

Perspectivas del comercio internacional

GATT

Segunda y última parte

NOTICIA

En el número anterior de Comercio Exterior (vol. 30, núm. 10, octubre de 1980, pp. 1131-1137) se publicó la primera parte del capítulo I de El comercio internacional 1979/80, informe que elabora todos los años la Secretaría del GATT. A continuación se transcribe, con pequeños cambios editoriales, la segunda parte de ese capítulo, tomada del comunicado de prensa núm. 1271 de ese organismo, emitido en Ginebra el 9 de septiembre pasado. La numeración de notas y cuadros continúa la de la primera parte.

TEXTO

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA ECONOMICA

Dos acontecimientos acaparan la atención de los responsables de la política económica en 1980: la propagación de la recesión y las repercusiones que tiene en los países importadores el alza de los precios del petróleo registrada en 1979-1980. Ya se han examinado ambos en *El comercio internacional en 1978/79* (pp. 11-25). El retraso sufrido por la actividad económica en cierto número de países no ha

sido ni anormal ni inesperado; constituye una reiteración de la pauta tradicional según la cual ese fenómeno se produce a raíz de una aceleración generalizada de la inflación que amenaza desbocarse. Donde más grave ha sido la recesión es en el Reino Unido, y un poco menos en Estados Unidos. En los otros países industriales, durante el primer semestre de 1980 sólo pudo observarse una desaceleración más o menos pronunciada del crecimiento del PNB, aunque en algunos de los mayores de ellos se prevén bajas reales en el tercer o el cuarto trimestre, o en ambos. Ya se han visto afectadas también algunas economías en desarrollo, en particular la República de Corea.

Un aspecto desusado, y cabría decir favorable, de la actual recesión, es que no fue desencadenada, como la mayoría de las ocurridas en el pasado, por una desacumulación de existencias seguida por una baja de la inversión bruta en capital fijo. Esta vez la causa principal, más patente en Estados Unidos que en otros países pero observable por doquier, ha sido la disminución del consumo privado.¹³ En

13. El Reino Unido constituye, al parecer, la principal excepción a este fenómeno.

los primeros meses de 1980 tuvo lugar una neta variación de la tendencia del endeudamiento de las unidades familiares, que evolucionaba peligrosamente al alza, hecho acompañado por una baja igualmente pronunciada de la construcción residencial. La inversión fija bruta de las empresas, por otro lado, se ha mantenido hasta ahora relativamente fuerte en América del Norte y en los países de Europa Occidental. Ello ha obedecido en parte a que las inversiones relacionadas con la energía (en las industrias extractivas y en la generación y el ahorro de energía) siguieron situadas en un nivel elevado, aunque también parece haber influido el carácter relativamente moderado de los acuerdos salariales concertados, según informaciones recibidas, en los principales países industriales. El relativo vigor de la actividad inversionista y la moderación real de los salarios constituyen las diferencias más importantes entre la recesión actual y la de 1974-1975.

La pérdida de ritmo de la actividad económica, acompañada por unas presiones inflacionarias constantes pero tal vez en lenta aminoración, es en parte una manifestación de la necesidad de un reajuste estructural acompasado a los cambios que han venido acumulándose en la economía mundial durante los 10 o 15 últimos años y que antes no habían sido debidamente tenidos en cuenta, y en parte la expresión de ese reajuste. Dada la magnitud de las deformaciones fundamentales existentes, no es probable corregirlas en uno o dos trimestres; por tanto, no parece prudente atribuir demasiada trascendencia a los diversos indicios, aparecidos en las estadísticas mensuales a principios del verano, de que la recesión en Estados Unidos podría llegar pronto a su término.

En vista de estos hechos hay que felicitar de que desde hace un par de años las nociones de "reajuste" y de "cambio estructural", recaladas en esta publicación desde principios del decenio pasado, hayan llegado a dominar el debate nacional e internacional sobre política económica. La necesidad de reajuste se examina actualmente en tres contextos principales: la balanza de pagos, la energía y el sector manufacturero de los países desarrollados. Los "problemas de reajuste" en estos campos se superponen de tal modo que, a los efectos de la política económica, pueden tratarse como manifestaciones particulares de una misma dificultad de orden general.

Balanza de pagos

Una manera de hacerse una idea de la situación actual de los pagos es comparar las cifras correspondientes a 1979 y las estimaciones correspondientes a 1980 con los datos comparables para el bienio 1974-1975.¹⁴ De los datos que figuran en el cuadro 4 se desprende que una importante diferencia es la medida en que los dos principales grupos de países importadores de petróleo comparten el déficit global en cuenta corriente.¹⁵ Así pues, en el primer bienio la

cuenta corriente de los países industriales estaba prácticamente en equilibrio, mientras que la de los países en desarrollo no exportadores de petróleo arrojaba déficit anuales por un total de cerca de 70 000 millones de dólares. Esta vez, los países industriales tendrán un déficit bienal de alrededor de 77 000 millones de dólares, en comparación con unos 112 000 millones de dólares en el caso de los países en desarrollo no exportadores de petróleo.

