

# Perspectivas del comercio internacional

GATT

(Última parte)

## NOTICIA

*En el número anterior de Comercio Exterior (vol. 31, núm. 4, abril de 1981, pp. 455-461) se publicó la primera parte del resumen y evaluación del curso seguido por la economía mundial durante 1980 elaborado por la Secretaría del GATT. A continuación se incluye el resto de dicho documento, que se tomó del comunicado de prensa GATT/1285, Ginebra, 10 de marzo de 1981. La numeración de notas y cuadros continúa de la primera parte.*

## TEXTO

### CUESTIONES ACTUALES DE POLÍTICA ECONOMICA

Los problemas que hicieron que, en tres decenios, sólo otros dos años arrojaran resultados peores que los del año pasado, continúan dominando la economía mundial. Europa Occidental no ha empezado aún a recobrase de la recesión, mientras que los datos actuales relativos a Estados Unidos suscitan dudas en cuanto a que continúe la modesta recuperación iniciada en el tercer trimestre del año pasado. Las cifras preliminares indican que la disminución del comercio mundial puede haber dado paso a una estabilización en el cuarto trimestre. Sin embargo, no hay todavía signos de reactivación y el comercio mundial se encuentra, a principios de 1981, a un nivel algo inferior al promedio de 1980. Las repercusiones de éste y otros hechos desfavorables siguen afectando al resto del mundo, en particular a los países en desarrollo importadores de petróleo, cuyas posiciones por cuenta corriente se ven sometidas a presión por ambas partes. El alza de los precios del petróleo y el aumento de las sumas que

deben abonar por concepto de intereses por su deuda internacional incrementan sus pagos al exterior, mientras que la depresión de la demanda de los países industriales, así como la evolución reciente del mercado de capitales ponen una interrogante sobre las corrientes futuras de divisas extranjeras hacia esos países. Entre los países desarrollados, el Reino Unido fue el único que consiguió, mediante una severa política interior (que operó en parte por medio del tipo de cambio), progresos sustanciales contra la inflación.

### *Política anti-inflacionaria y desempleo*

Está muy extendida entre los economistas, tanto de las administraciones públicas como los externos a ellas, la opinión de que el progreso en la reducción de la inflación sólo puede ser muy lento, en el mejor de los casos. Juzgando por lo ocurrido desde 1974, esto parece implicar también la perspectiva de un prolongado período de crecimiento lento y desempleo relativamente alto. En los últimos meses, esta opinión ha provocado una controversia en varios países, tanto al nivel de la doctrina como al de la formulación de la política económica entre los gradualistas y los partidarios de una política anti-inflacionaria más resuelta. La cuestión central de este debate es el papel que desempeñan las expectativas en los fenómenos económicos, en especial los cíclicos, es decir, la medida en que la experiencia pasada —especialmente en forma de relaciones estadísticas— es una guía fiable en la situación actual. Merecen destacarse tres aspectos de esta controversia.

Aunque el debate versa sobre el coste de distintas políticas anti-inflacionarias, medido en términos de recursos improductivos, la mayoría de opinantes de ambas partes estaría de acuerdo en que no se puede pasar de una situación de gran inflación a otra de estabilidad de precios sin una cierta

recesión y por tanto sin un aumento temporal del paro. La única pregunta es cuál debe ser su profundidad o hasta dónde puede ésta llegar.

En segundo lugar, se reconoce cada vez más que dentro de límites prudenciales, por ejemplo de dos a cuatro años, no existe necesariamente una relación entre la rapidez del proceso desinflacionario y la cantidad total de desempleo en el conjunto del período de estabilización. Algunos economistas afirman incluso que no hay una base firme para esperar que la tasa mensual más alta de desempleo en el período de estabilización sea menor en un proceso desinflacionario lento de lo que sería en otro más rápido (una relación mecánica de esta clase es lo que postulaban las teorías de la curva de Phillips, que han resultado ser una guía errónea para la política económica).<sup>12</sup> En este terreno no hay acuerdo en cuanto al grado en que las expectativas por parte de las empresas, de los trabajadores y de las economías nacionales —de hecho, la credibilidad de la política anti-inflacionaria— pueden reducir la dificultad del ajuste en el período de transición. Esta cuestión incluye también la posibilidad que tiene el sistema financiero de ajustarse a las tensiones del proceso de estabilización y soportarlas, cuestión que más adelante se discute con mayor detalle.

