

PROBLEMAS ECONOMICOS DEL TERCER MUNDO

Raúl Prebisch - Johan Galtung
Enrique V. Iglesias - Wolfgang Hager
Reynaldo Figueredo - John Spraos
Ricardo Ffrench-Davis - Carlos Massad
Aldo Ferrer - Víctor L. Urquidi

Prólogo de Luciano Tomassini

EDITORIAL DE BELGRANO

La Fundación Editorial de Belgrano es una entidad que se rige conforme a las disposiciones del decreto ley 19.836/72, que reglamenta la creación y funcionamiento de las Fundaciones, y cuyo art. 1º dispone lo siguiente: "Las Fundaciones a que se refiere el art. 33 del Código Civil son personas jurídicas que se constituyen con un objeto de bien común sin propósito de lucro".

Colección
TEMAS DE POLÍTICA INTERNACIONAL

O. 5003

© 1983 EDITORIAL DE BELGRANO - Teodoro García 2090, (1426) Buenos Aires, República Argentina. ♦ T.E. 771-8485 y 773-4767. ♦ Hecho el depósito que fija la ley 11.723. ♦ *Colaboraron en esta primera edición:* Diseño de tapa: Pablo Barragán. ♦ Composición y armado: Linotipia Linito. ♦ Corrección de pruebas: Cristina Graña. ♦ Impresión: Del Carril Impresores. ♦ Las tapas fueron impresas en la Imprenta de los Buenos Ayres S.A. con películas provistas por Fotocromos Rodel. ♦ Los trabajos de encuadernación se realizaron en Proa S.R.L. ♦ Se utilizó papel 82 x 118 Obra Voluminoso de 57 gs. y se imprimieron 3.000 ejemplares. ♦ Printed and made in Argentina. ♦ Hecho e impreso en la República Argentina. ♦ C.D.U. 33 (100)

I.S.B.N. 950-577-070-7

PROBLEMAS ECONÓMICOS DEL TERCER MUNDO

Estos trabajos fueron preparados dentro del marco del Programa de Estudios conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), que cuenta con el apoyo de un proyecto del PNUD y la CEPAL, y se elaboraron de acuerdo con las normas de libertad académica que rigen las actividades de dicho Programa. Los trabajos son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de ninguna de las instituciones patrocinantes.

INDICE

Prólogo, <i>por Luciano Tomassini</i>	1
La crisis del capitalismo y la periferia, <i>por Raúl Prebisch</i>	7
Análisis del carácter de la crisis internacional actual, <i>por Johan Galtung</i>	20
La crisis económica internacional y las perspectivas de América Latina, <i>por Enrique V. Iglesias</i>	58
El comercio Norte-Sur y la autonomía socioeconómica: una fórmula de paz, <i>por Wolfgang Hager</i>	84
Hacia una nueva apreciación del sistema de comercio internacional, <i>por Reynaldo Figueredo</i>	102
El deterioro de la relación de intercambio: algunas pers- pectivas, <i>por John Spraos</i>	112
Deuda externa y balanza de pagos de América Latina: tendencias recientes y perspectivas, <i>por Ricardo Ffrench-Davis</i>	144
América Latina: aspectos principales del financiamiento externo, <i>por Carlos Massad</i>	173
La deuda externa y las políticas nacionales, <i>por Aldo Ferrer</i>	185
La interdependencia económica global y el cambio social, <i>por Víctor E. Urquidi</i>	204



PRÓLOGO

por LUCIANO TOMASSINI

Los principios de libre comercio incorporados a los acuerdos e instituciones que surgieron a fines de la II Guerra Mundial de Breton Woods, y muy particularmente a los artículos del GATT, rigieron durante más de tres decenios las relaciones comerciales de los países industrializados con economía de mercado así como también las de éstos con los países en desarrollo. Al amparo de estos principios, el comercio internacional se expandió a un ritmo muy acelerado, y constituyó uno de los principales motores del período de expansión sin precedentes que vivió la economía mundial durante esos treinta años. A su vez, el auge de los centros proporcionó un ambiente internacional en muchos aspectos favorable para el desarrollo de los países de la periferia, en especial tratándose de los de América Latina, que a lo largo de dicho período crecieron a la respetable tasa anual promedio de 5,5 %.

El inicio de los años setenta representa un punto de inflexión respecto a aquella tendencia expansiva de los centros. Las sucesivas crisis experimentadas por los países industrializados desde entonces afectaron a los países en desarrollo en forma creciente y, en todo caso, mucho más profunda y dolorosamente que aquella en que incidieron en los países donde se originaron. Podrán discutirse las causas de la crisis y la época a la cual se remontan sus antecedentes, visibles ya a fines de

los años sesenta. Se discuten hoy las perspectivas de una recuperación económica mundial: la importancia, extensión y estabilidad de algunos indicadores que parecieran apuntar en tal sentido. Es preciso discutir, sobre todo, el carácter cíclico o estructural de la crisis. Lo que es innegable es el violento impacto que ella ha tenido en América Latina.

Cabe señalar que la región logró postergar durante varios años el impacto de las primeras fases de la crisis recurriendo al endeudamiento externo en montos y condiciones desconocidos hasta entonces, las que fueron posibilitadas por el extraordinario clima de permisividad financiera imperante en la economía mundial, principalmente debido a la necesidad en que se encontró la banca privada de reciclar los cuantiosos excedentes depositados por los países de la OPEP en un momento en que la recesión en los países industrializados tendía a curvar el ritmo de las inversiones y a restringir la demanda por créditos internacionales. La estrategia de desarrollo basada en el endeudamiento externo a través de la cual se procuró paliar el impacto de la crisis, se enfrenta hoy con severas limitaciones.

A comienzos del presente decenio, la crisis golpeó la región con toda fuerza. Las restricciones opuestas a las exportaciones latinoamericanas en los mercados de los países industrializados y la caída de los términos de intercambio de los productos que exporta la región a niveles sin precedentes en los últimos treinta años, combinados con la brusca elevación de las tasas de interés y posteriormente con la sustancial disminución de los flujos de capital privado hacia nuestros países, se combinaron en una suerte de "efecto tijera" que amenaza con triturar las economías latinoamericanas.

La VI Reunión de la UNCTAD —la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo— realizada en Belgrado, en 1983, proporcionó una vez más un marco para discutir estos problemas. Una vez más sirvió para subrayar la gravedad de los mismos, para revelar la falta de acuerdo político para resolverlos que media entre los distintos grupos

de países y para señalar, dramáticamente, la necesidad de llegar a un acuerdo a este respecto. Los trabajos contenidos en este volumen fueron preparados, precisamente, con ocasión de la UNCTAD VI, en virtud de un acuerdo celebrado entre la Secretaría General de ese Organismo y la Coordinación del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

Desde su creación, en 1964, la UNCTAD se convirtió en el foro natural en que los países en desarrollo pudieran discutir los problemas del comercio y el crecimiento económico mundial con los desarrollados. La UNCTAD inició sus trabajos y conferencias dentro de un clima de esperanza, y dio lugar a un proceso de elaboración de nuevos conceptos, programas y mecanismos internacionales tendientes a solucionar los problemas de los países en desarrollo, cuyo valor no podría ser desconocido. Sin embargo, al mismo tiempo, a la larga no logró concretar este proceso en cambios profundos en las relaciones económicas entre ambos grupos de países en instituciones operativas o en acuerdos jurídicamente obligatorios de real significación para el mundo en desarrollo. El secretario general de la UNCTAD, al concluir la V Conferencia de esa Organización, pudo decir que ella sería recordada "tanto por sus logros como por lo que no se logró en sus deliberaciones" y la UNCTAD VI, ahora concluida, deparó aun mayores desilusiones.

No es del caso señalar aquí las causas de ese estancamiento. Algunas se refieren al carácter excesivamente global y ambicioso de las reivindicaciones que gradualmente se han ido incorporando al programa que periódicamente esa organización somete a la consideración de sus países miembros. Otra, al carácter estático del análisis en que se funda la identificación de los problemas que dentro de ese diálogo se plantean como más relevantes en cada período. Pero tal vez lo más importante radique en la diferencia imperante entre los intereses políticos y la voluntad de llegar a verdaderos compromisos entre los distintos grupos de países que participan en el diálogo, a saber, los países desarrollados con economía de mercado, los países socialistas y los países en vías de desarrollo, considerados —y

en esta simplificación radica otra fuente de debilidad de las negociaciones respectivas— como un bloque homogéneo.

Resulta necesario, con todo, reiterar los logros de la UNCTAD a lo largo de estos últimos veinte años. Ha sido, desde luego, el único foro en que los países en desarrollo han podido plantear abiertamente sus problemas, sin someter la agenda y los procedimientos del debate al predominio institucional de los países industrializados. Ello ha permitido, como se decía más arriba, ir definiendo mejor los temas que se encuentran en juego y diseñando algunos conceptos y procedimientos adecuados para su manejo. Una expresión de ello radica en el incesante ensanchamiento que ha experimentado la agenda que enmarca los trabajos de la UNCTAD. En efecto, a partir de los problemas del comercio, la UNCTAD ha ido incorporando a sus deliberaciones los problemas del financiamiento externo, la reforma del sistema monetario internacional, las transferencias de tecnología y la cooperación Sur Sur, entre otros. Esta gradual ampliación del campo temático de la UNCTAD ha sido uno de los motivos de fricción entre los países desarrollados y los en desarrollo. Sin embargo, resulta evidente que ello ha permitido apreciar mejor la interdependencia existente entre los distintos temas, y representa además una tentativa para incorporar el tratamiento de problemas complejos a foros menos jerarquizados que los organismos especializados existentes, en donde los países industrializados tienen un peso decisivo.

Los trabajos que conforman este libro, aunque preparados con ocasión de la UNCTAD VI, no se refieren estrictamente a su agenda ni a sus resultados. No fue esa, por lo demás, la intención de las instituciones que auspiciaron la elaboración de estos ensayos. Se refieren ellos libremente a los principales problemas del desarrollo económico de los países del tercer mundo. Su estructura sigue de cerca, sin embargo, las grandes preocupaciones de la UNCTAD. Después de algunos análisis de carácter general, dichos trabajos analizan los problemas comerciales, financieros y otros relacionados con la actual situación de interdependencia económica global.

Dentro del acuerdo alcanzado entre la UNCTAD y el RIAL, participan en los trabajos incluidos en este volumen distinguidos economistas y científicos sociales europeos y latinoamericanos, cuyos aportes son encabezados por una contribución del Dr. Raúl Prebisch, organizador y primer secretario general de la UNCTAD.



LA CRISIS DEL CAPITALISMO Y LA PERIFERIA

por RAÚL PREBISCH

Independientemente de mi persona considero que la iniciativa de estas conferencias es sumamente conveniente y oportuna en estos momentos, porque hay que esclarecer nuestro camino, que no está definitivamente esclarecido, sobre todo si se tienen en cuenta los nuevos acontecimientos que se producen en el campo de la política económica internacional y en el campo del desarrollo de nuestros países. La iniciativa es conveniente y oportuna, porque estamos presenciando no solamente la crisis del capitalismo sino la crisis de las ideologías, la crisis seria de las teorías convencionales que no nos permiten interpretar correctamente la realidad de los acontecimientos presentes sin ver con claridad el camino que se ha de seguir.

Las teorías convencionales tienen una gran falla a mi juicio, que es haber prescindido y seguir prescindiendo en forma sistemática de la estructura social y sus continuas mutaciones. En consecuencia, es imposible a la luz de esas teorías interpretar los fenómenos tan importantes que están ocurriendo. A mi juicio, esta crisis del capitalismo es una crisis estructural: una seria crisis estructural más compleja y difícil que la que me tocó vivir a mí como joven economista en el decenio de 1930. Esa crisis fue una crisis cíclica, difícil, que se logró superar. Por el contrario, la crisis actual es una crisis que procede de la lógica interna del sistema, dada la estructura en que ese sistema se está moviendo. La manifestación más preocupante de esta crisis es el desequilibrio de carácter estructural entre el ritmo de consumo y el ritmo de la acumulación de capital reproductivo. Sub-

rayo el término reproductivo porque se trata de aquel tipo de capital que aumenta el empleo y la productividad, y porque hay muchas otras formas viciosas de acumulación.

Voy a tratar de explicar en muy pocas palabras por qué sostengo que se trata de una crisis estructural. A mi juicio, la razón de ello es que la distribución del ingreso y la acumulación de capital son en gran parte las consecuencias del juego cambiante de relaciones sociales de poder que se derivan de las continuas mutaciones de la estructura de la sociedad que ocurren con la evolución de la técnica. Los estratos superiores de la sociedad tienen la manifiesta aptitud de apropiarse, debido a su situación estructural, de los frutos de una incesante productividad derivada del progreso técnico. Esta apropiación les permite, por un lado, acumular capital y, por otro, desenvolver, a veces frenéticamente, la sociedad privilegiada de consumo en desmedro del ritmo de acumulación de capital. Sorprenderá a muchos de ustedes que yo haga esta afirmación refiriéndome al centro dinámico principal del capitalismo: los Estados Unidos de América. La razón de ello es que creía que los problemas de acumulación habían sido resueltos allí, pero no han sido resueltos. Al contrario, y voy a tratar de decir por qué.