Para los países en desarrollo no exportadores de petróleo considerados como grupo,¹⁶ se prevé que el déficit en cuenta corriente correspondiente a 1979-1980 representará en promedio una proporción menor tanto del producto interior bruto (alrededor de 4.5%) como de las importaciones de mercancías (aproximadamente 20%) que en el período 1974-1975 (durante el cual las cifras fueron de 5.5 y 28 por ciento, respectivamente).¹⁷ En el ínterin también mejoró la situación de las reservas de los países en desarrollo no exportadores de petróleo. En efecto, sus tenencias de reservas a principios de 1975 equivalían aproximadamente al déficit de ese año, en tanto que comenzaron en 1980 con reservas superiores en alrededor de 20% al déficit previsto para el año en curso.

A esta evolución se contraponen algunas consideraciones menos favorables. Muchos de los países en desarrollo no exportadores del petróleo (y algunos de los países industriales más pequeños) se hallan más endeudados que en 1974-1975, y la proporción del servicio de la deuda es ahora considerablemente más elevada que en dicho período. Si bien los países en desarrollo exportadores de petróleo aceleraron recientemente el ritmo de sus importaciones, es improbable que se repita el incremento muy rápido registrado por sus importaciones en 1974-1977; teniendo asimismo en cuenta las hipótesis sobre las futuras políticas de fijación de los precios del petróleo, la mayoría de las previsiones indican que el superávit en cuenta corriente del conjunto de los países en desarrollo exportadores de petróleo será de mayor duración que el de 1974.

Por último, cabe la posibilidad de que la aminoración del ritmo económico de los grandes países industriales tenga un efecto apreciable en las exportaciones de los países en desarrollo no exportadores de petróleo, como sucedió en 1975. En relación con esta posibilidad, es motivo de preocupación que el choque entre dos presiones económicas —en los países en desarrollo no exportadores de petróleo, la de aumentar sus exportaciones lo más rápidamente posible, y en los países industriales, la de "ganar tiempo" para aplicar sus políticas monetarias restrictivas tratando de minimizar, recurriendo a la protección, el desempleo friccional inherente al cambio estructural— pueda conducir a nuevas perturbaciones del comercio mundial y a que se debilite la posición financiera internacional de algunos de los países en desarrollo más endeudados.

14. Entre los elementos comunes a ambos períodos se cuentan el pronunciado incremento de las tasas de inflación en los 12 a 18 meses precedentes, la gran subida de los precios del petróleo en el mercado mundial y la recesión experimentada en los países industriales por haberse aplicado políticas monetarias más restrictivas.

15. Véase la primera parte de este documento, p. 1135.

16. Por razones de espacio no se puede examinar aquí la evolución de la cuenta corriente de los distintos países o subgrupos que integran las principales agrupaciones de países. Debe tenerse en cuenta que las cifras correspondientes a los grandes conjuntos de países ocultan con frecuencia considerables diferencias entre país y país.

17. FMI, *World Economic Outlook*, mayo de 1980, p. 98.

Al juzgar el grado en que es necesario hacer reajustes por motivos de balanza de pagos, importa distinguir claramente entre el *reajuste* encaminado a reducir o enjugar un déficit en los pagos y la *financiación* del déficit. Si la entrada actual y prevista de capital extranjero basta para cubrir los déficit en cuenta corriente, la situación global de los pagos del país está equilibrada y por tanto no se necesitan ajustes. En cambio, si la financiación externa de que se dispuso en el pasado amenaza interrumpirse, el déficit en cuenta corriente se contraerá automáticamente al nivel de la restante entrada de capitales. Como no es éste un caso de albedrío político, tampoco se plantea en él un "problema de reajuste" que deba resolverse.

Entre esas dos situaciones se halla una esfera discrecional en la cual la solución del problema del reajuste de la balanza de pagos se plantea como tarea de previsión y apreciación. Una tendencia al alza en la proporción del servicio de la deuda de un país o la previsión de una restricción generalizada de las condiciones imperantes en los mercados internacionales de capital advierten normalmente que es necesario estudiar las perspectivas de las futuras entradas de capital. En esta situación puede que haga falta preparar la economía para hacer frente a la necesidad de exportar más e importar menos a fin de mantener su solvencia crediticia. Demás está decir que ello presupone un acceso liberal a los mercados de productos de los países acreedores cuando una restricción financiera obligue a los prestatarios a acelerar el ritmo de sus exportaciones.

A raíz de la subida de los precios del petróleo registrada en 1974, los países en desarrollo no exportadores de petróleo aprovecharon la fluidez creada en los mercados internacionales de capital por los fondos disponibles de los países exportadores de petróleo para mantener su ritmo de desarrollo. De la comparación entre las medias anuales correspondiente a 1963-1973 y a 1973-1979 se desprende que la disminución de la tasa de crecimiento del PIB en las regiones en desarrollo no exportadoras de petróleo fue de poca montada, de 5.5 a 5 por ciento, y que el ritmo de crecimiento de la inversión fija se mantuvo en 6.5% anual. En cambio, en los países industriales el crecimiento del PIB se desaceleró de 5 a 2.5 por ciento entre los dos períodos considerados, mientras que la inversión fija se aminoró de 6 a 1 por ciento. Estas cifras explican por qué la mayor parte del déficit experimentado por los países en desarrollo en su comercio de manufacturas se ha originado por el aumento de las importaciones de acero y productos de las industrias mecánicas y eléctricas. La ininterrumpida pujanza de la inversión se tradujo en una considerable ampliación de su base industrial durante el decenio de 1970. Aumentó así su potencial de exportación, con lo cual todo futuro reajuste de la balanza de pagos podrá llevarse a efecto más fácilmente que si hubiera de realizarse únicamente mediante una reducción de las importaciones.