Por último está la reacción al hecho de que en los últimos años el paro ha venido creciendo de modo sostenido *junto con* altas tasas de inflación. Ninguna de las dos opiniones opuestas excluía la posibilidad de que en ausencia de un progreso visible y creíble hacia la estabilidad del nivel de precios el desempleo pudiera empezar pronto a aumentar de forma considerablemente más rápida.

El debate incide de modo directo en el continuo interés por el reajuste de las estructuras físicas de producción expuestas a la competencia de las importaciones. Considerada en el contexto más amplio de la situación económica actual, la preocupación por el reajuste en las industrias competidoras con las importaciones resulta responder a una concepción demasiado estrecha. La conclusión que suele deducirse de las discusiones de política comercial en torno al problema del reajuste es que en un período de estanflación el reajuste de las estructuras industriales plantea un problema especialmente difícil. Es decir, muchos creen que si los gobiernos consiguieran en primer lugar elevar el nivel de la actividad económica, esta parte del problema del reajuste sería mucho más fácil de manejar.

#### *Recesión y reajuste*

En las actuales circunstancias, esta conclusión podría ser decididamente errónea porque pasa por alto que la necesidad de reajuste en las economías contemporáneas es mucho más amplia. La necesidad resulta evidente: *i)* en sus estructuras financieras, *ii)* en la estructura de sus balanzas de pagos, y *iii)* en sus estructuras de producción industrial. Es más, los

reajustes en las tres esferas están estrechamente relacionados entre sí.

Lo que denominamos la *estructura financiera* de las economías contemporáneas consiste en una red de derechos y obligaciones financieros —o quizás, mejor dicho, en varias redes superpuestas— de tal vastedad que es imposible contemplarlas en su totalidad e incluso distinguir entre los elementos nacionales y los internacionales que las componen. El estado de la estructura financiera puede vislumbrarse por los balances de los bancos, que a su vez vienen influidos por los cambios en los balances de las sociedades no financieras y en las posiciones del activo y el pasivo de las economías nacionales y entidades públicas. En el sector bancario son varios los motivos de preocupación: la proporción decreciente del capital propio frente al total del activo; para muchos bancos internacionales, la importancia de los créditos concedidos a ciertos países o grupos de países y, en general, el empeoramiento de la calidad de las carteras de activos. Esta "calidad" consiste simplemente en la probabilidad de que el servicio del préstamo se cumpla puntualmente hasta llegar al reembolso total. Las sociedades no financieras y las economías nacionales han reaccionado ante la inflación crónica: *i)* dando menos preferencia a los activos financieros, en especial los líquidos, en favor de los activos reales, y *ii)* aumentando sus proporciones de deuda en relación con el activo total y con los ingresos corrientes. Así, con la expansión del volumen de dinero y del endeudamiento, la liquidez de los sectores no bancarios ha ido disminuyendo. Además, los precios de las acciones han bajado hasta tal punto que las empresas sólo han podido seguir invirtiendo porque han logrado conseguir capital a tipos de interés inferiores al tipo de inflación. Evidentemente, tal estructura financiera es muy precaria durante un período de desinflación en el que no se pueden evitar altos tipos *reales* de interés.<sup>13</sup> Si los déficit presupuestarios exigen que el Estado acuda fuertemente al crédito durante el período de reajuste, la competencia por conseguir los fondos disponibles hará subir aún más los tipos de interés. A estas tensiones internas hay que añadir los efectos desfavorables que tiene sobre los activos bancarios y los balances de las sociedades la incertidumbre inherente al contexto internacional.