Hemos visto que por un lado están los estratos superiores con su poder de retención del fruto del progreso técnico; por otro está un fenómeno que se ha desarrollado y desenvuelto con progresiva intensidad, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata del poder sindical y político de la fuerza de trabajo, poderes que le permiten disputar cada vez más el fruto del progreso técnico a los que se apropian de él en forma de excedente económico y que le permiten también disfrutar cada vez más de su participación e ir adquiriendo las formas de consumo de los estratos superiores. Hemos dicho poder sindical y poder político. El poder político lleva a la fuerza de trabajo a usar el mecanismo del Estado y a gravitar progresivamente en él para conseguir crecientes ventajas sociales. Por último, están el poder burocrático y militar que, como es notorio, también se han desenvuelto en forma hipertrófica. Esto ha dado lugar a que al consumo privilegiado de los estratos superiores se vaya agregando el consumo privado y social de la fuerza de trabajo en sus distintas categorías y el consumo civil y el consumo militar del Estado.

Lo interesante es percibir el hecho fundamental de que al crecer estas distintas formas de consumo con la evolución de la estructura social, su crecimiento no se hace a expensas del consumo de los estratos superiores sino que se superpone al consumo de los estratos superiores hasta que, con el andar del tiempo, en la evolución del sistema, por la misma lógica interna del sistema, se llega a un momento en que el ritmo de crecimiento de las distintas clases de consumo que se superponen, tiende a sobrepasar el ritmo de la acumulación de capital, sobre todo del capital reproductivo, que como dije antes es el que engendra el crecimiento del empleo y la productividad y que, por lo tanto, tiene vital importancia en cualquier sistema. Cualquier sistema económico y social necesita un aumento constante y continuo de la acumulación de capital. Y he ahí lo que está pasando, a mi juicio, en los grandes países capitalistas, sobre todo en los Estados Unidos de América. El fenómeno que tanto preocupa en ese país es la disminución del ritmo de productividad. Ello puede deberse a una serie de factores, pero en mi opinión el factor más importante es ese desequilibrio de tipo estructural. No hay ninguna fuerza reguladora dentro del sistema que asegure una relación adecuada entre consumo y acumulación. Las leyes del mercado no tienen ninguna aptitud para regular el consumo y la acumulación. Tienen una gran virtud en otros aspectos. No estoy en desacuerdo con los que creen que las leyes del mercado tienen mucha importancia. La tienen, pero en un ámbito circunscripto. No pueden resolver los problemas fundamentales de la economía en una evolución estructural que ha llegado a la situación que acabo de mencionar.

Pero no solamente se resiente el ritmo de acumulación de capital sino que hay formas de capital que no aumentan la productividad, comenzando por el capital que se invierte para el consumo militar. Ese capital podrá tener otra eficacia, pero no tiene incidencia positiva sobre la productividad. Más aun, esta proliferación incesante de bienes y servicios que la evolución de la técnica estaba trayendo consigo —esta diversificación, también significa la acumulación de formas de capital que pueden obedecer al propósito de halagar al consumidor, excitar su sentido de jerarquía social, y las otras finalidades, pero que no aumentan la productividad. Esa es otra manifestación de la crisis que es evidente en todas las sociedades y aun en las que son menos desarrolladas, como son las de nuestros países. Ello

contribuye a acentuar el desequilibrio dinámico entre ritmo de consumo y ritmo de acumulación.

Finalmente, es un hecho notorio que una parte del gran incremento de productividad que hubo en la postguerra y que ha estimulado todas estas distintas formas de consumo estaba en parte basado sobre una falsedad. Era un aumento de productividad que se lograba a raíz de la explotación irresponsable de recursos naturales no renovables: el caso del petróleo es un ejemplo evidente. Para corregir este fenómeno tan importante para la humanidad es necesaria una mayor inversión de capital por unidad de producto. También hay que tener en cuenta el capital que será necesario para contrarrestar el fenómeno de deterioro del medio ambiente resultante de la ambivalencia de la técnica productiva. En consecuencia, hay una serie de fenómenos que resultan de la propia lógica interna del sistema y que están llevando a la crisis.

Entiéndaseme bien: cuando yo hablo de la crisis del capitalismo de los centros no estoy diciendo en forma alguna que es un fenómeno de decadencia del capitalismo. No lo es. Si en alguna época histórica el capitalismo ha demostrado un enorme impulso constructivo, basado por cierto en la ambivalencia de la técnica, ha sido sin duda en los años, los largos años, que suceden a la Segunda Guerra Mundial, que parten de la postguerra y van hasta la primera mitad del decenio de 1970. Lo que ha ocurrido, a mi juicio, es que ese capitalismo, por su propia dinámica, ha desbordado sus cauces, se ha salido de madre y no hay en el sistema, en el funcionamiento espontáneo del sistema, nada que pueda encauzar ese fenómeno. No hay nada que pueda volver a dar nuevos cauces a ese fenómeno dinámico. No es que el problema no sea corregible, sino que su corrección no vendrá del juego de las leyes del mercado, de lo que se ha dado en llamar, en forma muy peregrina en los últimos años, la magia del mercado, sino de una acción consciente y deliberada del Estado sobre bases democráticas para crear un nuevo régimen macroeconómico de acumulación de capital y distribución del ingreso, que impida esos desbordes que estamos presenciando con muy graves consecuencias.

Todavía no queremos convencernos de que esas consecuencias son sumamente graves y seguimos creyendo que hay soluciones fáciles, que es cuestión de aceptar algún compromiso, de

que el sistema haga un sacrificio, para que éste vuelva a funcionar. Me refiero a las políticas monetaristas. ¿Cómo estas políticas monetaristas pretenden resolver este desequilibrio? ¿Cómo pretenden adecuar el ritmo de consumo a las necesidades de acumulación del sistema para corregir todos los males que he estado mencionando? Hay dos formas de monetarismo. Una forma de política monetarista es la de pretender corregir el desequilibrio de consumo restringiendo el consumo. Y, ¿cómo se restringe el consumo? Se restringe mediante una política restrictiva del crédito, que contrae la actividad económica y que engendra desocupación. Es muy crudo el procedimiento, pero es lo que está detrás de un tipo de política monetarista. Se trata de crear desocupación hasta que la fuerza de trabajo se sienta dominada en su poder sindical y acepte la disminución de las remuneraciones en la medida necesaria para restablecer la dinámica del excedente económico y, en consecuencia, la dinámica de la acumulación de capital y el consumo privilegiado de los estratos superiores.

No crean ustedes que esta expresión es tan clara y manifiesta en su profundidad social como yo acabo de explicarla. Pero es el trasfondo del monetarismo que se aplica tanto en los centros como en la periferia, sobre todo en la periferia latinoamericana. Y esto tiene cierta consistencia teórica en las teorías convencionales, porque estas teorías sostienen que una de las fallas del sistema está precisamente en el poder sindical y político de la fuerza de trabajo: por lo tanto hay que dominarlo, hay que destruir ese poder hasta que se acepte un nivel de salario que permita la competitividad de las empresas.

Lo que se olvida en estas teorías, y vuelvo a insistir que es un fenómeno de omisión de la estructura social, es que la única fuerza del sistema que ha habido —históricamente, sobre todo, desde fines del siglo XIX hasta hoy— para restablecer, para dar cierta aptitud a la fuerza de trabajo en sus distintas jerarquías, para participar en el fruto del progreso técnico, ha sido el poder sindical y político que se opone al poder de los estratos superiores para captar en forma de excedente económico el fruto del crecimiento de la productividad. Las teorías clásicas han sostenido siempre que el sistema, si se deja obrar a las fuerzas del mercado, tiende a que el fruto del progreso técnico se difunda socialmente. Pero no es así: no se difunde socialmente. Ese fruto se retiene primariamente por los estratos superiores en

donde está la mayor parte de la acumulación de capital de las empresas. En consecuencia, lo que queda a la fuerza de trabajo es simplemente recurrir a su poder sindical y político, y cuando se pretende vencer a ese poder podrá lograrse tal vez, en última instancia, que la fuerza de trabajo vaya cediendo en virtud de la desocupación. Si alguna vez sobreviene la reactivación de la economía ¿se va a poder evitar de nuevo el poder sindical y político de la fuerza de trabajo, o se va a caer en un nuevo ciclo inflacionario resultante del desequilibrio entre consumo y acumulación? Esa es la gran incógnita. A mi juicio el problema no es soluble; no es soluble desde ese punto de vista.

La otra forma de política monetarista es la siguiente: de acuerdo con la ortodoxia, podría evitarse que el crecimiento del Estado, de su consumo civil y militar, se transforme en déficit fiscal si se aplica una rígida política de aumento de los impuestos en la medida en que no se pueden reducir los gastos del Estado. Pero he aquí que el impuesto también se vuelve inflacionario cuando recae en gran parte sobre las espaldas de la fuerza de trabajo y ésta, en virtud de su poder sindical y político, ha ido desarrollando el poder de resarcirse de los impuestos. De manera que ya se traduzca el aumento de los gastos del Estado en déficit claro y manifiesto, ya en impuestos que se cubren en esta forma inflacionaria, en última instancia el fenómeno viene a ser el mismo en el fondo, aunque con diferencias formales. ¿Cómo se trata entonces de combatir? ¿Qué forma, qué segundo tipo de monetarismo se aplica en este caso? Por supuesto el déficit fiscal manifiesto tiene que cubrirse generalmente en forma inflacionaria. Es lo que ha estado ocurriendo en los Estados Unidos de América, donde se han agregado otras formas de inflación social. El financiamiento del déficit a través de la expansión crediticia crea una inflación cada vez mayor, y por supuesto a la fuerza de trabajo se la compensa subiendo los sueldos y salarios.

Para evitar esa consecuencia, porque la inflación llega a preocupar a todas las clases sociales, se ha inventado una fórmula muy interesante: no cubrir el déficit ni con impuestos ni con medidas inflacionarias de expansión crediticia, sino acudiendo al ahorro público. O sea, que el exceso de consumo del Estado se cubriría con una restricción voluntaria del consumo privado por parte de quienes contribuyan con su ahorro a la compra de títulos del Estado. Esa es la razón por la cual las tasas de in-

terés han subido en forma más extraordinaria que nunca en la historia del capitalismo. Pero, ¿por qué tiene que encarecerse simultáneamente el dinero que crean los bancos, el dinero que surge del sistema bancario? Porque para mantener esas altas tasas de interés del ahorro se suben también las tasas de interés del dinero bancario, restringiendo fuertemente el crédito. Entonces esta restricción del crédito se aplica por medio de altas tasas de interés. ¿Por qué razón tiene que acompañarse este proceso de un aumento de las tasas de interés bancario? Para evitar que los fondos creados por el sistema bancario se trasladen al mercado financiero para comprar títulos, en cuyo caso los títulos no se pagarían con el ahorro genuino del público sino con la expansión monetaria, o sea que los efectos inflacionarios serían los mismos. De manera que tiene su lógica el subir enormemente las tasas de interés bancario mediante una restricción crediticia.

Pero, ¿cuál es la consecuencia, cuál es el costo de ir disminuyendo la inflación en esta forma, con el ahorro del público? Primero, encarecer el ahorro para la actividad económica. Segundo, la restricción del crédito priva a las empresas del dinero que necesitan para acrecentar su capital de trabajo, su capital circulante. Es indispensable y absolutamente correcto expandir el crédito para dar capital de trabajo a las empresas, lo que se traduce al cabo de cierto tiempo en un incremento de la producción. Pues bien, la restricción crediticia y la elevación de la tasa de interés, sacrifican la actividad económica y provocan un receso de la economía y un fenómeno de desocupación, de tal manera que el costo social de esta política monetaria es igual que el de la otra política monetaria. Ya se aplique la restricción crediticia directamente o ya se la aplique para facilitar el alza de las tasas de interés y la atracción del ahorro, las consecuencias son exactamente las mismas. O sea, reducir la inflación, pero a costo de la contracción de la actividad económica y la desocupación de la economía, lo cual también lleva por supuesto a tratar de forzar el nivel de salarios hacia abajo, que es lo que estamos viendo en los Estados Unidos de América.

Si eso fuera un remedio, si no fuera un expediente transitorio que va a ser luego superado si alguna vez se reactiva la actividad económica, habría que pensar seriamente en aceptar un sacrificio social transitorio para lograr el relanzamiento de la economía. Pero no es así. No es así. Porque cuando la econo-

mía se reactive, volverá a presentarse el fenómeno de reajuste de sueldos y salarios, que es la forma que tiene la fuerza de trabajo de participar ya que, por el simple juego de las fuerzas económicas del mercado, le sería muy difícil hacerlo, si no imposible.