Esta vez es probable que la respuesta de los países en desarrollo no exportadores de petróleo al aumento de sus déficit en cuenta corriente haga más hincapié en el reajuste que en la financiación. Las estadísticas de que se dispone no indican qué parte de los préstamos obtenidos se invirtió de

manera que se ampliara el potencial para la futura obtención de préstamos: esta información sólo se desprenderá de las condiciones crediticias que se les ofrezcan en el futuro. No obstante, se sabe que algunos países en desarrollo tendrán que destinar al servicio de la deuda anterior una parte considerable de los préstamos que obtienen actualmente, y según el análisis que figura en las páginas siguientes puede que en el futuro los mercados crediticios internacionales se hagan más restrictivos. Ahora bien, ello no implica necesariamente que una tasa más baja de obtención de préstamos en el extranjero tendrá como consecuencia una desaceleración del crecimiento económico. En especial, es probable que se presenten oportunidades de contrarrestar parcial o totalmente una reducción del capital extranjero haciendo mejor uso del capital externo que continúe afluyendo (así como del volumen, cuantitativamente más importante, del ahorro interno). Al mismo tiempo, debe admitirse que, dada la generalización y multiplicación de los obstáculos a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países industriales,¹⁸ y la consiguiente incertidumbre acerca del acceso ininterrumpido al mercado, resulta cada vez más difícil juzgar la rentabilidad futura de otros proyectos de inversión.

Energía

Importa aclarar la naturaleza del problema del reajuste en esta esfera. Si bien se considera que la cuestión principal es la "dependencia excesiva" del petróleo importado, debe reconocerse que, a todos los efectos prácticos, no se trata de un problema que pueda "resolverse" de una vez por todas. En todas las proyecciones se indica que por lo menos durante los próximos 25 a 50 años se realizará un comercio sustancial de energía. Reducir la dependencia del petróleo importado, incluso en proporciones tan considerables como de 70 a 50 por ciento, o de 50 a 30 por ciento, constituirá posiblemente un gran logro pero no garantizará la seguridad, y puede o no representar un ahorro en cuanto a reducir el costo real de la energía para la economía nacional. Así pues, en este contexto podría ser políticamente acertado, y conduciría ciertamente a políticas más acertadas, hablar no de un problema susceptible de solución sino de una condición permanente que hay que sobrellevar, esto es, a la cual hay que ajustarse.

La tarea puede definirse de otra manera en función de la necesidad de responder eficazmente al aumento del precio de la energía. En este caso se trata de un problema que, por lo menos en principio, puede ser resuelto en un plazo razonable. Lo que hace falta es que *i)* se permita que los precios relativos varíen de modo que tengan en cuenta los precios más altos de la energía, y de los bienes y servicios de alto coeficiente de utilización de energía, y *ii)* las empresas tengan libertad para responder a esa variación. En estas condiciones se incentivan tanto las economías de energía como el desarrollo de otras fuentes de energía menos costosas.

La experiencia adquirida en los seis años transcurridos

18. Véase, por ejemplo, el *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* correspondiente a 1980 del FMI.

desde el primer aumento importante de los precios del petróleo ha mostrado que la demanda de energía depende de las variaciones de los precios mucho más de lo que se había previsto al principio. Las estimaciones del uso de la energía por unidad de producto interno bruto en los países industriales indican un modesto incremento en 1960-1970, período en que los precios reales de la energía descendieron gradualmente; una ligera disminución en 1970-1973, período

tenerse presente que finalmente ha de haber un límite a la elasticidad de la demanda de energía en función del ingreso, ya que es imposible que a largo plazo se incremente la producción sin aumentar de alguna manera al mismo tiempo el insumo de energía.

Las dos contribuciones más importantes que un ambiente económico adecuado puede hacer al "reajuste energético"

CUADRO 7

Evolución de las exportaciones y la producción mundiales (1963, 1973-1979)

| | 1963 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|---|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| EXPORTACIONES MUNDIALES | | | | | | | | |
| Valor (en miles de millones de dólares) | | | | | | | | |
| <i>Total</i> | 154 | 574 | 836 | 873 | 991 | 1 125 | 1 300 | 1 625 |
| Productos agropecuarios | 45 | 121 | 148 | 150 | 166 | 188 | 212 | 260 |
| Minerales ¹ | 26 | 96 | 215 | 207 | 241 | 266 | 275 | 395 |
| Manufacturas | 82 | 347 | 459 | 501 | 566 | 648 | 786 | 941 |
| Valor unitario (1963 = 100) | | | | | | | | |
| <i>Total</i> | 100 | 161 | 227 | 244 | 249 | 271 | 297 | 351 |
| Productos agropecuarios | 100 | 185 | 235 | 225 | 230 | 255 | 262 | 302 |
| Minerales ¹ | 100 | 192 | 445 | 460 | 510 | 550 | 563 | 780 |
| Manufacturas | 100 | 152 | 185 | 212 | 212 | 232 | 266 | 303 |
| Volumen (1963 = 100) | | | | | | | | |
| <i>Total</i> | 100 | 231 | 239 | 232 | 258 | 269 | 284 | 300 |
| Productos agropecuarios | 100 | 147 | 142 | 149 | 163 | 166 | 182 | 194 |
| Minerales ¹ | 100 | 195 | 190 | 176 | 184 | 188 | 191 | 199 |
| Manufacturas | 100 | 280 | 304 | 290 | 328 | 344 | 361 | 381 |
| PRODUCCION MUNDIAL DE MERCANCIAS | | | | | | | | |
| Volumen (1963 = 100) | | | | | | | | |
| <i>Todos los productos</i> | 100 | 180 | 185 | 183 | 196 | 205 | 214 | 223 |
| Agricultura y ganadería | 100 | 128 | 130 | 134 | 137 | 139 | 145 | 145 |
| Industrias extractivas | 100 | 171 | 174 | 171 | 181 | 191 | 189 | 199 |
| Industrias manufactureras | 100 | 197 | 203 | 200 | 216 | 227 | 237 | 249 |