La estructura ideal de las *balanzas de pagos internacionales* ha de responder a dos criterios: la situación de la cuenta corriente de cada país debe estar compensada por un saldo equivalente en su cuenta de capital a largo plazo, y debe haber una corriente neta de capital a largo plazo de los países con abundancia de capital a los países en desarrollo de capital escaso (es decir, los países con abundancia de capital presentarían un superávit en cuenta corriente y los países de capital escaso registrarían déficit). Con anterioridad a 1974, la estructura de las balanzas en cuenta corriente solía responder a esos criterios. A partir de ese año, los déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo importadores de petróleo han aumentado considerablemente y, en cuanto a los países industriales, en cinco de los siete años transcurridos desde entonces han registrado también un déficit en

12. Hablando en términos generales esas teorías postulaban la existencia de una relación inversa estable y a largo plazo entre la tasa de inflación y la de paro. Más recientemente, esta noción se ha extendido al análisis del comportamiento del paro en un período de desinflación.

13. Se entiende por tipo real de interés el tipo de interés del mercado menos la tasa de inflación. Por tanto, cuando ésta excede del tipo de interés vigente en el mercado, el tipo real de interés es negativo.

cuenta corriente (véase el cuadro 5). El año 1980 fue el primero en que la mayor parte del déficit global de las regiones importadoras de petróleo correspondió a los países desarrollados.

CUADRO 5

*Balanzas en cuenta corriente por regiones, 1973-1980<sup>a</sup>*  
(Miles de millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<i>Países industriales</i>								
Cuenta corriente	10	- 20	2	- 16	- 23	15	- 36	- 80
Cuenta corriente (excluidas las transferencias oficiales)	18	- 10	14	- 4	- 9	29	- 15	- 50
<i>Países en desarrollo exportadores de petróleo</i>								
Cuenta corriente	8	60	27	37	29	5	68	115
Cuenta corriente (excluidas las transferencias oficiales)	10	63	30	40	32	7	71	120
<i>Otros países en desarrollo</i>								
Cuenta corriente	- 8	- 26	- 30	- 18	- 13	- 23	- 36	- 50
Cuenta corriente (excluidas las transferencias oficiales)	- 12	- 32	- 37	- 25	- 20	- 31	- 46	- 70

a. Los datos correspondientes a 1980 son estimaciones de la Secretaría. Fuente: OCDE, *Economic Outlook*.

En la actualidad, lo que principalmente preocupa es si los países en desarrollo importadores de petróleo podrán obtener divisas suficientes para mantener sus niveles normales de importación y soportar el servicio de su considerable deuda exterior. Tal preocupación viene a ser en realidad como un enjuiciamiento de la calidad de las oportunidades de inversión en los países en desarrollo importadores de petróleo, ya que no habría un gran problema si tanto su deuda anterior como sus créditos actuales sirvieran para financiar inversiones remuneradoras. Habida cuenta de la acusada diferencia que existe entre ese grupo de países y los países industriales adelantados en cuanto a los factores de producción de que disponen, muchas de las oportunidades de inversión industrial más prometedoras se producirían, en ambos grupos de países, en sus sectores de exportación. Sin embargo, la actual protección ha eliminado un buen número de tales oportunidades de inversión (en las industrias de mayor intensidad de mano de obra), y la posibilidad de que en el futuro se adopten más medidas de protección ha aumentado considerablemente los riesgos de emprender nuevas empresas comerciales. En tales circunstancias, simplemente para mantener la corriente de inversiones (evitando así un aumento mucho más rápido del desempleo) sería preciso que se produjera un descenso del tipo de interés. La subida de los precios del petróleo redujo la tasa de ahorro nacional de esos países, lo que tendió a impulsar hacia arriba sus tipos de interés internos. En cambio, tras el primer aumento de los precios del petróleo, disminuyeron los tipos reales de interés del mercado internacional de capitales, con lo que les fue posible obtener los créditos exteriores que por otra parte necesitaban

para mantener los mismo niveles de actividad. No obstante, esa deuda no puede mantenerse sin el correspondiente aumento de los *ingresos* de divisas.