Para mí ésta es la significación del monetarismo en sus dos versiones, y las consecuencias no son solamente internas para el país en que se está practicando esa política, para el centro principal del capitalismo —los Estados Unidos de América— sino que sus efectos trastornadores se van extendiendo a todo el mundo. La preocupación creciente de los países europeos, para no decir nada de los países latinoamericanos y del resto de los países en desarrollo, es manifiesta: las altas tasas de interés están produciendo una contracción de la actividad económica mundial, un fenómeno agudo y creciente de desocupación, cuyas consecuencias sociales son evidentes y cuyas consecuencias políticas pueden ser sumamente graves en todo el mundo. Ese es el resultado de una política, el resultado de no querer ver una realidad y de no buscar nuevas fórmulas que superen esas fórmulas tradicionales que podían aplicarse en la época en que no había poder sindical y político, o que era muy débil, pero que no se pueden aplicar en la actualidad. Hoy nos encontramos con un fenómeno real que, en el fondo, proviene de la evolución de la estructura de la sociedad.

Ha de comprenderse que, frente a estos acontecimientos, vuelvan a mi memoria episodios muy intensos de la gran depresión mundial del decenio de 1930, en que me correspondió participar, como joven economista al servicio del Estado de mi país, procurando encontrar la forma de atenuar, por lo menos, las consecuencias de los graves acontecimientos que se producían. Así como el epicentro de esta crisis se encuentra hoy en los Estados Unidos de América, el epicentro de la gran depresión también estuvo en los Estados Unidos.

Creíamos los economistas, guiados por lo que se decía en los centros, que era un ciclo intenso, pero que “la recuperación”, ese era el lenguaje que se usaba, estaba a la vuelta de la esquina. Pero no estuvo a la vuelta de la esquina, porque la restricción bancaria provocó una verdadera histeria. La restricción del crédito fue feroz. La desocupación llegó a altísimas cifras, pero eso no fue todo. Los Estados Unidos —y eso es muy difícil

explicar teóricamente— decidieron combatir la depresión su-
biendo intensamente los derechos de aduana frente al resto del
mundo. Estos dos fenómenos, la contracción de la economía y la
elevación del proteccionismo, provocaron la quiebra del sistema
multilateral de pagos y comercio que tan bien había venido fun-
cionando en el mundo. El mundo fue lanzado al bilateralismo,
o sea el propósito de cada país, fuera de los Estados Unidos, de
hacer frente a las consecuencias negativas de la depresión, a la
pérdida de sus exportaciones, con medidas restrictivas de sus
importaciones. Pero para no extender esas medidas, los otros
países circunscribieron su aplicación a los Estados Unidos. Esa
es la significación del bilateralismo. Y mal que mal esos países
fueron saliendo a flote gracias a un bilateralismo impuesto por
lo que pasaba en el epicentro de aquella crisis. Vino luego la
guerra, la Segunda Guerra Mundial, y se tardó muchos años
en restablecer el sistema multilateral de comercio y pagos. Las
consecuencias de esa política, equivocada a mi juicio, no vacilo
en decirlo, fueron muy prolongadas y muy profundas para todo
el mundo.

Yo tuve, pues, que comenzar mi vida activa de economista
bajo la gran depresión mundial y ahora, ya muy tarde en mi
vida, estoy presenciando otra crisis del capitalismo. Entre estos
dos extremos ¿qué ha sucedido? Los países desarrollados han
tenido un período de larga bonanza, de extraordinarias tasas de
crecimiento, como no se habían dado antes en la historia del
capitalismo. Y, sin duda alguna, nuestros países en desarrollo
pudieron aventajarse de esas tasas extraordinarias de creci-
miento en los centros e iniciar exportaciones industriales, algu-
nos de ellos con bastante éxito. Eso fue un dato positivo acom-
pañado de consecuencias muy negativas.

En primer lugar, y me voy a referir especialmente a la
América Latina, nos dejamos encandilar por la prosperidad de
los centros. Esa prosperidad, ese fenómeno de encandilamiento,
nos indujo a no continuar con una política que estaba dando
resultados, que era la sustitución de importaciones, no en el
marco estrecho de cada país, sino procurando ampliar el ámbito
del comercio interregional. Fuimos al otro extremo. Anterior-
mente había economistas que sostenían, política equivocada, que
la sustitución à *outrance* de las importaciones era la solución
de los problemas de desarrollo. Había que combinarla con la

exportación de manufacturas. Pero el péndulo fue al otro lado en la gran prosperidad de los centros. Abandonamos la sustitución y las iniciativas de comercio recíproco entre los países de la región, se debilitaron considerablemente, porque creíamos que ya se abría una nueva era para el mundo, en la cual las exportaciones de manufacturas a los centros iban a resolver los grandes problemas de estrangulamiento exterior que habían caracterizado a esos paisajes. Nos dejamos seducir, lo que es natural, por las consecuencias de la prosperidad de los centros. El péndulo fue al otro lado, nada de sustitución, nada de esfuerzos de comercio recíproco, todo nuestro porvenir está en el crecimiento hacia afuera, en la explotación de los mercados de los centros.

Más aun, esa gran prosperidad de los centros se extendió rápidamente, frenéticamente en muchos casos, a la periferia latinoamericana. Tratamos de imitar de más en más sus formas avanzadas de consumo, debido a las grandes disparidades en la distribución del ingreso. No cabe duda alguna de que las empresas transnacionales han tenido un gran papel en esta imitación del consumo. Pero la base de ese fenómeno ha estado en la mala distribución del ingreso que caracteriza a la América Latina y a otros países en desarrollo. Eso es lo que dio a los grupos sociales superiores la posibilidad de asimilar rápidamente las formas de consumo de los centros, en detrimento de la acumulación de capital reproductivo, que es lo único que puede resolver nuestros problemas de exclusión social, o sea, el hecho de que grandes masas de la población quedan rezagadas en el fondo del sistema, con bajos ingresos, con muy baja productividad y muchas de ellas desocupadas, porque no se ha acumulado suficiente capital reproductivo que haga crecer el empleo y la productividad de las masas.

Algo elemental en materia de desarrollo económico no ha podido cumplirse debido al desperdicio del potencial de acumulación de capital, en virtud de la distracción de recursos para la implantación creciente de las formas privilegiadas de consumo en la periferia latinoamericana. A eso se agrega, por supuesto, el alto ritmo de crecimiento de la población. Durante esos años de prosperidad también nosotros, en América Latina, alcanzamos en promedio altas tasas de crecimiento; sin embargo, esa gran masa, en términos absolutos, sigue siendo la misma

que antes; no se ha avanzado en la solución de este grave problema social y humano. De manera que, mirando hacia afuera, hemos abandonado lo que, a mi juicio, era una política que con todos sus defectos y fallas considerables —que las tuvo— debiera haberse seguido, aprovechando la experiencia adquirida para ir la depurando. Eso desde el punto de vista exterior; internamente hemos malogrado en gran parte el potencial de acumulación de capital que se requería y que respondería a la exigencia dinámica del sistema.

En aquellos años de la gran depresión comenzó en la América Latina un fenómeno de emancipación intelectual que consistía en contemplar con sentido crítico las teorías de los centros. Y ello sin una actitud de arrogancia intelectual —esas teorías tienen gran valor— sino dándose cuenta de que había que estudiarlas con sentido crítico. Debo decir, señor secretario general, que las Naciones Unidas han desempeñado un gran papel en ese examen crítico que nos llevó a esforzarnos por buscar nuestras propias vías del desarrollo —vías no imitativas— a tratar de comprender esta realidad y responder a las exigencias económicas, sociales y morales del desarrollo —vías de equidad. Fuimos avanzando con enormes obstáculos, pero cuando vinieron esos grandes años de prosperidad y nos dejamos deslumbrar por los centros, ese esfuerzo de búsqueda de nuestros propios caminos quedó interrumpido. No solamente eso, sino que hubo retorno en buena parte de la América Latina de las teorías neoclásicas bajo cuya vigencia nos habíamos desarrollado antes de la gran depresión mundial, para responder a los intereses hegemónicos de los centros y de los grupos hegemónicos de la periferia, pero dejando al margen la gran masa de la población a la cual no había llegado sino en forma incipiente la industrialización. Ese fue el modelo que tratamos de seguir, de ir corrigiendo gradualmente a la luz de la experiencia.

Pues bien, esos años de prosperidad, a pesar de todas sus ventajas, no solamente nos hicieron perder el rumbo, nos hicieron abandonar o debilitar los esfuerzos para encontrar nuestro propio camino de desarrollo periférico, sino que nos dejaron sometidos al retorno de esas ideas neoclásicas que habían sido absolutamente inadecuadas para promover el proceso de industrialización de la América Latina. En varios de nuestros países hemos presenciado los excesos del llamado liberalismo econó-

mico que solamente puede andar cuando se suprime el liberalismo político. Es decir, dos formas de liberalismo que surgieron de la misma vertiente filosófica, hace muchos años terminaron dislocándose. El implantar el liberalismo económico en algunos países llevó a la necesidad, o fue más bien la consecuencia de haberse establecido gobiernos de fuerza que doblegaban el poder sindical y político de la fuerza de trabajo y creían que con las leyes del mercado resolverían sus grandes problemas. Hemos sido intoxicados por las teorías convencionales. Yo creo que ya los países que las adoptaron con entusiasmo se están dando cuenta de sus consecuencias funestas. Pero se siguen proclamando desde el hemisferio norte, y sobre todo desde el país más avanzado del hemisferio norte, ciertas teorías convencionales que son incompatibles con la aceleración del desarrollo y con la orientación social del desarrollo.

Se espera que las fuerzas del mercado, las llamadas leyes del mercado, van a resolver nuestros problemas fundamentales de desarrollo. Y quiero hacer esta declaración: yo reconozco que las fuerzas del mercado tienen una gran importancia, pero no nos resuelven los problemas fundamentales. ¿Acaso las fuerzas del mercado nos han resuelto el problema de la explotación irresponsable de los recursos naturales, del medio ambiente, de la distribución del ingreso y de la acumulación de capital? El mercado tiene un gran valor y hay que preservarlo, porque la alternativa es la determinación de las decisiones fundamentales del sistema desde arriba —por los que están en la cúspide del sistema— lo cual no es compatible con el avance del proceso de la democratización ni con las libertades políticas e individuales. Pero de eso a creer que esas fuerzas del mercado por sí solas van a resolver todos los problemas, es un profundo error. El mercado no tiene tal magia. Es necesario combinarlas con la intervención del Estado, sin que se haga necesario entrar en el detalle del funcionamiento de la economía, sino manejar inteligentemente los resortes del sistema. Es decir, tenemos que dejarnos guiar por la racionalidad. Se ha creído, a la luz de las teorías convencionales, que había una racionalidad en la economía. ¿Racionalidad, cuando vemos todos los males que estamos presenciando en este momento? ¿Es que es una racionalidad la que obedece en última instancia a los intereses hegemónicos internos y externos? Hay aquí una racionalidad, pero no desde el punto de vista colectivo.

Hemos estado largo tiempo esperando que el juego de las leyes del mercado, según los grandes teóricos, nos resolvieran los problemas del desarrollo y de la distribución del ingreso. Se ha creído que las fuerzas del mercado iban a traer la difusión de los frutos del progreso técnico. Sostengo que no es así. Sostengo que hay que buscar una nueva racionalidad, pero inspirada no en intereses hegemónicos: inspirada no solamente en objetivos económicos y sociales sino en objetivos eminentemente éticos. Es lo que hay que volver a introducir en la economía. Volver a la economía política y no solamente a la economía a secas para pasar, tras un duro esfuerzo, por medio de la persuasión y el esclarecimiento, a la acción. Desde luego, si miráramos hoy los momentos que estamos atravesando no podríamos ser optimistas. Yo creo que hay que seguir en la lucha, que no solamente concierne al ámbito internacional sino a nuestros propios países. No se trata solamente de un nuevo orden económico internacional sino de un nuevo orden económico social y ético interno. Esos son los grandes problemas que tenemos que resolver en la América Latina tras duros sacrificios.

ANÁLISIS DEL CARÁCTER DE LA CRISIS INTERNACIONAL ACTUAL

por JOHAN GALTUNG

I. *El NOEI como expansión capitalista mundial: dos ganadores y dos perdedores*

En primer lugar, deseo dejar constancia en forma inequívoca que, a mi juicio, el nuevo orden económico internacional (NOEI) es una parte del proceso de expansión capitalista mundial, que no va dirigido en modo alguno contra el capitalismo como forma de manejar un sistema económico mundial, sino que va dirigido contra el control casi monopólico que ha ejercido la parte noroccidental del mundo sobre el sistema capitalista mundial durante casi 500 años, y sobre todo, durante los últimos 200 años. Por ende, las dos tesis de que “no hay una crisis en el sistema capitalista mundial” y de que “hay una crisis en el control noroccidental del sistema capitalista mundial” no son incompatibles en absoluto, salvo para aquellos que creen que sólo un mundo noroccidental podría controlarla. El hecho de que el Este lo haya conseguido hasta ahora no significa que lo vaya a lograr siempre. Ni siquiera se deduce que esté en la mejor posición para hacerlo. Puede haber otros iguales o mejores para el juego capitalista. Este desafío al mundo noroccidental es lo esencial del NOEI.