1. Incluidos los combustibles y los metales no ferrosos.

en que los precios de la energía subieron lentamente, y un descenso de 8% entre 1973 y 1979, pese a que no por doquier se trasladó el costo más elevado a los usuarios finales, y en todo caso no siempre con rapidez o en su totalidad. Estas economías de energía continuarán durante algún tiempo y puede que incluso se aceleren temporalmente a medida que los proyectos de investigación y desarrollo emprendidos a partir de 1974 comiencen a dar frutos y que los precios de la energía en general y de los productos del petróleo en particular sigan aumentando. No obstante, debe

son de orden tecnológico. La primera se relaciona con el desarrollo de la tecnología de explotación de fuentes no convencionales de petróleo y de otras fuentes de energía. La segunda se relaciona con la tecnología para economizar energía. Si bien se está realizando un importante esfuerzo de investigación, se conoce demasiado poco el problema para poder decidir en qué sector se han de hacer las inversiones más importantes y dónde, a la luz de los conocimientos actuales, darán el mayor rendimiento. No obstante, ese conocimiento basado en el estudio y el ensayo está crista-

lizando, y la política más segura por el momento es la que multiplica los incentivos al estudio de nuevas soluciones y a las oportunidades de ensayarlas. Es especialmente importante que las políticas y programas de inversión públicos que se elaboren sean flexibles, a fin de evitar el peligro de que se inmovilicen grandes cantidades de capital y esfuerzos en opciones que pronto, a la luz de la investigación que se lleva actualmente a cabo, no resulten ser las óptimas.

Los países que mantienen el precio interno de los productos derivados del petróleo por debajo de su valor en el mercado mundial desperdiciarán sin duda capital en gran escala. Los datos que figuran en la página 13 de *El comercio internacional en 1978/79* sugieren que este problema podría plantearse en muchos países en desarrollo no exportadores de petróleo, en los cuales el consumo de petróleo por unidad de PNB se ha visto mucho menos afectado por las subidas de los precios en el mercado mundial que en los países industriales. Esto es algo que los países en desarrollo difícilmente pueden permitirse, ya que hace que el ahorro interno y el capital extranjero se inviertan en tecnologías inadecuadas que necesitarán permanentemente de subvenciones para funcionar en un medio en que la energía es de elevado costo. En todo caso y en todos los países, para lograr un reajuste eficaz al aumento del costo de la energía se necesitará una considerable inversión adicional de capitales, puesto que la mayoría de las formas de economizar energía, así como todas las formas de energía distintas del petróleo, requieren un coeficiente relativamente alto de utilización de capital. A continuación se examina con más detalle la cuestión del coeficiente cada vez más elevado de utilización de capitales en la producción, cuestión que va más allá del problema del ajuste energético propiamente dicho.

El reajuste industrial

Es preciso acelerar el ritmo del reajuste industrial en los países adelantados, pero no es menos necesario un sentido de la proporción al examinar este problema. La consigna alarmista que habla de "desindustrialización", y que se ha generalizado durante el pasado año aproximadamente, es un exponente de la facilidad con que puede exagerarse esta cuestión. Entre otras cosas, esta súbita inquietud hace caso omiso de la tendencia, ya de largo observada, según la cual el sector secundario (industrial) pierde importancia en el proceso de desarrollo respecto del sector terciario en lo que concierne a la parte a aquél correspondiente en el empleo, inversiones y valor añadido totales. Esta observación, que tiene el carácter de "ley general del desarrollo", se expone ya con todo detalle en la obra de Colin Clark titulada *The Conditions of Economic Progress* y publicada por vez primera en 1940. El corrimiento relativo de la actividad económica a que hace referencia dicha observación fue produciéndose, sin causar inquietudes apreciables, en el transcurso del largo período de crecimiento económico estable posterior a la segunda guerra mundial.

Al parecer, la política oficial es casi impotente para fijar un rumbo a este cambio; sin embargo, posiblemente haya razones para preocuparse por el ritmo al que progresa. Los

datos estadísticos del pasado decenio sugieren la posibilidad de que dicho corrimiento se haya acelerado, especialmente en lo que respecta a la parte correspondiente a la industria en el total de las personas empleadas. Con la importante excepción de Estados Unidos, en la mayoría de los países industriales el empleo en la actividad manufacturera nunca ha vuelto a pasar de los bajos niveles de 1975 a los niveles anteriores a la recesión. Para el conjunto de los principales países industriales, exceptuado Estados Unidos, la cifra correspondiente a 1979 fue 14% inferior al total registrado en 1970; en la Comunidad Europea la baja fue de 20%. Esto significa que el número de los nuevos puestos de trabajo creados en el sector terciario fue mucho mayor que la cifra de aumento del total de las personas empleadas. En el grupo de países de la OCDE, esta última cifra fue de 29.5 millones entre 1970 y 1979, mientras que el empleo en el sector de los servicios se incrementó en 35 millones.

