable, a medida que aumentaban las dificultades, ha sido un firme aumento del proteccionismo en formas complejas y elaboradas pero no menos efectivas.

Se ha dicho hasta la saciedad, en los últimos años, que las dificultades económicas actuales tienen poco que ver con las de la Gran Depresión de los años treinta; se ha insistido en que su distinta evolución efectiva refleja diferencias sustanciales en cuanto a sus orígenes y su contexto y también en cuanto a nuestro entendimiento de los mecanismos económicos, el marco institucional y las actitudes de los gobiernos. Esto es, en principio, verdad; y, sin embargo, el tema de las deudas exteriores, la marea ascendente del proteccionismo y la falta de coordinación internacional indican que también hay elementos comunes con los problemas de los años treinta que obstaculizan una reactivación sostenida de la economía mundial y hacen bordear el peligro de desarrollos traumáticos que no resultan conjurados simplemente por el recuerdo de penalidades pasadas.

Los períodos de dificultades son ocasiones para la reflexión y puntos de partida para la reorientación de las instituciones y las políticas económicas. La experiencia de los años treinta y los efectos sociales de la segunda guerra mundial han sido la fuente principal de inspiración de las reformas institucionales y de las políticas económicas durante varias décadas. Y los resultados de ese período, resumidos en los conflictos potenciales entre economías nacionales poco flexibles y en la interdependencia creciente de esas economías en la escena mundial, constituyen la referencia de buena parte de los debates actuales.

En el ámbito nacional, el reconocimiento de las dificultades que plantean las rigideces crecientes del capitalismo organizativo ha inspirado dos líneas de respuesta con sentidos no sólo dispares sino incluso opuestos.

La primera de ellas acepta la falta de flexibilidad de las economías como un hecho irreversible y una consecuencia de desarrollos en sí mismos deseables; y, a partir de esa aceptación propone nuevas articulaciones de intereses entre los distintos grupos socioeconómicos bajo la dirección y con la intervención de los gobiernos. Esta orientación propone, en sus versiones más moderadas, políticas nacionales de rentas con carácter permanente en la confianza de que permitirían hacer compatible un nivel alto y estable de empleo con una estabilidad razonable de los precios; pero, en versiones más amplias, se sugieren acuerdos sociales de contenido más variado y extenso que afectarían a la asignación de los recursos productivos y a la formación y distribución del producto social con una intervención pública creciente. La consecuencia de este proceso de articulación interna creciente sería un repliegue de la interdependencia, como apuntaba la frase de Keynes antes citada con referencia a los países industriales. Y la contrapartida en los países en vías de desarrollo serían las voces que continúan insistiendo en el papel hegemónico del mercado interno en el proceso de crecimiento y en el autovalimiento frente a un sistema mundial que convierta la interdependencia en un esquema férreo de dependencia de los países "periféricos" respecto de los países industriales. Esta orientación lleva a economías que hacen de la rigidez virtud, economías más burocratizadas, intervenidas y cerradas donde se supone que los acuerdos entre grupos sociales, fomentados y dirigidos por el sector público e inevitablemente sometidos a las presiones del corto

plazo, van a ser capaces, sin embargo, de asegurar un crecimiento sano y sostenido a largo plazo.

En la dirección opuesta, el resurgimiento de las corrientes liberales en los últimos años aspira a hacer más flexibles las economías, aumentar el papel de los mercados libres y abiertos, potenciar la iniciativa privada y fomentar la responsabilidad y la autonomía de los ciudadanos. Sus presentaciones más radicales parecen sugerir que puede hacerse tabla rasa de desarrollos históricos surgidos de largos conflictos sociales, guerras mundiales, factores tecnológicos, etc., y volver al antiguo individualismo; pero sus versiones más matizadas y sugestivas señalan hasta qué punto muchas de las instituciones del capitalismo organizativo son costosas, inútiles e incluso contraproducentes en relación con los objetivos que pretenden perseguir y cómo podrían suprimirse o reformarse con ventajas para la libertad y la eficacia y sin perjuicios, e incluso con ganancias, para la equidad social. Ocurre, sin embargo, que la mayor libertad económica tiende a desplegar sus beneficios a largo plazo, que las intervenciones y las restricciones llevan las de ganar en el corto plazo —sobre todo frente a los intentos de reducirlas— y que esto es especialmente cierto en períodos de dificultades. Así que las críticas liberales, aunque han encontrado una aceptación creciente en los gobiernos que —con independencia de sus posiciones ideológicas— vivían las resistencias de sus rígidas economías a adaptarse a los efectos resentidos, no han inspirado, en general, reformas sistemáticas. Es muy probable, sin embargo, que éstas acaben abriéndose camino en los próximos años. Nunca se volverá, por ejemplo, a la beneficencia como sistema básico de protección de los ciudadanos frente al infortunio; pero es muy probable que los actuales sistemas de seguridad social se reformen profundamente en el próximo futuro.