En el presente artículo el NOEI se concibe en concreto como un proceso que se inició con la entrada del Japón al mercado mundial desde los comienzos de la revolución Meiji (a fines de

la década de 1860). El Japón fue el primer país ajeno al mundo noroccidental que "lo logró", que entendió lo bastante del funcionamiento del sistema capitalista mundial como para usarlo en provecho propio. Como fue el único país de la región que lo consiguió, no sólo prosperó a expensas de otros países de la región¹, sino que logró también un enriquecimiento inmenso (con una derrota transitoria en la guerra del Pacífico), de modo que el Japón está ahora en situación de tratar a un ex líder del sistema económico mundial, los Estados Unidos, tal como este último ha tratado a otros países: invirtiendo en él, comercializando allí bienes japoneses, construyendo fábricas, sirviéndose de la mano de obra estadounidense barata, que teme ir a la huelga, pues las cifras de desempleo son elevadas, participándole al país dependiente algunos secretos tecnológicos, pero en ningún caso la totalidad.

Después, otros países siguieron al Japón en este proceso, en especial Irán, el que bajo Mossadegh, trató de nacionalizar las empresas petroleras del noroeste y tuvo que pagar caro la tentativa en 1953. Sin embargo, dicho proceso era vigilado de cerca por un joven egipcio llamado Nasser, quien tres años más tarde se apoderó de un Canal, proceso que a su vez sería vigilado en forma muy estrecha por un joven cubano llamado Castro, quien dos años más tarde se apoderó de todo un país. Las resoluciones aprobadas en el sexto y séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974 y 1975 (seguidas por las resoluciones correspondientes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas), deben considerarse como el reconocimiento verbal importante de un proceso —ejemplificado por las medidas adoptadas por la OPEP en 1973— que había ocurrido, y no como acciones que iniciaban un nuevo proceso. Las Naciones Unidas rara vez inician un proceso; más bien lo respaldan y a veces desempeñan una función importante en acelerarlo. Al respecto, lo más importante fue la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados por la Asamblea General en su Resolución 3281 (XXIX), de 12 de diciembre de 1974, que

¹ La guerra chino-japonesa por Formosa, 1894-1895, el ataque a Corea 1910-1911, el "incidente" de Manchuria 1931, la guerra en el Pacífico de 1941 en adelante, y con anterioridad la guerra contra la Rusia zarista 1904-1905.

constituyó una base normativa para más adelante. No cabe duda de que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra en 1964, tuvo una importancia decisiva: la mayoría del NOEI —salvo el término mismo— ya estaba contenido en sus resoluciones. En la actualidad cabría distinguir cinco etapas importantes en la evolución del NOEI, no necesariamente en orden cronológico:

1. La etapa de la relación de intercambio, caracterizada por peticiones en pro de un mayor poder adquisitivo para las materias primas y semimanufacturadas en términos de bienes elaborados y servicios (relaciones de precios más elevadas, y no sólo mayores precios).

2. La expropiación o nacionalización de bienes productivos en los países del Tercer Mundo: durante esta etapa, estos países internalizan lo que para el Primer Mundo solía ser un sector externo de la economía. El Tercer Mundo controlará cada vez más sus propios recursos naturales, sus propios recursos de capital, sin tener que reciclarlos necesariamente a los bancos del Primer Mundo; controlará su propia mano de obra exigiendo, por ejemplo, que se pague un impuesto al gobierno respectivo del Tercer Mundo por cada trabajador extranjero formado en el exterior; se tomarán medidas correspondientes para ocuparse del éxodo intelectual, y, naturalmente, de la nacionalización de fábricas y otras plantas situadas en zonas de libre comercio, etc.².

3. Aumento del comercio y del intercambio en general entre los países del Tercer Mundo —lo que en la jerga de las Naciones Unidas se denomina CTPD y CEPD (cooperación técnica y económica entre países en desarrollo), o sencillamente cooperación comercial Sur-Sur.

4. Contrapenetración, lo que en esencia significa inversiones de países del Tercer Mundo en países del Primer Mundo, con lo que estos últimos son tratados como un sector externo a las economías de los primeros.

5. Conquista de posiciones de poder económico en el mundo, que se inician con el sistema de Bretton Woods (el Banco

² Para un análisis teórico de este aspecto véase, Johan Galtung, "World Economics in the Near Future: Some First —and Third— World Scenarios", documentos GPID, Ginebra, 1980.

Mundial, FMI, AID, etc.) y las empresas transnacionales activas en una región, a través de adquisiciones nacionales y regionales, y también quizás a través de algún tipo de globalización, en virtud de la cual algunas (tal vez las empresas farmacéuticas) podrían administrarse con un sistema parecido al régimen de ultramar ahora en lenta gestación³.

Lo que hasta hace sólo algunos años habría parecido totalmente utópico, es hoy mucho más factible, gracias a la variación de las relaciones de poder. Como la intervención militar en la mayoría de los países del Tercer Mundo es una opción cada vez menos disponible, y como los regímenes militares no son necesariamente amistosos con el Primer Mundo, lo que se observará durante la década de 1980 es quizá precisamente el despliegue de este escenario. Cabe señalar que las cinco etapas no siguen una secuencia lineal. Los observadores de la historia moderna inician casi siempre su análisis con la acción de la OPEP en 1973, un enfoque que otorgaría mucho relieve a la primera etapa. Debe considerarse que la lista forma un círculo y no una línea, de comienzo y fin indeterminados.

Resulta difícil advertir que este comportamiento sea distinto en algún aspecto de lo que el Primer Mundo solía hacer cuando estaba en pleno control del sistema. ¿Y por qué debería serlo? Por ende, el alza del petróleo fue sólo un ejercicio de economía elemental. Si es que existe algo como la demanda inelástica de un producto dentro de una cierta gama de precios, sería estúpido no llegar al tope de dicha gama, y quizá sobrepasarla un poco, a fin de obtener el dinero que el mercado puede entregar. Los países de la OPEP especularon y ganaron. A los países del Primer Mundo les desagradó esta actitud, no porque los países de la OPEP se condujeran mal, sino porque el juego resultaba menos atractivo cuando el contrincante demostraba tener las mejores cartas. No es de extrañar, por tanto, que el Primer Mundo tratara entonces de cambiar las reglas del juego, comenzando a referirse al petróleo como a un bien que pertenecía a toda la humanidad, mientras se mostraba muy reticente a aplicar esta fórmula en relación con el fondo oceá-

³ Véase Johan Galtung, "On the future of transnational corporation: Two scenarios", documento preparado para el Centro sobre Empresas Transnacionales, Nueva York, noviembre de 1980.

nico y su manejo y en relación con la tecnología en general. El juego mundial sigue siendo predominantemente capitalista, es decir, el mercado fija las prioridades de producción, asigna recursos y bienes de servicios, y ejerce también con ello una influencia decisiva sobre la pauta de consumo⁴.

El juego es el mismo, el capitalismo es más poderoso que nunca y penetra ahora a los rincones más apartados del mundo. Por razones que luego se expondrán, el socialismo de estado no es la antítesis del capitalismo privado. Lo que sí es la antítesis es lo que suele denominarse economía informal o "verde" —producción para el consumo propio y producción para el intercambio no monetario— y la economía local —producción para el intercambio monetario, pero en ciclos económicos muy limitados. Esas economías están por definición más orientadas al uso y menos orientadas al intercambio; también pueden estar más orientadas a las necesidades y menos orientadas a la demanda. En los países del Tercer Mundo suele denominárselos economía de subsistencia, economía que ahora reaparece en algunos países del Primer Mundo, por razones que luego se examinarán.

Por ende, la tesis postula que estos procesos son de la misma magnitud que la decadencia y caída del Imperio Romano⁵, y la decadencia y caída de la Edad Media⁶, y que tendrán efectos igualmente profundos. Con menos grandiosidad, habrá ganadores y perdedores, en el plano nacional y global. Puede que la estructura capitalista no cambie demasiado, pero sí cambiará su centro de gravedad⁷. Como el sistema capitalista

⁴ En suma, decididamente no se trata de una economía informal, "verde", del tipo de subsistencia.

⁵ Véase Johan Galtung, Tore Heiestad y Erik Rudeng "On the Decline and Fall of Empires: The Roman Empire and Western Imperialism Compared", documentos GPID, Ginebra, 1978.

⁶ Es fundamental que la Edad Media se considere también como algo que decayó y cayó. Fue una formación social por derecho propio —la formación social medieval (con sus etapas señorial y feudal)— y decayó y cayó en el período 1250-1350 (culminando catastróficamente con la peste negra).

⁷ En cierto sentido ésta no es sino la famosa analogía con el juego de naipes. El juego que se desarrolló es el mismo, o casi el mismo; pero la distribución de las cartas es diferente. Las mejores cartas se hallan donde no solían estar. O en su defecto, las cartas que antes no se consideraban tan buenas figuran entre las mejores.

está basado en desigualdades que generan injusticias⁸, los que se hallaban en el centro y ahora se han vuelto más periféricos, serán los perdedores por la dinámica del sistema, y los que estaban en la periferia y ahora se desplazan hacia el centro serán los ganadores. Y existe también una tercera categoría: los que antes eran marginales al sistema, que administraban sus propias economías informales relativamente intactas por un colonialismo que era como la garra del gato con respecto a la del león, que ahora se hace sentir sobre todo el Tercer Mundo. También pueden convertirse en perdedores a medida que se desplazan de la marginalidad hacia la periferia⁹.

A medida que evoluciona el proceso, ya parecen definirse con relativa claridad dos perdedores y dos ganadores:

Perdedor: El noroeste, el directorio del antiguo orden económico internacional, el triángulo Estados Unidos-CEE-Japón (Comisión Trilateral, OCDE).

Ganador: El sudeste, el centro de gravedad del nuevo orden económico internacional, el triángulo Japón-China-Asia Sud-oriental.

Ganador: Las élites del Tercer Mundo, la gente que dirige los complejos intelectual-burocrático-empresarial y partidista-militarista-policial.

Perdedor: El pueblo en general del Tercer Mundo, el resto de la población.

Naturalmente, que no todos los sectores de la población del noroeste perderán lo mismo, ni todos los del sudeste ganarán lo mismo. Y no perderá toda la gente del Tercer Mundo, ni ganarán todas las élites. Pero estas son las perspectivas generales que se examinarán, elaborarán y aplicarán en las secciones siguientes.

⁸ Es decir, el famoso principio leninista: la ley del desarrollo desigual.

⁹ Tal vez sea ésta en gran medida la historia de las "minorías", los pueblos indígenas, que ahora se incorporan gradualmente.

II. *El auge del sudeste y la decadencia del noroeste*

La tesis es muy sencilla: el NOEI es una estrategia para desalojar al noroeste de su posición de control; nada dice sobre dónde va a estar el nuevo centro. De hecho, a veces parece que sus actores piensan que no va a haber un nuevo centro. Pero esto es utópico. Sea por el diseño o por obra del sistema, habrá centros —más o menos coordinados— que tenderán a materializarse. Por ende, mientras en la sección precedente se sostenía que nada estaba ocurriendo que desafiara a la estructura capitalista del sistema económico capitalista mundial, la tesis de la presente sección postula que habrá un nuevo centro, que estará situado en la parte sudoriental del mundo. A continuación se darán cinco razones válidas de por qué el triángulo sudoriental es poderoso ¹⁰.

Primera, el triángulo descrito por China-Japón-Asia Sudoriental tiene casi todos los bienes productivos necesarios. Alrededor de mil quinientos millones de personas, con una fuerza de trabajo china de 600 millones, tecnología y capital japoneses (con la tasa de ahorro más elevada del mundo: 19 %) ¹¹, las

¹⁰ Pero aparte de esas razones hay una hipótesis de mayor relieve: que el sistema económico mundial organizado de una manera capitalista tendrá que tener alguna especie de centro, porque en realidad no puede ser policéntrico. Esto lo analiza hasta cierto punto el autor en su Millennium Lecture, London School of Economics, enero de 1981. Un centro está basado en la ley del desarrollo desigual: en general tiene más de lo que necesita y sobre todo control. A su vez, hay también quizás una *Gestalt* en acción: una noción bastante difundida en el mundo de que este tipo de actividad plantea la pregunta de dónde está el centro, y entonces consciente o inconscientemente se buscan las pruebas de la ubicación de dicho centro. Es algo parecido a una competencia deportiva: dadas las pautas de individualismo y competición, sería muy difícil para la mayoría de la gente formada en esa configuración mental no sentirse insatisfecha, incompleta, a menos que se diera una respuesta clara a la pregunta "quién ganó". (Véase, "A structural theory of imperialism" —Ten years later", Millennium, Vol. 9, N° 3, invierno boreal 1980-1981).