Cabe la posibilidad de que en esta aceleración del trasvase hacia el sector terciario existan elementos que por el momento no se conocen plenamente. Sin duda la cuestión merece estudios más intensos. Sobre la base de los conocimientos actuales, la explicación más plausible es que la formidable capacidad del sector terciario para crear empleo, al mismo tiempo que se estanca o declina el empleo industrial, proviene de que en aquél se practican unos salarios reales —y por tanto, también relativos— más flexibles que en el sector industrial, tanto entre las ramas particulares de servicios como en el conjunto del sector. En apoyo de esta interpretación viene el análisis de la estructura de la inversión que se ofrece en *El comercio internacional en 1978/79* (pp. 93 a 97) y se expone más ampliamente en el capítulo II del presente volumen. De él se desprende que, en el decenio de 1970, la formación de capital real en el sector industrial revisió en su mayor parte la forma de inversiones en maquinaria y equipos economizadores de mano de obra, habiéndose registrado una marcada disminución de la parte correspondiente a las inversiones en instalaciones. La proporción correspondiente a la construcción en el número total de personas empleadas en la industria se ha relacionado positivamente con la expansión del empleo industrial y con el crecimiento de la productividad industrial por hombre/hora. A este respecto, es de observar que en el decenio de 1970 el crecimiento de la productividad de la mano de obra manufacturera fue menor en todas las principales economías industriales, pero aumentó mucho menos aún la productividad media de la mano de obra en todos los sectores, lo que significa que la productividad de muchos de los nuevos puestos de trabajo creados en el sector de los servicios fue inferior a la media nacional.

La cuestión concreta que merece detenido examen se refiere a la expansión, relativamente lenta, de las ramas de la industria manufacturera que utilizan intensivamente el capital, el trabajo especializado y la investigación, y que constituyen la parcela de elevada productividad de la mano de obra del sector manufacturero en los países avanzados. En condiciones normales, sería de esperar que el crecimiento de estas industrias moderase el ritmo del tradicional trasvase que se produce del sector industrial al de los servicios, absorbiendo al menos una parte de la mano de obra y del capital salientes de las ramas manufactureras de menor productividad o que compiten con las importaciones, y una parte del

incremento neto de la fuerza de trabajo total. Esta cuestión no puede examinarse aquí de manera idónea; se ofrecen únicamente dos hipótesis explicativas, que completan la hipótesis más general referente a la flexibilidad relativa de los salarios reales.

En general las industrias manufactureras dinámicas son industrias de bienes de capital. La relativa pérdida de ritmo en su expansión durante el decenio de 1970 puede por tanto relacionarse con la atonía general de la actividad inversionista, que se tradujo en una disminución de la parte del PNB correspondiente a las inversiones brutas de capital fijo registrada en la mayoría de los países industriales durante el pasado decenio.

En segundo lugar, en todas las economías industriales estas ramas industriales producen una proporción importante y sostenidamente creciente de las mercancías que se exportan. Según un teorema económico bien conocido, la incidencia de la protección —que en general puede concebirse como la gravación fiscal de las importaciones— debe eventualmente pasar también a las exportaciones, con efectos adversos para el crecimiento de éstas. Este paso de la incidencia se realiza de dos maneras. Primera, la reducción de las importaciones de un país disminuirá con el tiempo la demanda exterior de sus exportaciones. Si un solo país levanta sus barreras a la importación, es posible que los efectos sobre la demanda de sus exportaciones tarde mucho tiempo en hacerse sentir y puede ser que en definitiva ni siquiera sean importantes. Sin embargo, cuanto mayor sea el número de países que procedan de este modo más considerable será el efecto y más pronto se hará sentir. En todo caso, este segundo mecanismo de transmisión actúa mucho más directa y rápidamente. La protección de las industrias que compiten con las importaciones eleva también, para las industrias exportadoras, el coste de los factores de producción y de los insumos elaborados industrialmente.

Estas dos causas plausibles del crecimiento inadecuado de las industrias manufactureras de elevada productividad en los países desarrollados no se excluyen mutuamente; a decir verdad, es probable que influyan entre sí, reforzándose. De una manera general, el recurso más frecuente a medidas proteccionistas aumentará los niveles de inseguridad, con lo que frenará las decisiones relativas a inversiones; y un menor nivel de inversiones dificultará el crecimiento de la productividad y el aumento de los nuevos puestos de trabajo en la industria, robusteciendo así las actitudes defensivas tanto de las industrias como de la mano de obra y multiplicando sus exigencias de protección.

Requisitos para el reajuste eficaz

Si bien las cuestiones concretas son distintas en las diferentes esferas de reajuste, el anterior análisis deja en claro la función central que corresponde a la inversión en cada uno de los tres contextos. Puede añadirse todavía otro problema de reajuste que generalmente no se considera tal. El paso de elevadas tasas de inflación a niveles de precios relativamente estables supone también cambios estructurales en la eco-

nomía exactamente igual que los otros tres reajustes. En concreto, la estructura de la inversión por tipos activos y por industrias será, en condiciones de niveles de precios relativamente estables, totalmente diferente de lo que fue durante el proceso inflacionista; es de esperar que varíe incluso el nivel de la inversión.