También se han enfrentado las dos orientaciones mencionadas en la esfera internacional. El protagonismo en el esfuerzo por reducir el papel del mercado ha correspondido a los países en vías de desarrollo y recibió un gran impulso con la primera elevación de los precios del petróleo. Aunque este dramático golpe había de aumentar las dificultades de los países en vías de desarrollo no exportadores de petróleo, éstos lo recibieron como una expresión de poder del Tercer Mundo y como una oportunidad de plantear las relaciones económicas internacionales sobre unas bases nuevas. Tras las frustraciones acumuladas durante el largo período de predominio de las fuerzas del mercado, corregidas por una ayuda basada en criterios humanitarios y políticos, parecía ahora posible llevar el tema de la distribución de la renta y la riqueza mundiales al centro del orden económico internacional mediante una actuación colectiva y solidaria de los países pobres. Los países de la OPEP estaban dispuestos a respaldarlos con su nuevo poder buscando en ellos un apoyo frente a posibles represalias de los países industriales; y el ejemplo y el respaldo de los países petroleros aumentaba la confianza en las posibilidades efectivas de lo que Bhagwati ha denominado "la militancia sindicalista" de los países en vías de desarrollo,<sup>4</sup> dispuestos a obtener a través de la presión negociadora la mayor participación en la renta y la riqueza mundiales que nunca habían conseguido por el camino de la persuasión moral. Se trataba de conseguir un acuerdo Norte-Sur, en el marco de las organizaciones internacionales existentes, donde los países pobres tuvieran una participación activa en el establecimiento de las normas de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI); y que éste fuera tal que

4. J.N. Bhagwati (ed.), *The New International Economic Order: The North-South Debate*, The MIT Press, 1977, "Introduction", p. 6.

permitiera a los países pobres un mayor control de sus propios recursos y un crecimiento autosostenido que acabara permitiéndoles prescindir de la ayuda de los países ricos. Las piezas propuestas como contenido del NOEI eran numerosas: aumento de las transferencias en forma de ayuda oficial de los países industrializados en porcentaje de sus PNB; programas para estabilizar los precios de un conjunto de productos básicos e incluso para indizarlos y asegurar su paulatina elevación en términos relativos; la mejora del sistema generalizado de preferencias y el mayor acceso de los productos de los países atrasados a los mercados de los países industriales; la reforma de los mecanismos monetarios internacionales en relación con los problemas del desarrollo; la cancelación o restructuración de las deudas exteriores oficiales; la elaboración de un código de conducta para la transferencia de tecnología y de normas reguladoras de las actividades de las empresas transnacionales, etc. La adopción de esas propuestas implicaba extender al ámbito internacional el sistema de articulación de intereses característico del capitalismo organizativo en los estados nacionales.

Las demandas de los países en vías de desarrollo encontraron una respuesta poco favorable entre los países industriales y, especialmente, en Estados Unidos. Éstos aspiraban a ganar tiempo para debilitar el cártel de la OPEP, extender la responsabilidad de la ayuda al desarrollo a los nuevos países ricos exportadores de petróleo y mantener el sistema de comercio y pagos existente. De hecho, también se habían acumulado descontentos en los países ricos respecto de las características y los resultados de la ayuda al desarrollo en el período anterior: se había señalado la conveniencia de concentrar la ayuda en los países más pobres, que eran los que seguían mostrando un ritmo de avance más modesto; se había insistido en que la ayuda proporcionada no había ido acompañada, generalmente, de políticas adecuadas de distribución en los países receptores y que, en muchos casos, la ayuda no había beneficiado a las masas más pobres ni había resuelto el problema de la cobertura de las necesidades básicas; se habían denunciado las características políticas de algunos de los gobiernos receptores y el mal uso que se había hecho, en ocasiones, de los programas de ayuda, etc. Y sobre estos factores de descontento vinieron a incidir los problemas de la crisis energética, reforzándose las posiciones conservadoras en los países industriales. El resultado ha sido un retroceso de la ayuda al desarrollo concedida por los países industriales tanto en porcentaje de los PNB de los países donantes como en términos reales; la insistencia en los mecanismos de mercado con una reducción incluso del papel otorgado a las instituciones financieras multilaterales, y un paulatino estancamiento de las negociaciones con los países en vías de desarrollo mientras éstos, con la segunda elevación del precio del petróleo en 1979-1980 y la contracción mundial subsiguiente, veían debilitarse sus posiciones negociadoras, resquebrajarse los mecanismos privados de financiamiento y ascender la marea del proteccionismo.