¹¹ Las tasas de ahorro correspondientes del mundo occidental oscilarían entre 3 y 7%; para los Estados Unidos es de un 6%. Véase *Newsweek*, 2 de agosto de 1982, p. 48 (entrevista al Ministro de Planificación Económica del Japón).

materias primas de toda la zona, sobre todo del Asia Sudoriental, incluido el petróleo indonesio (y también el petróleo marino chino y japonés), bastarían en su conjunto para satisfacer una función de producción suficiente para abastecer una porción sustancial de las demandas del mercado mundial, sobre todo si se le agregan Australia/Nueva Zelanda y Oceanía¹².

Segunda, el ethos subyacente. China y Japón y la parte del Asia Sudoriental bajo su influencia, exhiben esa característica particular de las civilizaciones orientales: su naturaleza sumatoria y ecléctica¹³. Hay una combinación Confuciano/Budista común a ambos, aunque la tonalidad es diferente cuando se agrega el Daoísmo en el caso chino y el Sintoísmo en el caso japonés. Esta combinación forja no sólo una comunidad cultural considerable, sino también un espíritu de esfuerzo colectivo, en que el Confucianismo define el componente vertical (disciplina, respeto por la autoridad y por el trabajo no manual, etc.) y el Budismo Mahayana, el aspecto más horizontal, orgánico y solidario. Ambos agregan, en la forma ecléctica habitual, componentes occidentales: por cierto el cristianismo, el liberalismo y, en el caso chino también el marxismo. El componente oriental representa un universalismo en el espacio, junto con una idea de progreso en el tiempo, que no se encuentra en los componentes más asiáticos de estas civilizaciones. Resulta difícil entender cómo el conjunto de todo esto no contribuiría a formar un ethos casi perfecto para un capitalismo global. Weber ha explicado la importancia del protestantismo puritano para el surgimiento del capitalismo, pero cuando más, la suya era sólo una teoría que explicaba la razón de ser del propio empresario capitalista, y que ofrecía un consuelo nulo o escaso al trabaja-

¹² Australia y Nueva Zelanda ingresan como dependencias ricas, que el centro, es decir, el triángulo sudoriental mantendrá en forma adecuada. Desde el punto de vista histórico y cultural, racial y étnico son diferentes. Agradezco a Reginald Little, un diplomático australiano con mucha experiencia sobre Tokio y Beijing, por informarme sobre cómo se vería desde Australia y Nueva Zelanda, la China y el Japón, y viceversa —véase su tesis inédita, Institut universitaire de hautes études internationales, Ginebra, 1978, "Economics, Civilization and World Order".

¹³ Véase Johan Galtung, "Five Cosmologies: An Impressionistic Presentation", documentos GPID, Ginebra, 1980, *Alternatives*, 1981. Sorpresa para los occidentales: los japoneses y chinos combinan orientaciones que no combinan en Occidente.

dor ¹⁴. Marx explicaba cuál era la situación de los trabajadores y los motivaba para que se rebelaran y exigieran la distribución de la riqueza, pero muy poco de lo que decía podía inspirar y justificar la actividad empresarial. El resultado neto fue, como sabemos, la existencia de dos nortes, uno con crecimiento empresarial sin mucha distribución en el Occidente, y otro con distribución sin mucho crecimiento empresarial en el Oriente ¹⁵. En este artículo se sostiene que el mundo sudoriental, no sólo el Japón, viene ahora trascendiendo esta aparente incompatibilidad debido a su peculiar amalgama de civilizaciones, lo que le permitirá imponer un capitalismo muy eficaz ¹⁶, mucho más eficaz que el del noroeste.

Tercera, y en parte como un reflejo del tema precedente: la forma en que están organizados los chinos y japoneses. Un nombre chino como Tang, o un nombre japonés, como Tanaka, representan a millones de personas. En el caso chino, hay cierta solidaridad entre los Tangs, los Lims y los Changs, que casi los convierte en un actor. En la medida que haya chinos en el exterior —que son bastantes ¹⁷— el nombre de una familia china puede representar *de facto* una empresa transnacional. Mientras los occidentales tienden a evitar nombres muy comunes y prefieren los que mejor se identifiquen con su individualismo ¹⁸, los chinos y japoneses prefieren justo lo contrario, sentir que pertenecen a una colectividad mayor que se expresa en un nombre muy común, aunque en el caso japonés existen corrientes contrarias a ello. Esta expresión del famoso colectivismo del

¹⁴ En efecto, resulta casi sorprendente lo poco que menciona Weber a los trabajadores en su famosa obra sobre el espíritu del capitalismo —es como si sencillamente no existieran—. La obra de Weber era una impugnación del marxismo —o pretendía serlo—, por cierto inadecuada, pues no se tratan los problemas que señala Marx.

¹⁵ Este aspecto se examina hasta cierto punto en Johan Galtung, "On Human-Centred Development", documentos GPID, Ginebra, 1980.

¹⁶ Y, sin embargo, Max Weber, en su obra *The Religion of China*, predice que el capitalismo no tendrá muchas posibilidades en el Japón.

¹⁷ Agradezco al Profesor Ungku Aziz por señalarme en forma tan clara la importancia de este factor particular, durante un seminario celebrado en Kuala Lumpur, setiembre de 1979.

¹⁸ Naturalmente, que un occidental con un nombre muy poco común podría hallar protección, una fuente de solidaridad y un foco de identidad en el grupo de gente con ese nombre. Pero esto no ocurre con los Smith y los Jones en el mundo anglosajón, no con los Hansen y Jensen en los países nórdicos, etc.

Oriente contribuye, tal vez, entre otros factores, a que la alienación en relación con el proceso de industrialización sea menor que en Occidente. En una fábrica, la colectividad de obreros y gerentes produce para la colectividad de clientes, y ambas colectividades tienen sentido en ese peculiar marco no occidental. Sólo en una cultura individualizante tiene tanto sentido que un trabajador individual produzca para un cliente individual en una relación directa individuo-producto-individuo¹⁹ y las desviaciones de esa pauta crean alienación, lo que puede llevar a la apatía, e incluso al retiro.

Cuarta, la política del triángulo sudoriental está tomando forma. Hay aspectos débiles, o aspectos que tienen que tratarse con gran delicadeza. China y Japón comparten la historia de una terrible guerra imperialista que se libró sólo 50 años atrás, y a ambas potencias se les mira con aprensión en la región. Las minorías chinas que se hallan por doquier pueden servir de puntos de contacto, pero también pueden considerarse como cabeceiras de puente del expansionismo. La gente capacitada por el Japón en toda el Asia Sudoriental durante la campaña *Dai-to-a* (gran coprosperidad del Asia Oriental, el lema japonés de tiempos de guerra), aprendió a respetar en general la eficiencia y las pautas de organización japonesa²⁰. Aunque en general los sentimientos de animosidad de la época de la guerra se han aplacado, todavía prevalecería cierto escepticismo, que se manifiesta en incidentes como la quema de automóviles japoneses en Bangkok y Jakarta²¹. No obstante, puede afirmarse con seguridad

¹⁹ Cabe señalar que es dentro de ese contexto que se desarrolló la teoría de la alienación; un ejemplo más de cuán ligada a la cultura puede estar una teoría.

²⁰ Es muy difícil averiguar cuánta gente del Asia Sudoriental colaboró de hecho con los japoneses durante la ocupación, pero la cifra tiene que ser apabullante. Hoy todavía es posible encontrar asiáticos sudorientales sesentones que entonan canciones militares japonesas y alaban la eficiencia de la maquinaria de guerra nipona. Y lo que más llama la atención es el crecimiento invasor de la maquinaria económica japonesa, que utiliza sin duda la labor preliminar realizada durante la ocupación. Para tener algunas impresiones sobre el tema, véase N. I. Low, *When Singapore Was Syonan-To*, Singapur, 1973.

²¹ Parece que los estudiantes tailandeses e indonesios son buenos para organizar quemas rituales de automóviles y banderas japonesas. Interesa preguntarse cuánta resistencia real a los bienes de consumo japoneses (mejores que otros, más baratos que otros) existe realmente en la población. En todo caso, los japoneses temen esos incidentes.

que los círculos comerciales del Asia Sudoriental tienen fuertes raigambres que son parte chinas y parte japonesas, además de conocer las prácticas comerciales estadounidenses y nacionales. Cabe señalar, sin embargo, que tanto la Filipina católica como la Indonesia musulmana son occidentales en lo que se refiere a pertenecer a una civilización, y orientales sólo en lo geográfico, y lo mismo rige para la mayoría malaya de Malasia, factores de cierta importancia a la larga. Los países y zonas que se integrarían con mayor facilidad a este triángulo serían los cuatro minijaponeses: Singapur, Hong-Kong, Taiwán y la República de Corea; tal vez a la larga también la República Popular Democrática de Corea y los países de Indochina, e incluso la Tailandia budista. Sería preciso ejercer una diplomacia muy delicada, según lo demuestra la reciente controversia sobre libros de texto (1982): un error garrafal de los japoneses²².

Sin embargo, resulta vital contar con el eje Tokio-Baijing, que los japoneses comenzaron a forjar al parecer tan pronto como descubrieron que los Estados Unidos y China se habían redescubierto recíprocamente en 1971. La conjunción de la mano de obra china con el capital y la tecnología japoneses, dentro de un ethos y una potencialidad geopolítica compartida, parecería perfecta, pero no obstante, hay que elaborar los detalles. Tuvo que pasar un tiempo hasta que los obreros chinos fabricaran productos japoneses, bajo licencia y en la forma habitual, pero esto está ocurriendo ahora (el caso de los productos Sanyo, por ejemplo, "Made in the People's Republic of China")²³.

Quinta, si se quiere producir para el mercado mundial, y no sólo para el mercado regional o nacional, como ocurriría en el caso de otros países de industrialización reciente (Brasil y México, por ejemplo, tal vez también la India), se requiere algo muy persuasivo: productos que sean competitivos en cuanto a calidad y precios. No se advierte por qué la mano de obra china relativamente barata, junto con el ingenio japonés y chino, no vayan a ser capaces de producir gran parte de esos bienes²⁴. A

²² Véase *The Daily Yomiuri*, 15 de agosto de 1982, donde figura un resumen excelente.

²³ Se tiene la sensación de *déjà vu* cuando, por ejemplo, se descubre ese tipo de artefacto en Mongolia (1980).

²⁴ Cabe señalar que esta asociación no equivale al comercio entre Japón y China, ni es idéntica a cuando los japoneses construyen una

estas alturas conviene señalar algunas razones específicas de por qué los productos japoneses parecen ser tan buenos. Naturalmente que siempre ha habido algo de verídico en las fórmulas estándar utilizadas por los occidentales para desprestigiar al Japón y poder así consolarse: los productos son sólo imitaciones de productos occidentales y la tecnología es incluso "robada"; la calidad es "burda"; los precios son bajos porque el proletariado está explotado; los precios son subvencionados de una forma u otra mediante prácticas de dumping, y —versión de la década de 1970— los métodos japoneses entrañan un costo elevado para la naturaleza en términos de agotamiento y contaminación. Sin embargo, ese "algo de verídico" está disminuyendo. Lo que sí es cierto es que el mercado japonés no es penetrado con facilidad por productos extranjeros. ¿Obedecerá esto en parte a que los artículos extranjeros, como suelen afirmar los japoneses, no son realmente tan buenos?

Los productos japoneses actuales suelen ser combinaciones ingeniosas, de una manera aditiva, ecléctica, de componentes que también se conocen en otras partes, como cuando uno de los excelentes relojes japoneses está equipado con una computadora, o puede convertirse en una mini TV sólo con oprimir un botoncito que eleva una pequeña antena. Y distan mucho, por cierto, de ser "burdos", dado que los japoneses parecen haber invertido la tendencia del capitalismo occidental hacia "la obsolescencia planificada" y fabrican productos que duran, precisamente porque otros no lo hacen. Además, la empresa japonesa típica tiene una baja productividad con respecto a la tasa de ocupación, porque los productos, además de exigir mucho capital e investigación, emplean también mucha mano de obra: son confeccionados por artesanos cooperadores, dedicados y serios, en que muchos atienden a cada detalle. Los occidentales podrían señalar que la productividad total es baja; y los japoneses podrían señalar que la calidad es alta, pero prefieren dejarle esto a los clientes. Y los clientes cumplen: ahora que el Japón ha conquistado en gran parte el mercado de las cámaras fotográficas, se

fábrica en China en virtud de un contrato a plazo fijo. Debe considerarse más bien como una asociación perdurable, como un tipo de empresa transnacional: con toda clase de transferencias dentro de la empresa y una excelente coordinación cuando hay que relacionarse con el exterior.

prepara para apoderarse del mercado de la TV, la radio y las máquinas musicales, tal como en el sector transporte el mercado de las motocicletas fue el primero en niponizarse y ahora va seguido por los automóviles de uso particular, los camiones, etc.²⁵. A continuación vienen los circuitos integrados, las computadoras y todos los productos afines, que irán seguidos por los aeroplanos y la telemática²⁶. Se reitera, que no hay razones para creer que estos productos sean necesariamente inferiores si llevan el sello "Made in the People's Republic of China".