El otro lado de la moneda lo constituye el problema del *reajuste industrial* de los países desarrollados. La protección, que pospone la realización de dicho reajuste, bloquea recursos en actividades cuya productividad va en disminución si se compara con la de las mismas industrias de otros países. Como el futuro de esas actividades es intrínsecamente incierto, no puede generar —ni siquiera tras el aumento de la protección— un impulso inversor decisivo. Al mismo tiempo, la protección hace disminuir las perspectivas de las industrias nacionales más prometedoras, ya que, por un lado, reduce la demanda exterior de sus productos y, por otro, desvía los escasos recursos nacionales hacia las industrias protegidas. Con ello, tampoco esas industrias potencialmente más dinámicas pueden generar el impulso inversor necesario para superar los factores de estancamiento.

Cabe señalar ahora algunas de las formas en que puede producirse la interacción de los tres tipos mencionados de ajuste defectuoso. Si un gobierno aumenta los obstáculos al comercio para demorar el reajuste de las instalaciones y el equipo existentes en el país, agravará el desequilibrio financiero del sector bancario a causa de la repercusión que tales medidas tendrán en la rentabilidad de las empresas orientadas hacia la exportación y, por lo tanto, en el riesgo de incumplimiento por parte de éstas de sus compromisos. Aun cuando no haya retorsión, las medidas de protección no sólo perjudicarán a los exportadores extranjeros, sino también a las empresas exportadoras del país que las adopte. En efecto, toda medida que haga disminuir las importaciones acabará por hacer disminuir también las exportaciones, como consecuencia: *i)* de la reducción de los ingresos de divisas en el extranjero, y *ii)* de la menor disponibilidad para las empresas exportadoras de los recursos nacionales, invertidos en el sector protegido. Esos efectos desfavorables en las exportaciones serán más acusados en ambos sentidos en la medida en que los demás países ejerzan retorsión contra las medidas de protección.

Es por otro lado probable que, si se generalizara la adopción de las medidas de protección, ello repercutiría también desfavorablemente en los ingresos de las empresas nacionales procedentes de sus inversiones exteriores. Además, las restricciones al comercio que afecten a las exportaciones de los países en desarrollo importadores de petróleo contribuirán a agravar el problema de reajuste de la balanza de pagos al reducir la rentabilidad de las inversiones en dichos países y, por consiguiente, su solvencia crediticia internacional. Por último, toda medida que haga disminuir la rentabilidad prevista de las empresas orientadas hacia la exportación complicará considerablemente el problema planteado por sus elevadas tasas de endeudamiento en relación con el capital propio, en su período de crecimiento lento y de tipos reales de interés elevados.

La situación es básicamente la misma cuando un gobierno intenta demorar la realización del reajuste estructural no mediante el establecimiento de mayores obstáculos al comercio sino a través de subvenciones y préstamos o garantías de préstamo oficiales. Los tipos reales de interés elevados,

elemento necesario de un proceso deflacionista eficaz, son reflejo de la escasez de capital financiero. Por lo tanto, como ya se ha dicho, toda medida destinada a desviar fondos hacia empresas no competitivas equivaldrá a una medida encaminada a reducir la corriente de fondos de inversión hacia las empresas eficientes. Su consecuencia será disminuir la viabilidad financiera de estas últimas empresas, así como su posibilidad de ampliar su capacidad de producción y de empleo.

De este breve examen pueden extraerse dos conclusiones principales. La primera se refiere a la necesidad de detenerse a contemplar el problema en su conjunto. Por varias razones—desde las presiones para hallar soluciones a corto plazo hasta la división de la responsabilidad de adoptar decisiones entre diferentes ministerios o departamentos gubernamentales—, al adoptar la mayor parte de las medidas correctoras sólo se ha tenido en cuenta uno de los ajustes defectuosos, con lo que a menudo tales medidas han agravado los desequilibrios existentes en las otras dos esferas.