Los países en desarrollo no exportadores de petróleo, enfrentados a graves déficit en sus balanzas de pagos, deben reducir su dependencia respecto de los préstamos comerciales procedentes del exterior, sin que disminuya el crecimiento de la formación interna de capital; en cambio, los países industriales, cuyos problemas de balanza de pagos parecen mucho menos apremiantes, necesitan ante todo aumentar su índice de formación de capital, adaptarse a las necesidades de reajuste en materia de energía y crear un número suficiente de puestos de trabajo en las ramas de elevada productividad de sus sectores industriales.

Si se examinan en esta perspectiva, las estadísticas relativas a las tendencias de las inversiones durante el decenio de 1970 explican en gran parte la desazón experimentada en ese decenio. La comparación del crecimiento anual medio del volumen de las inversiones de capital fijo no destinadas a la vivienda durante los años 1963-1973 y 1973-1979 muestra que se produjo un declive en todas y cada una de las principales esferas industriales: de 4.5 a 1 por ciento en Estados Unidos, de 13 a 2.5 por ciento en Japón, y de 5 a 1 por ciento en las Comunidades Europeas. Esta conclusión sigue siendo válida aun en el caso de que se excluyan los años de recesión 1974-1975, si bien el declive es menos pronunciado. Estados Unidos es una excepción a este respecto, con una media anual de 7.5% durante los años 1976-1979, ligeramente superior al promedio correspondiente a 1963-1973. Sin embargo, aun la cifra registrada en Estados Unidos viene matizada por datos estadísticos que muestran que, en promedio anual, la parte del PIB dedicada a las inversiones de capital fijo para fines distintos de la vivienda fue solamente 12.1% durante los años 1976-1979, habiendo disminuido dicho promedio de 13.9% correspondiente a los años 1963-1973 a 12.7% para 1973-1979.

Si bien en estos resultados desalentadores influyeron diversos factores, los principales de éstos fueron la inflación y la evolución de los salarios reales. Como se señalaba en *El comercio internacional en 1978/79* (pp. 22-23), la inflación devalúa las inversiones y los ahorros, primeramente por las deformaciones y desincentivos económicos que crea y, en segundo lugar, por la política monetaria restrictiva que eventualmente deberá introducirse para controlar la inflación. La costosa experiencia del decenio de 1970 parece haber dejado bien sentado este punto. Resulta alentador que en diversas declaraciones recientes de política general se haya explicado con precisión el proceso inflacionista, y que los principales países industriales hayan mantenido el compromiso por ellos asumido de controlar el último brote inflacionista.

Esto no obstante, algunos análisis de política general siguen suponiendo que la inflación en los diversos países tiene como causas, al menos parciales, factores externos como la elevación de los precios del petróleo y de otros

CUADRO 8

Exportaciones mundiales, por grandes regiones 1963-1979
(En miles de millones de dólares y en partes porcentuales)