En la medida en que lo descrito viene configurándose en la década del 80, es obvio que la formación del conflicto económico no es Norte/Sur sino NW/SE. Además, ya se percibe como tal: las quejas acerca de la penetración en la parte occidental del triángulo clásico del antiguo orden económico, Estados Unidos-Comunidad Económica-Japón (países de la OCDE, los países de la Comisión Trilateral), son numerosas. Existe la admonición habitual de "moderarse"²⁷. Pero por qué deberían hacerlo los japoneses o cualquier otro del Sudeste cuando el Noroeste

²⁵ A modo de ejemplo, véase el artículo "Welche Autos kaufen die Deutschen?", *Die Welt*, 30 de enero de 1981, con el siguiente cuadro (expresado en porcentaje) de las marcas de automóviles de mayor y menor venta que el año anterior:

De mayor venta (en porcentaje)

1. Mitsubishi	+ 100,7
2. Toyota	+ 81,1
3. Datsun	+ 61,0
4. Honda	+ 50,0
5. Mazda	+ 44,2
6. Mercedes	+ 2,6

De menor venta (en porcentaje)

1. Lada	— 43,7
2. Leyland	— 42,6
3. Alfa Romeo	— 35,1
4. Volvo	— 31,7
5. Talbot	— 20,4
6. Ford	— 19,9

²⁶ Para un artículo excelente sobre este tema, véase "Integrated Circuits Industry: How Japan Bred a Winner", del editor del *Financial Times* para el Extremo Oriente en Tokio, Charles Smith, *Financial Times*, 29 de enero de 1981. El artículo destaca, como es habitual, la excelente cooperación entre la burocracia, la empresa y la intelectualidad en el sistema japonés, y el genio japonés para mejorar el original. Respecto a aeroplanos con bajo nivel de ruido y que ahorran energía, véase *Asahi Evening News*, 9 de febrero de 1981.

²⁷ He aquí una cita característica de la prensa occidental: asesores estadounidenses desilusionados concuerdan en que Japón debe modificar su papel comercial. Los líderes japoneses comprobarán que es peligroso tratar de promover la movilidad ascendente de su pueblo a través de la penetración excesiva de los mercados de otros (*International Herald Tribune*, 5 de enero de 1981); pero hay titulares ligeramente contradictorios

nunca practicó la moderación. Naturalmente, lo interesante acerca del Japón es que es miembro de ambos triángulos y esto se utiliza para comunicar, por la fuerza, las aprensiones del Noroeste²⁸. Tarde o temprano el Japón tendrá que dejar el primer triángulo en favor del segundo, aunque puede mantenerlo como puesto de escucha. Sin embargo, la iniciativa en pro de este alejamiento vendrá probablemente del Noroeste y no del Japón. Cuando la advertencia de "moderarse" no funcione por la razón, entre otras, de que los clientes prefieren los productos japoneses, la reacción del Noroeste consistirá en imponer barreras arancelarias y no arancelarias. La preparación psicológica para estas últimas podría adoptar la forma de estadísticas que señalarían la existencia de accidentes más graves con automóviles japoneses pequeños que con automóviles estadounidenses grandes, aunque ello obedezca más bien a que son pequeños y no a que son japoneses (y la reacción japonesa consistiría en fabricar automóviles más grandes). Otra forma de preparar el ambiente es, por supuesto, el engaño.

Antes de examinar lo que haría el mundo sudoriental en el caso de una guerra comercial, cabe preguntarse por qué el Sudeste ha emprendido esta tarea. La respuesta es quizá muy sencilla: los países interesados saben por experiencia cómo ha venido actuando el Noroeste, que se obtienen ventajas si uno puede dominar el mercado, y que ese dominio puede conducir a grandes riquezas. En último término, el objetivo es alcanzar seguridad, aunque saben también perfectamente que esta vía hacia la seguridad puede convertirse en una vía hacia la inseguridad²⁹. Podrían cerrárseles las fuentes y mercados de materias

sobre la misma misión: "La CEE vislumbra una esperanza respecto al comercio del Japón", *Financial Times*, 29 de enero de 1981, y "Lawine aus Japan rollt weiter. Mission der EG gescheitert", *Die Welt*, 30 de enero de 1981.

²⁸ Interesaría tener una perspectiva más clara del papel previo del Japón en la Comisión Trilateral; véase un análisis parcial en *Trilateralism*, Holly Sklar (ed.), Montreal, Black Rose, 1980.

²⁹ Naturalmente, que cabe preguntarse hasta dónde lo saben. Vaya a modo de ejemplo una experiencia personal: cuando a comienzos de la década de 1970, daba una charla acerca de la economía política internacional en general y sobre la situación japonesa en particular, a los editores de un destacado periódico japonés, concluía que habría una tensión considerable en el Asia Sudoriental, precisamente por la relación que estaba

primas, por lo que hay que asegurarse una base mínima de ambas, base que ya está constituida por el triángulo sudoriental. Incluso a los japoneses les tomará tiempo saturar el mercado chino con artículos japoneses fabricados en China. Si falla todo lo demás, siempre puede recurrirse al *Dai-to-a*, al mundo sudoriental, al refugio seguro. Y si la decadencia y caída del Japón se produjera, no en la década de 1980, sino en la de 1990, tampoco ella ofrecería mucho consuelo al Noroeste: ASEAN y China ocuparían su lugar.

Tal vez China y Japón adopten una perspectiva relativamente indiferente acerca del resto del mundo³⁰. No creen —como Occidente— hallarse en el centro y que el resto del mundo es la periferia que debe convertirse en una copia mediocre de ese centro. En cambio, para los chinos lo que está fuera de su propio centro son los bárbaros: septentrionales (soviéticos), orientales (japoneses), meridionales (vietnamitas y habitantes del Asia Sudoriental) y occidentales (Occidente). Se considera que los bárbaros del Norte son los más peligrosos, frente a los que deben buscarse protección aliándose con el resto de sus enemigos bárbaros. Los bárbaros del Oriente son para los chinos como un *nouveau riche*, una variedad algo pedestre de ellos mismos. Los bárbaros meridionales formarían una mezcla, pues muchos son prolongaciones de China, mientras que los bárbaros del Oeste son más bien una causa perdida, infantiles pero astutos en su unilateralidad. Son como niños que juegan con cajas de cerillas, y hay que conocer lo infantiles que son, lo peligroso que son las cerillas, y lo próximo que se encuentran. Hay que estar informado sobre los bárbaros. Convertir a los bárbaros es un esfuerzo perdido e insensato, por mucho que lo necesiten.

Y para los japoneses, la imagen del mundo no es muy diferente: se visualizan en el centro, luego fuera de eso existe una

emergiendo. La deducción de los editores, que no eran derechistas, fue la siguiente: tal vez sea correcta esa conclusión; por ello el Japón debería aproximarse a África.

³⁰ Véase el artículo periodístico en la nota de pie de página 22 *supra*. Hay que señalar con toda claridad que la actitud japonesa frente al Oriente y al Asia Sudoriental es muy diferente a la que asume frente al resto del mundo. En cierto sentido es una actitud más occidental. No creo que los chinos tengan una tricotomía similar: los bárbaros aparecen en cuanto se cruza la frontera, aunque existen bárbaros de diversos matices.

zona asiática oriental compuesta por los países mencionados, y más allá de esa zona el mundo como un recurso. La evaluación del mundo en términos estrictamente utilitarios —positiva y negativa desde el punto de vista de ser centro— no es desconocida en modo alguno para las teorías occidentales del Estado: después de todo, esta es la esencia del concepto de “intereses de estado”. Sin embargo, el Oriente podría ir más lejos que Occidente en cuanto a no ceñirse a normas de justicia universal o a otras normas éticas si su observancia interfiriera con sus propios intereses, e incluso sin concebir al mundo en términos universalistas de compasión cristiana o de leyes inspiradas en el Derecho Romano, o fingiendo hacerlo como suele ocurrir con las potencias occidentales. Esta forma de conducta tiene la ventaja para los países ajenos a la parte sudoriental del mundo de que no habrá tentativas de presionarlos para que hablen japonés o chino, que adopten pautas culturales de Japón o China o de ambos, o algo por el estilo. Todo lo que se les pide es que paguen por los bienes que se les ofrecen en términos de recursos naturales, capital o tecnología. En el plano mundial, el capitalismo sudoriental es mucho más específico y más contractual de lo que era el imperialismo occidental difuso y globalizador. Este último dejó a pueblos por todo el mundo con idiomas que no era los suyos, arraigados en un capital político, cultural y espiritual que no era el suyo. China y Japón no procurarán ni querrán hacer nada por el estilo. Desean mantener la distancia y lo conseguirán³¹. A diferencia de los estadounidenses y franceses, que se sienten halagados y seguros cuando alguien de un país lejano habla su idioma con perfección, muchos japoneses y chinos se sienten incómodos cuando alguien penetra en su intimidad. Es como sentirse espiado sin tener dónde retirarse³². Habría que agregar que tiene poco por qué preocuparse: sus idiomas son muy difíciles y se requieren por lo menos cinco

³¹ Lo que aquí se afirma es que la distancia entre el sector interno y el sector externo es mayor que en Occidente. El sector externo es incluso más remoto, es menos aún objeto de empatía; el sector interno está incluso más consolidado, al menos potencialmente es más un objeto de solidaridad interna, aunque más en el caso japonés (Sintoísmo) que en el caso chino.

³² El paradigma es la habitación occidental que existe en tantos hogares japoneses: una habitación con amoblado occidental en que se recibe a los occidentales, pero sólo hasta ahí, y no más allá.

años de estudio concentrado para aprenderlos. De preferencia esos cinco años deben ser a muy temprana edad, pero en ese caso se es un chino o un japonés. Como ambos se entiende hasta un 80 % y pueden adquirir con facilidad el 20 % restante, por lo menos de sus idiomas escritos, poseen para todos los fines prácticos un idioma secreto bastante eficaz para realizar sus actividades, otra ventaja que debe agregarse a las ya mencionadas. Además, el sol sale ocho horas antes en Tokio que en Europa, lo que significa que los japoneses pueden cerrar transacciones antes de que un banquero se encuentre en su oficina en Zurich.

Sin embargo, ¿qué ocurriría si el Noroeste tomara medidas más duras? De partida esas medidas adoptarían la forma de un boicot, la erección de un muro arancelario/no arancelario imposible de escalar, pero que incitaría al contrabando. Los japoneses no se hacen ninguna ilusión de que esto no sea una posibilidad, y por ello están haciendo todo lo que pueden para conseguir los mejores aliados posibles dentro del marco de una economía liberal: los consumidores. Un muro de esa especie, bajo o alto, significaría que los consumidores tendrían que subvencionar el empleo de los trabajadores y las utilidades de los gerentes y accionistas, mediante la compra de automóviles más caros, una proposición dudosa desde el punto de vista de una economía de mercado. Los japoneses desenmascararían la farsa, pero eso no disminuiría la agonía del dilema³³. Mientras tanto, los países del Sudeste tendrían que asegurar mercados para sus productos en todo el Tercer Mundo y también quizás en el mundo nororiental, en los países de socialismo de estado que todavía están bajo el influjo del capitalismo noroccidental, orientados a los productos estadounidenses, franceses, alemanes, italianos e incluso británicos³⁴. Huelga decir que toda medida de embargo

³³ En esto hay algo que se corresponde con otro caso famoso en la historia de los Estados Unidos: la contradicción entre las normas de igualdad y movilidad y la práctica del prejuicio y la discriminación contra los no blancos. Gunnar Myrdal lo mencionó como un dilema estadounidense; éste podría convertirse en el dilema estadounidense número 2. Asimismo, cabe recordar la historia de la famosa ley de navegación en la historia británica.

³⁴ Cabe recordar que los países de socialismo de Estado sufren todavía del escotoma marxista: el enemigo es el capitalismo privado en sus manifestaciones internacionales, el imperialismo capitalista; éste tiene su centro en la zona del Atlántico Norte; es éste el que hay que derrotar,

comercial sería un golpe para el Sudeste, pues el Noroeste es con mucho el cliente más solvente, aunque ahora la burguesía del Tercer Mundo está poniéndose a la par con rapidez. Cabe preguntarse si los gobiernos de los países del Noroeste estarían preparados a pagar el precio de que sus ciudadanos subvencionaran las ocupaciones en fábricas que son incapaces de encarar la competencia del Sudeste, y cómo harían frente a efectos tan obvios como el contrabando en gran escala de artículos procedentes del Sudeste. Debe señalarse, asimismo, que el gobierno japonés puede organizar un boicot de sus consumidores para los productos del Noroeste, aunque el Japón como país tenga que rebajar las barreras arancelarias/no arancelarias. Es difícil que los gobiernos del Noroeste tengan una influencia similar sobre sus propios pueblos ³⁵.