Hoy, la atención aparece centrada en las posibilidades de una recuperación sostenida de los países industriales, que sería, sin duda, el camino más rápido y eficaz para aliviar los problemas actuales de los países en vías de desarrollo. Parecería, por tanto, que se ha vuelto al punto de partida y que la economía mundial podría entrar, de nuevo, en una fase de expansión sostenida sin alteraciones importantes del sistema heredado. Sin embargo, el futuro está cargado de problemas y el pasado reciente ofrece bastantes enseñanzas. La interdependencia mundial creciente es un hecho impuesto por factores naturales, tecnológicos y económicos que no podrá detenerse; y se registra en un mundo con una

multiplicidad de centros políticos y amenazas abundantes y, por tanto, con un potencial grande de generación de perturbaciones.

La primera consecuencia de esto es la conveniencia de hacer más flexibles las economías nacionales, de modo que puedan adaptarse con mayor facilidad a un contexto mundial cambiante. Es difícil moderar la carga ideológica en la discusión de estos problemas; pero, como se ha señalado antes, existen abundantes posibilidades de reducir los elementos actuales de rigidez de las economías nacionales sin perjuicio y, en muchos casos, con ganancia para los objetivos que las instituciones e intervenciones revisables pretenden perseguir. En un contexto internacional dinámico, problemático y con interdependencia creciente, el futuro ha de corresponder a una mayor flexibilidad; no puede consistir en un aumento de los factores de rigidez y en una consiguiente reducción de la apertura de las economías al exterior, a pesar de la cita de Keynes.

Por otra parte, un mundo de esas características excluye los enfoques nacionalistas estrechos y con miras centradas en el corto plazo. Tinbergen<sup>5</sup> ha señalado la conveniencia de reducir el ámbito de competencias y decisiones de los estados nacionales en una doble dirección: en el interior, en favor de una descentralización mayor y una reducción de los niveles jerárquicos de adopción de decisiones para fomentar la participación; en el ámbito mundial, en favor de una mayor coordinación de las decisiones que generan efectos externos entre las naciones. La "superestructura política mundial" de que habla Tinbergen hay que entenderla en términos de lo factible y de modo que, por una parte, permita una participación de los estados en las decisiones y normas básicas que conforman el orden económico internacional y, por otra, hagan eficiente la participación de unos 150 estados nacionales en el seno de las instituciones correspondientes. No hay que renunciar a los beneficios de la interdependencia creciente basada en las fuerzas del mercado; pero la experiencia de los últimos años muestra que, partiendo de los elementos de rigidez de las economías nacionales —aunque éstas evolucionaran hacia formas de mayor flexibilidad—, el funcionamiento normal de los mercados y la reducción de los potenciales de perturbación requieren un marco de coordinación efectiva de las políticas económicas de los países industriales y de articulación eficaz de los intereses de los países en vías de desarrollo y de los países avanzados. En favor de este último punto, que implica, sin duda, limitaciones y correctivos a las fuerzas libres del mercado en la esfera internacional, abogan consideraciones políticas y morales pero también de eficacia. Las demandas de los países en vías de desarrollo en el contexto del diálogo Norte-Sur tal vez fueran, en ocasiones, excesivas e incluso, a veces, de ventajas poco claras para los supuestos beneficiarios; pero, como lo han señalado reiteradamente observadores imparciales, muchas de esas propuestas eran razonables, poco costosas, eficaces y mutuamente ventajosas para ambos grupos de países. El argumento de que las limitaciones al funcionamiento libre de los mercados reducirían el dinamismo de la economía mundial a largo plazo lleva a recordar que las introducidas en las economías nacionales tuvieron por objeto mantener el principio del mercado sin graves desequilibrios y conflictos sociales. Tal vez lo que el mundo necesita, parafraseando el Informe Brandt en el sentido más amplio de las palabras, sea una combinación de algo menos de Keynes en el interior de las economías y algo menos de Smith en el exterior. □

5 J. Tinbergen, "The Need for an Ambitious Innovation of the World Order", reimpresso en H. Muñoz (ed.), *From Dependency to Development* Westview Press, Boulder, Colorado, 1981, pp. 161-172.