| Destino Origen | Año | Países en desarrollo | | | | | | | | | |
|---|------|-----------------------|------|--------------------------|-----|-----------|------|-----------------|------|----------------------------|-------|
| | | Regiones industriales | | Exportadores de petróleo | | Los demás | | Países del Este | | Todo el mundo ¹ | |
| | | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| Regiones industriales | 1963 | 70 | 45.1 | 4 | 2.5 | 18 | 11.7 | 4 | 2.3 | 99 | 64.0 |
| | 1968 | 118 | 49.5 | 6 | 2.6 | 25 | 10.5 | 6 | 2.7 | 161 | 67.6 |
| | 1973 | 294 | 51.1 | 16 | 2.8 | 53 | 9.2 | 18 | 3.2 | 391 | 68.0 |
| | 1975 | 381 | 43.5 | 47 | 5.4 | 83 | 9.5 | 33 | 3.7 | 558 | 63.8 |
| | 1976 | 436 | 43.9 | 53 | 5.3 | 85 | 8.6 | 33 | 3.3 | 623 | 62.7 |
| | 1977 | 491 | 43.6 | 67 | 6.0 | 97 | 8.6 | 34 | 3.0 | 704 | 62.6 |
| | 1978 | 583 | 44.9 | 79 | 6.1 | 121 | 9.3 | 42 | 3.2 | 845 | 65.0 |
| | 1979 | 734 | 45.2 | 77 | 4.7 | 151 | 9.3 | 51 | 3.2 | 1 035 | 63.7 |
| Países en desarrollo exportadores de petróleo | 1963 | 7 | 4.3 | 0 | 0.0 | 2 | 1.3 | 0 | 0.1 | 9 | 5.9 |
| | 1968 | 11 | 4.6 | 0 | 0.0 | 2 | 1.0 | 0 | 0.1 | 14 | 5.9 |
| | 1973 | 32 | 5.6 | 0 | 0.0 | 8 | 1.4 | 1 | 0.2 | 42 | 7.3 |
| | 1975 | 85 | 9.7 | 1 | 0.1 | 23 | 2.6 | 2 | 0.3 | 113 | 12.9 |
| | 1976 | 103 | 10.3 | 1 | 0.1 | 28 | 2.8 | 3 | 0.3 | 136 | 13.6 |
| | 1977 | 112 | 10.0 | 1 | 0.1 | 30 | 2.7 | 3 | 0.2 | 149 | 13.2 |
| | 1978 | 109 | 8.4 | 2 | 0.1 | 29 | 2.3 | 3 | 0.2 | 145 | 11.2 |
| | 1979 | 155 | 9.6 | 3 | 0.2 | 44 | 2.7 | 4 | 0.2 | 208 | 12.8 |
| Demás países en desarrollo | 1963 | 16 | 10.2 | 0 | 0.3 | 4 | 2.8 | 2 | 1.0 | 23 | 14.6 |
| | 1968 | 21 | 8.7 | 1 | 0.3 | 6 | 2.4 | 2 | 0.8 | 30 | 12.4 |
| | 1973 | 48 | 8.3 | 2 | 0.4 | 13 | 2.2 | 4 | 0.8 | 68 | 11.9 |
| | 1975 | 63 | 7.2 | 6 | 0.7 | 19 | 2.2 | 8 | 0.9 | 99 | 11.3 |
| | 1976 | 81 | 8.1 | 7 | 0.7 | 21 | 2.1 | 8 | 0.8 | 120 | 12.0 |
| | 1977 | 92 | 8.2 | 9 | 0.8 | 29 | 2.5 | 9 | 0.8 | 142 | 12.6 |
| | 1978 | 106 | 8.1 | 10 | 0.8 | 31 | 2.4 | 10 | 0.7 | 160 | 12.3 |
| | 1979 | 132 | 8.1 | 12 | 0.7 | 40 | 2.5 | 11 | 0.7 | 199 | 12.2 |
| Países del Este | 1963 | 4 | 2.3 | 0 | 0.1 | 3 | 1.7 | 12 | 8.0 | 19 | 12.1 |
| | 1968 | 6 | 2.6 | 1 | 0.2 | 4 | 1.5 | 17 | 7.0 | 27 | 11.3 |
| | 1973 | 16 | 2.7 | 2 | 0.3 | 7 | 1.2 | 33 | 5.7 | 57 | 10.0 |
| | 1975 | 24 | 2.8 | 4 | 0.4 | 10 | 1.1 | 48 | 5.5 | 86 | 9.8 |
| | 1976 | 28 | 2.8 | 4 | 0.4 | 11 | 1.1 | 52 | 5.2 | 94 | 9.5 |
| | 1977 | 30 | 2.7 | 5 | 0.4 | 13 | 1.2 | 59 | 5.3 | 108 | 9.6 |
| | 1978 | 34 | 2.6 | 6 | 0.5 | 16 | 1.2 | 69 | 5.3 | 125 | 9.6 |
| | 1979 | 46 | 2.8 | 7 | 0.4 | 20 | 1.2 | 77 | 4.8 | 150 | 9.2 |
| Todo el mundo ¹ | 1963 | 100 | 64.4 | 5 | 2.9 | 28 | 17.9 | 18 | 11.6 | 155 | 100.0 |
| | 1968 | 160 | 67.4 | 8 | 3.2 | 38 | 15.8 | 26 | 10.7 | 238 | 100.0 |
| | 1973 | 400 | 69.6 | 21 | 3.6 | 83 | 14.5 | 57 | 9.9 | 574 | 100.0 |
| | 1975 | 566 | 64.7 | 58 | 6.6 | 138 | 15.8 | 92 | 10.5 | 875 | 100.0 |
| | 1976 | 661 | 66.5 | 65 | 6.6 | 148 | 14.9 | 96 | 9.7 | 993 | 100.0 |
| | 1977 | 740 | 65.8 | 83 | 7.4 | 172 | 15.3 | 106 | 9.4 | 1 121 | 100.0 |
| | 1978 | 849 | 65.3 | 99 | 7.6 | 202 | 15.5 | 125 | 9.6 | 1 300 | 100.0 |
| | 1979 | 1 088 | 67.0 | 100 | 6.1 | 261 | 16.1 | 146 | 9.0 | 1 625 | 100.0 |

1. Con inclusión de Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica.

productos básicos importantes que son objeto de comercio internacional. Esto equivale a argumentar que las condiciones de la oferta en los mercados internacionales de productos primarios se han hecho más restrictivas que las predominantes durante los decenios de 1950 y 1960, hasta un punto tal que este sector se convierte en punto de atasco mucho antes de que los países importadores alcancen un nivel de producción en el que se utilicen plenamente el capital y la mano de obra. A este respecto, las pruebas distan mucho de

ser claras. Pero aunque así fuera, sigue en pie el hecho de que dicha perturbación real sólo será capaz de producir un aumento sostenido del nivel general de los precios cuando a ella se alíe una política monetaria más expansionista, y ningún elemento de la situación justificaría tal cambio de política ya que una política monetaria más expansionista es incapaz de despejar esa clase de atasco, de igual manera que no puede levantar ninguna otra de las presiones físicas que gravitan sobre la producción, tratése de la escasez de capa-

cidad de las instalaciones o de la penuria de mano de obra adecuadamente capacitada.

Resumen y conclusiones

Para diagnosticar el estado en que se encuentra la economía mundial, quizá la mejor manera de proceder sea examinar la tensión existente entre sus necesidades y sus posibilidades de inversión, por un lado, y la falta de incentivos reales para la inversión, por otro. Sin embargo, para no perder el sentido de las proporciones, conviene señalar que en realidad el volumen de la inversión es actualmente sustancial. Toda la dificultad estriba en incrementar en algunos puntos porcentuales la parte que le corresponde en el PNB.