La segunda conclusión se refiere a la opinión de que los principales países industriales pueden aplazar los necesarios reajustes de sus estructuras de producción hasta que la actividad económica se recupere de la actual recesión. Tal opinión parte de dos supuestos: *i)* que la recesión no tiene relación con los tres ajustes defectuosos considerados, y *ii)* que, mediante la utilización de diversos mecanismos de protección y ayudas financieras, es posible mantener el *statu quo* hasta que esté en marcha la recuperación económica. Todas las recesiones son prueba de la existencia de ajustes estructurales defectuosos y sirven para llamar la atención sobre los sectores de la economía que más necesitan un reajuste. Si se obstaculizan tales reajustes se corre el riesgo de que la recesión se convierta en crisis, sobre todo en un mundo interdependiente en el que para alcanzar tasas de crecimiento satisfactorias y mantenidas es absolutamente necesario que aumente la especialización y se produzcan intercambios mutuamente beneficiosos. Por otra parte, puesto que un ajuste defectuoso de la estructura económica se corrige mediante la inversión, no debe considerarse el reajuste industrial como una carga sino como una actividad generadora de ingresos que, si se la deja seguir su curso, adquirirá impulso y acabará por llevar la economía a una nueva fase de expansión.

#### *Clima económico actual*

Como se ha insistido reiteradamente en estos informes, la gran necesidad de inversiones que existe y las abundantes oportunidades que la tecnología brinda a esas inversiones constituyen una sólida base de crecimiento económico a plazo medio. A corto plazo, sólo se plantea un problema, si bien de importancia crucial, cuya solución consiste en dejar que se produzca el reajuste en todos los sectores en que sea necesario y realizar al mismo tiempo progresos convincentes en la lucha contra la inflación. La situación mejorará simultáneamente en ambos frentes o no mejorará en absoluto.

En estos aspectos, el clima actual de la política económica internacional es motivo de preocupación. Aun cuando durante el año pasado los gobiernos siguieron absteniéndose de adoptar nuevas medidas de importancia contra las importa-

ciones, las presiones proteccionistas continúan siendo fuertes y posiblemente van en aumento. Han contribuido a crear un clima de recelo en el que cada vez es más difícil adoptar decisiones de inversión. Al igual que en años anteriores, esas presiones se han concentrado en cuatro grandes sectores del comercio mundial: los de los textiles y el vestido, las fibras sintéticas, el acero y los automóviles.

A ese respecto, es especialmente inquietante la creciente preocupación por los déficit comerciales bilaterales mostrada tanto por los gobiernos como por los medios de comunicación social. La naturaleza de los argumentos esgrimidos en este contexto evoca a menudo el decenio de 1930 y el período anterior al programa de liberalización de la OCEC\* de los últimos años del decenio de 1940 y primeros del de 1950; por otra parte, parece olvidarse que el período de prosperidad que siguió a la segunda guerra mundial fue en buena parte posible gracias a la liberalización multilateral. En un sistema de comercio multilateral sólo deben importar las balanzas de pagos globales; cuando es evidente que su situación es insostenible, únicamente puede influirse en ellas mediante la adopción de políticas macroeconómicas nacionales. En un mundo en el que es inevitable que un importante grupo de países exportadores de petróleo registre un superávit en cuenta corriente, el déficit del resto del mundo es por definición sostenible y el hecho de que uno de los países incluidos en el déficit global tenga un déficit bilateral respecto a otro país que participa también en el déficit global no tiene importancia desde el punto de vista económico. El déficit bilateral que un determinado país importador de petróleo presente respecto a otro de estos países estará compensado por un superávit bilateral respecto a un tercer país importador de petróleo. En el cuadro 6 figuran algunos ejemplos recientes de ese tipo de compensación.

CUADRO 6

*Salvos del comercio bilateral de algunos países  
(Enero-octubre de 1980, miles de millones de dólares)*

Comercio de las CE con	
Japón	— 8.9
Suiza	8.4
Comercio de Estados Unidos con	
Japón	— 10.1
CE	13.4
Comercio de Japón con	
Australia	— 3.1
Hong Kong	3.3

Fuentes: OCDE, *Statistics of Foreign Trade*, serie A, y estadísticas nacionales.

Actualmente, el principal riesgo consiste en que, al atribuirse una importancia indebida al equilibrio bilateral de las balanzas, se presten nuevos argumentos a los que piden protección, y que las medidas orientadas en ese sentido den lugar a una disminución del comercio mundial en general. □

\* Organización Europea para la Cooperación Económica, N. de la R.