Pero, ¿qué ocurriría si la tensión empeorara y condujera incluso a la adopción de medidas de corte bélico? Consideremos dos escenarios posibles: en el primero, el perdedor principal como consecuencia de la expansión del Sudeste, los Estados Unidos, y tal vez algunos aliados de Europa Occidental, inician medidas de corte bélico contra el Sudeste. En la actualidad, esa eventualidad parecería no sólo hipotética, sino que incluso una invención alocada de la imaginación; sin embargo, después de todo hay intereses muy reales en juego, y precedentes para una contingencia de esa índole se han dado en la historia en la década de 1850 y en la década de 1940. Asimismo, conviene percatarse de que en tal caso los japoneses establecerían de in-

y no algo que emerja de un sector no blanco, no occidental situado en el otro extremo del mundo. El modelo para el noreste está en el noroeste, no en el sudeste. Es el noroeste el que los países socialistas desean emular, e incluso apoderarse. El hecho de que esta tarea se vea muy facilitada por la forma en que el noroeste viene siendo convulsionado por el surgimiento del sudeste, creará tremendos problemas en el plano ideológico, político y psicológico. Tampoco hay que subestimar la dimensión racial/étnica de estos problemas.

³⁵ Es posible que el gobierno de los Estados Unidos tenga ese tipo de influencia sobre su población: en tiempos de crisis el pueblo estadounidense tiene una tremenda capacidad para responder en forma colectiva. Lo mismo podría decirse de los británicos. Pero, ¿sería esto válido para los franceses o los italianos? ¿Renunciarían a ciertas ventajas individuales sólo porque el gobierno trata de persuadirlos de que compren automóviles hechos en el país?

mediato lazos más estrechos con la Unión Soviética (por ejemplo, mediante proyectos en Siberia) y tratarían de persuadir a los chinos de hacer lo mismo³⁶. Interesa tomar conciencia de que el Japón y la Unión Soviética tienen un problema en común que puede utilizarse para presionarse en forma recíproca, las islas septentrionales ocupadas por la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial. La Unión Soviética podría en cierta ocasión devolverlas, y el Japón podría en cierta ocasión reconocerlas como formando parte del territorio soviético; en ambos casos se pagaría un precio considerable. En todo caso, la mera perspectiva de este tipo de triple concierto —Japón-China-Unión Soviética— haría que fuera muy difícil para los Estados Unidos inclinarse por la adopción de medidas enérgicas —he aquí un ejemplo más de cuán impotente se ha vuelto la nación más poderosa de la tierra³⁷.

Examinemos ahora el otro escenario posible: los Estados Unidos y la Unión Soviética en conjunto definen un día el mundo en términos de “Occidente y Oriente”, o incluso “blanco y amarillo”, pues hallan que es más lo que los une que lo que los divide frente al “peligro amarillo”. Este escenario ofrece un mayor equilibrio; en lo demográfico el Oriente sería superior, en lo económico, Oriente y Occidente estarían más a la par, en lo militar el Occidente sería superior. Naturalmente que podría argumentarse que todo lo que necesita ahora la Unión Soviética es sentarse a esperar que el Sudeste supere en lo económico al Noroeste lo bastante como para debilitarle también en lo político y militar. Sin embargo, no es tan obvio que la Unión Soviética desee hacer esto. Podría temer que un Noroeste fuerte en lo militar al verse en decadencia económica pudiera emprender acciones desesperadas, propias de un imperio en desintegración.

³⁶ Por ende, sostengo que lo que hoy se ve como una especie de triángulo funcionante, la conexión Estados Unidos-China-Japón, es de hecho algo muy débil. Los Estados Unidos harían bien en no subestimar las heridas que dejó la guerra en el alma japonesa, lo que ocurrió antes de ella, y sus secuelas, y sobre todo, los ataques con bombas nucleares sobre Hiroshima y Nagasaki, con sus ribetes raciales. Y los chinos han sufrido más humillaciones de Occidente.

³⁷ Naturalmente, que no resulta atinado para un país emplear tales expresiones con respecto a sí mismo, ni referirse al presidente de los Estados Unidos como la persona más poderosa de la tierra. La contradicción entre dichas expresiones y la realidad durante, por ejemplo, la crisis de los rehenes con Irán, se vuelve demasiado tangible.

Podría desear que el Noroeste permaneciera poderoso, en parte para atemorizar a su propia población, en parte para tener un chivo expiatorio, en parte para tener alguien a quien "emular" y "sobrepasar", y en parte porque admira al Noroeste como fuente de tecnología y no ha superado aún los prejuicios anti-japoneses ya mencionados. Por tales motivos, el escenario no es del todo utópico, y de materializarse estaría cargado de consecuencias desastrosas por las escisiones en materia de civilización y raza involucradas³⁸.

La contraestrategia chino/japonesa obvia sería velar por la mantención de la guerra fría entre Oriente y Occidente. Como hay una inversión ideológica y política tan grande en ambos lados, esto no sería demasiado difícil; de hecho, todo lo que se necesitaría sería algo como un Afganistán cada cinco o diez años. Por tanto, las teorías rusas sobre la provocación china en este conflicto no serían muy rebuscadas. Existe además otra perspectiva especulativa que podría ser interesante: pese a que los chinos pueden producir un enorme volumen de bienes económicos, podrían preferir emplear a los japoneses como sus agentes económicos, es decir, sus vendedores en el exterior, lo que transformaría al Japón en un macro-Hong-Kong para sus fines. Puede que los japoneses prefieran dejar que los chinos realicen las labores políticas del triángulo sudoriental. Así, los chinos permanecerían puros en lo económico y más libres para proseguir su curso interno zigzagueante y los japoneses más libres para parecer neutros en lo político, dedicados exclusivamente a actividades económicas. Esto no excluye emplear como red general a los chinos en el exterior, pero en esta perspectiva es mucho más importante Japón como un macro-Hong-Kong.

Cabría preguntarse: ¿si el triángulo sudoriental es tan poderoso, por qué no se inició antes este proceso? Por algunas razones muy sencillas:

1. China estaba abatida, debilitada por procesos internos y por el imperialismo externo, y era un país deshecho; Japón emergió del aislamiento Tokugawa como el país moderno y recitor en el Oriente, tentado, por tanto, por el aventurerismo mi-

³⁸ Véase el artículo mencionado en la nota de pie de página número 3 *supra*, y, por el mismo autor, *The True Worlds. A transnational Perspective*, Nueva York, The Freen Press, 1980, sect. 6.4, en especial p. 292.

litar, que tenía que optar entre una relación simbiótica o dependiente con respecto a China, prefiriendo por cierto la primera, pues el dominio sobre China no viene al caso.

2. El proceso de occidentalización (en el sentido de agregarle elementos occidentales a la civilización) no había avanzado aún lo suficiente como para proporcionar ese empuje hacia adelante y hacia afuera tan característico de Occidente.

3. Aún no había llegado la oportunidad: un Occidente debilitado por la descolonización y por la parte del NOEI iniciada por el Tercer Mundo.

En suma: aún no se presentaba la ocasión histórica particular. Hoy sí se presenta; la década de 1980 demostrará hasta qué punto se la utiliza. Permítaseme añadir que ésta no es una hipótesis que plantea que el "siglo XXI va a ser japonés". No se trata sólo de Japón, puede que Japón no dure tanto. Es un hecho y no una hipótesis, previsible por mucho tiempo³⁹, acerca del mundo sudoriental. Por tanto, llamémosle el Cuarto Mundo y recordemos la Biblia: los últimos serán los primeros.

III. *El Tercer Mundo: procesos y antiprocesos*

La mayoría de los países del Tercer Mundo (cien a lo menos) estarán marcados por brechas internas crecientes, contradicciones de clase y conflictos de clase manifiestos debido a los factores del NOEI aludidos. El NOEI pone el acento en el comercio, y en consecuencia encauza los recursos económicos internos en esa dirección lo que, dada la estructura de los países del Tercer Mundo en general, tenderá a enriquecer a las élites y a empobrecer a los pueblos que se ven privados de sus bienes productivos⁴⁰. El café en granos tendrá prioridad sobre los frijoles

³⁹ Pienso en el libro *Emerging Japanese Superstate: Challenge and Response*, por Hermann Kahn, N. Y., Prentice-Hall, 1971.

⁴⁰ Esto se analiza con cierto detalle en Johan Galtung, "Poor Countries versus Rich; Poor People versus Rich. Whom will the NIEO Benefit?". Segunda Parte de *Towards Self-Reliance and Global Interdependence*, Ottawa, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 1978.

negros; y también el azúcar destinado a gasohol sobre el azúcar para la nutrición. Esta proposición general tiene sus excepciones, pero involucrarían a menos de una docena de países: los países socialistas del Tercer Mundo, algunos países y zonas del extremo sudoriental como la República de Corea, Taiwán, Hong-Kong y Singapur (y ésta es precisamente una de las razones principales por las que puede denominárseles "minijaponés"), y algunos otros. En estos países excepcionales un nuevo orden económico intranacional (acompañado o no de represión dictatorial) con cierta distribución precedió al nuevo orden económico internacional, y en tal caso este último no tiene consecuencias tan perjudiciales. Sin embargo, respecto a los demás, cabe predecir que muchos de los fondos que se generarán dentro del marco del NOEI se convertirán en tecnología policial y militar para vigilar a la población y suprimir las revueltas en cualquier etapa, pues el cambio internacional precede al cambio intranacional ⁴¹. El carácter represivo de los regímenes de la República de Corea y de algunos otros países debe considerarse más bien como secuela de las guerras de China y Corea que como manifestación de una simple represión de clases.

Estos son los procesos obvios; el asunto es cuáles serían los antiprosesos. De nuevo Irán serviría como país piloto: la revuelta anti Sha vino de un ángulo imprevisto. Tenía un carácter neto de deprivación económica/clase según el sistema de análisis marxista, formulado incluso en lenguaje marxista y con cierto liderazgo marxista. Pero tenía también otra dimensión: religiosa, fundamentalista, antioccidental, no en el sentido de antimperialista, sino en el sentido antimaterialista ⁴². Fue necesario el genio político del Ayatollah Khomeini para amalgamar estas dos dimensiones en una coalición política operante, y luego utilizar la segunda en contra de la primera. En otros países del Tercer Mundo, un levantamiento de esta índole significaría la búsqueda de valores fundamentalistas, no occidentales y

⁴¹ Esta inclinación a señalar a la atención general el orden cronológico de las estrategias de desarrollo es un aspecto clave del análisis de Irma Adelman; desarrollado también en Johan Galtung, "Weakening the Strong and Strengthening the Weak", Documentos GPID, 1979.

⁴² Véase documentos de investigación del Proyecto sobre metas, procesos e indicadores del desarrollo, por M. Thagi Farvar, "Aspects of the Iranian Revolution", Universidad de las Naciones Unidas, Tokio, 1979.

antioccidentales sobre los cuales basarse, la búsqueda de las raíces para estructurar una plataforma endógena⁴³.

No sería difícil encontrar la base para una plataforma antioccidental más generalizada, no sólo anticapitalista sino quizás antisocialista y tanto antimarxista como antiliberal. Después de la Segunda Guerra Mundial, pero sobre todo después de la descolonización a comienzos de la década de 1960, se han ensayado en todo el Tercer Mundo dos hipótesis: la vía al crecimiento y la felicidad mediante el capitalismo liberal y privado, y la vía al crecimiento y la felicidad mediante el socialismo de Estado marxista, especulándose con la actividad empresarial en la primera y con la distribución revolucionaria en la otra. Los únicos lugares donde se puede decir que estos experimentos han tenido resultado positivo serían algunos de los países del Sudeste, por las razones mencionadas, pero en estos casos hay tantas condiciones especiales que es difícil copiar el ejemplo en otra parte. Por tanto, una actitud antioccidental generalizada podría ser también un llamamiento a no seguir escuchando a falsos profetas. Y cabe señalar aquí que en el sistema de pensamiento de Khomeini el Gran Satán —Estados Unidos, naturalmente— va seguido en orden descendente por los cuatro satanes menores, la Unión Soviética, el Reino Unido, Israel y Sudáfrica. Por tanto, aquí se rechaza el concepto de que los Estados Unidos y la Unión Soviética encabezan dos ideologías diferentes, dos mundos diferentes (el “libre” y el “oprimido”). Khomeini los aglutina —y, a mi juicio, en forma más o menos correcta— al estimar que uno es subordinado del otro, y rechaza la combinación como “satánica”.

El rechazo del materialismo recibiría en la década de los ochenta el apoyo de otro factor de cierta importancia. Si el escenario esbozado en la sección precedente se asemeja en parte a la realidad, a fines de la década de 1980 el Tercer Mundo se asemejará más que nunca a una feria comercial japonesa y, en general, sudoriental (aunque muchos productos lleven el sello “Made in the People’s Republic of China”). Sostengo que en general se preferirán estos productos a los occidentales, no sólo

⁴³ El enfoque cosmológico adoptado en el documento mencionado en la nota de pie de página 22 *supra* es precisamente un esfuerzo por trazar en forma sistemática relaciones entre conceptualizaciones religiosas y políticas muy concretas.

porque sean más baratos y mejores, sino porque el Japón lleva la aureola de ser el primer país del Tercer Mundo que ha alcanzado el éxito. En consecuencia, es difícil creer que algún país del Tercer Mundo, salvo el más servil, se una a un boicot económico dirigido por los Estados Unidos contra el Sudeste. Sin embargo, otra reacción posible sería una revuelta antimaterialista, que podría afectar también a los productos japoneses, aunque tomando en cuenta un factor curioso: un automóvil Ford, y para qué decir un Mercedes, parece en cierto modo más materialista que un Toyota, aunque sea uno de los modelos más grandes. Quizá no sea tan difícil encontrar el motivo, pues estriba precisamente en el carácter específico del capitalismo japonés en el exterior: el producto solamente, ninguna de las connotaciones de todo un estilo de vida que siempre se exportan con los productos estadounidenses. Los japoneses permanecen y prefieren permanecer anónimos ⁴⁴.