Cualquier análisis económico se funda, en última instancia, en el modelo de una economía de competencia perfecta. (Ese modelo no es irreal, si lo fuera no existiría ciencia de la economía. Lo único que hace es presentar como cambios instantáneos lo que en los mercados imperfectos del mundo real son *tendencias* que se despliegan en el curso del tiempo.) Habida cuenta del estado presente del mundo (en el que se incrementa rápidamente la población, se plantea la necesidad de crear nuevas fuentes de energía, se sustituye con nuevas tecnologías economizadoras de energía una parte considerable del capital social que resulta antieconómico por el aumento de los costos de la energía, y en el que se registran también modificaciones en la estructura del consumo privado), el modelo llevaría a prever un prolongado auge de las inversiones acompañado de un posible incremento de las tasas de interés reales. La expansión, en las economías desarrolladas, de las industrias de bienes de capital de productividad elevada, haría aumentar las tasas de crecimiento de la productividad media de la mano de obra hasta alcanzar tal vez casi los niveles en que se situaron a lo largo de los decenios de 1950 y 1960. Esto, a su vez, atenuaría considerablemente, o incluso resolvería, el problema con que tropiezan esos países para adaptarse a la cambiante estructura de las ventajas comparativas. Esa adaptación se realizaría con tanta mayor rapidez y facilidad cuanto que la expansión de las inversiones, así como de las industrias de bienes de producción, crearía empleos de remuneración más elevada en sustitución de los suprimidos en las ramas y sectores que compiten con las importaciones. La demanda creciente de capital haría patente la esterilidad de los esfuerzos desplegados por aumentar, al amparo de obstáculos cada vez mayores al comercio, el coeficiente de capital de las industrias que producen bienes cuya obtención en el exterior podría realizarse con un costo inferior tanto total como en capital.

La misión de la política económica queda así enfocada con claridad: consiste en descubrir y corregir aquellos elementos del marco institucional y político de la economía que impiden que las necesidades y oportunidades existentes de aumentar las inversiones se traduzcan en incentivos reales de inversión. Tanto en el presente informe como en muchas otras publicaciones de años recientes se han examinado esos elementos con gran lujo de detalles. Entre ellos se cuentan la inflación, con todas las incertidumbres que produce y con todas las deformaciones que ocasiona en los sistemas contables y fiscales; la inestabilidad general de las políticas, el establecimiento de sistemas de regulación antiproductivos y,

en particular, la incertidumbre creciente en cuanto a la posibilidad de acceso a los mercados externos; la tendencia cada vez más frecuente al comportamiento colusorio y a la formación de cárteles, que redundan en una mayor rigidez de los precios y los salarios y en fricciones internacionales cada vez más agudas; y otros muchos.

En realidad, las estadísticas relativas a los últimos años del decenio de 1970 tal vez sean ya reveladoras de por lo menos algunas de las tendencias a largo plazo que la teoría económica iba a predecir. En términos generales, a partir de 1976 la inversión bruta ha estado creciendo con mayor rapidez que el consumo, no sólo en los países industriales sino en el conjunto de la economía mundial. En la recesión actual, una parte considerable del descenso (o desaceleración) de los gastos globales se debe, hasta la fecha, a la disminución del consumo y no de la inversión.

El incremento gradual de los coeficientes nacionales de ahorro puede explicarse por el hecho de que las familias de los países importadores de petróleo, al encontrarse en 1974 ante la primera alza del precio de ese producto por un período que en esos momentos parecía indeterminado, respondieron lógicamente a esa incertidumbre reduciendo sus ahorros. Ahora que ese aumento se ha convertido aparentemente en una situación de larga duración, la pérdida de ingresos que acarrea está repartiéndose con mayor uniformidad entre el ahorro y el consumo. Es patente una evolución análoga en las actitudes de diversos grupos organizados por lo que atañe a la distribución de la pérdida que ocasiona al ingreso nacional el giro desfavorable de la relación de intercambio. En 1974-1975 muchos trabajadores, en particular los que reciben salarios reajustables en función del índice de precios al consumidor, obtuvieron aumentos salariales que les permitieron mantener o aumentar sus niveles de consumo. Como consecuencia de ello, una parte considerable de la pérdida producida por el deterioro de la relación de intercambio tuvo que ser sufragada por las empresas, con la consiguiente disminución de beneficios, ahorro e inversión; la insuficiencia de la inversión acabó por hacer varias veces mayor la pérdida primitiva de renta nacional ocasionada por el deterioro de la relación de intercambio. Según parece, la repercusión de la segunda alza del precio del petróleo se distribuyó con mayor uniformidad, lo cual explica que la evolución de la inversión haya sido relativamente más favorable.¹⁹

Así pues, cabe interpretar con cierta esperanza la evolución actual de la economía. Ante todo, muestra lo que es posible lograr mediante un debate público realista sobre las opciones que se ofrecen a cada grupo de economías, y mediante el perfeccionamiento de la gestión política dimanante de ese debate. Su base debe ser el reconocimiento de que, en un mundo en constante transformación, incluso el mantenimiento del nivel existente de la renta nacional exige una adaptación rápida a las nuevas corrientes, siendo la inversión el vehículo principal de esa adaptación. □

19. Véase OCDE, *Economic Outlook*, núm. 27, julio de 1980, pp. 45 a 48; asimismo, véase la entrevista con Karl Otto Pöhl, presidente del Bundesbank, en *International Herald Tribune*, 25 de agosto de 1980.