Se prevé que estas revueltas serán imprevistas; se predice que serán impredecibles. La única continuidad que se puede advertir es un conjunto de discontinuidades. Pero habría un elemento común, si esta hipótesis es correcta: un renacimiento de la religión fundamentalista, no occidental, un Islam purificado (y aquí la distinción entre "fundamentalista" e "institucional" es tal vez mucho más importante que la distinción entre Sunni y Shia, que algunos tratan de aprovechar al máximo), el hinduismo fundamentalis, el budismo purificado y, asimismo, un retorno a los valores esenciales del confucianismo y del sintoísmo ⁴⁵. En otras partes del Tercer Mundo este movimiento puede

⁴⁴ En un sentido literal esto no es tan cierto. En un ámbito de imperialismos occidentales, que combinan la penetración económica con los aspectos políticos, militares, culturales y estructurales, la penetración japonesa se destaca precisamente por ser tan exclusivamente económica. Es un "imperialismo monópodo", a diferencia del "imperialismo pentópodo", y en la compañía de entidades pentópodos la monópoda se vuelva conspicua, pese al hecho de que su imperialismo sea tan restringido. Por tanto, parece que los japoneses jamás olvidarán las expresiones tan populares en la década de 1960, que se referían al Japón como a un "animal económico" y al primer ministro como a un "vendedor de transistores" (atribuidas a De Gaulle).

⁴⁵ Por cierto que los dos últimos aspectos tendrían cierta importancia para el futuro de China y Japón, abriendo la posibilidad de un giro hacia la desoccidentalización.

revestir la forma de un retorno al animismo y al animatismo ⁴⁶, y en los países cristianos la forma de cristianismo fundamentalista ⁴⁷, tal vez como la mayoría moral, los cristianos renacidos y otros. Por tanto, en síntesis, el que desee entender el mundo, no sólo el Tercer Mundo en la década de 1980, es mejor que comience a aprender algo sobre las creencias religiosas del orbe, y lo que significan para la gente que las profesa. El poder será tan importante como siempre, pero la base del poder en el Tercer Mundo no estribará sólo en la racionalidad económica (productos) y militar (armas recibidas a cambio de productos), sino también en el poder normativo y cultural. Esta será más que nunca la década de las "minorías", un término muy desacertado, ya que en forma aislada y, por cierto, combinadas suelen ser las mayorías. En consecuencia, cabe esperar también la desintegración de algunas construcciones nación-Estado, por lo que después se necesitarán nuevos marcos institucionales en su reemplazo. Los sueños del Tercer Mundo de penetrar los mercados del Primer Mundo tendrán que enfrentarse a la dura realidad de la eficiencia del Cuarto Mundo, e incluso a la penetración de sus propios mercados. Servir la carga de la deuda cada vez mayor en esas condiciones sería casi imposible, deudas que en último término deberán pagarse a un pequeño número de países del Cuarto Mundo y de la OPEP. Pero éste también es un problema del Primer Mundo.

IV. *El Primer Mundo: procesos y antiprosos*

El Primer Mundo en su conjunto es ahora una región en decadencia relativa y absoluta. Está pagando la culpa de haber vivido del resto del mundo por mucho tiempo, hasta que el resto del mundo se hizo lo bastante poderoso como para contraatacar. Se aproxima el desenlace que se manifiesta en desempleo, inflación, deudas personales y nacionales, bancarrotas, etc. En sentido metafórico, se pueden citar dos buenos ejemplos no

⁴⁶ En el Caribe, la tendencia ya es relativamente clara: el culto shango, el interés en la macumba, el vudú, etc., y en cierto sentido también el movimiento Rastafarian.

⁴⁷ Véase el documento de Monica Wemegah, "The Spiritual Quest of AWL", documentos GPID, Ginebra, 1980.

LA CRISIS INTERNACIONAL ACTUAL

económicos para ilustrar este aspecto. El primero es la inversión del narcotráfico: ya no es la juventud china y sus padres los que vienen siendo envenenados, como lo fueron después que los británicos "abrieron" China al comercio del opio en el siglo pasado⁴⁸, sino la juventud de los países occidentales. El otro es el caso de la Iglesia de la Unificación Sun Moon⁴⁹: ya no son los niños y adolescentes de Sudamérica, África y Asia cuyos vínculos con sus padres y su cultura son rotos por las actividades misioneras, sino los jóvenes de Estados Unidos y otros países. En las colonias no fue tan fácil la defensa cultural contra los misioneros⁵⁰.

Todos estos fenómenos deben verse a la luz de lo que ha sido la base de la economía occidental: la explotación del proletariado interno (las clases trabajadoras); la explotación del proletariado externo (el Tercer Mundo); la explotación de la naturaleza; y una productividad elevadísima que en definitiva equivale a la explotación del centro de propio Primer Mundo⁵¹. El objeto fue garantizar el estilo de vida burgués con su énfasis en el trabajo no manual, el confort material, la privacidad ya sea en la familia nuclear o extensa y una seguridad predecible. Y el modo de producción que ha garantizado todos estos beneficios ha sido el crecimiento de la burocracia, el crecimiento de las empresas y el crecimiento de la intelectualidad, y en todas los actores principales son hombres de edad madura con educación universitaria. El requisito previo para este modo de vida es el crecimiento económico, y en grande. Lo que vemos es un crecimiento bajo, nulo o incluso negativo, y pocas razones por las que debiera cambiar.

⁴⁸ La primera guerra del opio se libró entre Gran Bretaña y China (1839-1842), la segunda fue emprendida por Gran Bretaña y Francia contra China (1856-1860). Ya desde comienzos del siglo XIX los británicos habían comenzado a contrabandear opio cultivado en la India hacia China.

⁴⁹ Agradezco a Ali Mazrui por señalármelo durante la reunión realizada en Lisboa (julio de 1980) del Proyecto de modelos para un orden mundial.

⁵⁰ Un libro excelente al respecto es *How Europe Underdeveloped Africa*, por Walter Rodney (víctima de asesinato político en 1980), (*Bogle L'Ouverture*, Londres, 1972), porque trata también los aspectos culturales.

⁵¹ Este tema está tratado en Johan Galtung, "Expansion/Exploitation processes: A Multi-Dimensional View", documentos GIPD, Ginebra, 1981.

Es fácil advertir cuál será la estrategia para manejar la crisis. Lo más probable es que sea el escenario "pardo", más o menos fascista, el que insistirá en evitar el derrumbe de los pilares de la supremacía occidental apoyándolos a toda costa. En concreto, significaría una mayor explotación de las clases trabajadoras interfiriendo las prácticas sindicales (sería el proceso inverso de lo que en la actualidad estaría ocurriendo en los países de socialismo de estado; la explotación continua del Tercer Mundo mediante la fragmentación; el afianzamiento de las dictaduras militares de diversos colores políticos y de la intervención militar mediante el rápido desplazamiento de fuerzas de tarea, en caso necesario; la explotación permanente de la naturaleza, haciendo caso omiso de las señales de advertencia y prohibiendo también los movimientos ecológicos; y sobre todo el aumento de la productividad para volverse más competitivo en el exterior. Esto último sería lo mínimo que se podría convenir en materia de política con el triángulo antiguo, los países de la OCDE, uniendo el norte menos imperialista, social-democrático y no fascista con otros países.

Sin embargo, suele olvidarse con facilidad que una mayor productividad, que significa una mayor producción de bienes/perjuicios y de servicios/dis-servicios por hora/hombre de trabajo, siempre tendrá que obtenerse a un cierto costo. En forma más específica habría cinco tipos de costo:

1. Una sociedad con una plétora de funcionarios, con una mayor proporción de burócratas, capitalistas (privados o estatales) e intelectuales a medida que la investigación, el capital y la administración tengan que reemplazar a la mano de obra en el proceso productivo.

2. Un nivel mucho mayor de desempleo, disfrazado tal vez como tiempo de esparcimiento obligatorio mediante la introducción de días laborables más cortos, semanas laborables más cortas, meses laborables más cortos, años laborables más cortos y vidas laborables más cortas (obteniéndose esto último con la prolongación de la escolaridad y la prolongación del retiro, los que en definitiva se reúnen en la denominada solución danesa, en la que la gente asiste a las universidades y a los colegios secundarios hasta la edad de 45 años, edad en que puede retirarse). Se olvida que al quitarles la ocupación a los seres huma-

nos, se les quita al mismo tiempo la posibilidad de autorealización mediante cierta forma de participación en el proceso productivo, aunque sea uno relativamente alienante, y se les vuelve socialmente inútiles, pues no ingresan al ciclo económico, salvo como receptores de beneficencia y gastadores de lo que han recibido ⁵².

3. Enfermedad número 1 de la civilización: trastornos mentales, sobre todo entre los cesantes, debido al vínculo que existe entre el trabajo y la salud mental.

4. Enfermedad número 2 de la civilización: enfermedades cardiovasculares, muy vinculadas tal vez con la tensión, y muy vinculadas también con el tipo de productos con que la gente contacta a diario, por ejemplo, en sus dietas, en una sociedad de alta productividad.

5. Enfermedad número 3 de la civilización: tumores malignos, cánceres que en la actualidad matan a 20 % y afectan a 25 % de la población en un país como Noruega, y que es la segunda causa más común de muerte infantil (siendo la más frecuente los accidentes). Respecto a la etiología, dichas enfermedades serían atribuibles al complejo tensión/contaminación.

Estos son costos considerables, y que ya se están pagando ⁵³. La relación que existe entre ellos y niveles aún mayores de productividad es tal vez exponencial y no lineal; en otras palabras, sólo la gente que está ciega frente a las "externalidades negativas" de este tipo puede propiciar una mayor productividad, ceguera que suele hallarse entre los economistas. En consecuencia, el proceso de decadencia del hombre como resultado de la presión por un crecimiento económico continuado sería prácticamente proporcional al acceso al poder de los economistas, con su peculiar ceguera frente a la estructura, la cultura, la historia, la política internacional, la naturaleza y los seres huma-

⁵² En cierto modo, nos encontramos en el proceso descrito por John Maynard Keynes, en su famoso ensayo "Economic Possibilities for our Grandchildren", en *Essays in Persuasion*, Londres MacMillan, 1931, pp. 358-373. No obstante, Keynes no tomó en cuenta los aspectos negativos del futuro tan brillante que describía.

⁵³ Estos cinco tipos de costo encabezan ya la lista de las inquietudes sociales, si no de los gobiernos, al menos de los movimientos populares en los países industrializados más "avanzados".

nos⁵⁴. Les sería instructivo observar el mundo sudoriental y aprender cómo puede recuperarse la sociedad, esperanza algo vana, pues los economistas no entenderán en todo caso, el trasfondo de civilización, y aunque lo hicieran, les sería muy difícil estimular un ethos confuciano/budista/occidental. Además, la productividad de la mano de obra en el sudeste no es necesariamente elevada; lo que sí es elevado es la cohesión y la orientación hacia metas.

Es por estas razones y otras similares que clasificaríamos a la mayor productividad entre las alternativas "pardas"; pero, naturalmente adquiere un color más humano cuando no va acompañada de las otras tres formas de explotación. Más interesante, sin embargo, es otro escenario, un antiproceto que podría denominarse la "onda verde". Este podría concebirse como la negación completa o parcial de los elementos estructurales considerados como esenciales para la textura de la sociedad noroccidental:

1. Un nivel más elevado de pautas de producción cooperativas y comunales, sin distinción entre compradores de mano de obra y vendedores de mano de obra.

2. Un estilo de coexistencia con el Tercer Mundo, combinado tal vez con menor interés en el Tercer Mundo, pues gran parte del interés occidental tradicional está vinculado a cierta forma de dominio, por ejemplo, mediante las prácticas de asistencia técnica.

3. La totalidad del movimiento ecológico, del que deriva su nombre la onda verde, coexistencia con la naturaleza, el ser humano como parte de la naturaleza.

4. Un menor nivel de productividad, limitando la productividad elevada a ciertos sectores bien definidos de la sociedad,

⁵⁴ Una aseveración de esta naturaleza podría tildarse de hostil para los economistas, y de eso se trata. Pero hay que señalar que esta hostilidad no rige necesariamente para la economía como disciplina académica: se requeriría cierta unilateralidad para el tipo de enfoque científico seguido en Occidente (el mismo objeto de crítica). Es cuando los economistas tienen poder político que se vuelven peligrosos. Por otra parte, los economistas que se han percatado de la situación y han escapado de su predicamento pueden volverse críticos sociales valiosísimos en su condición de "ex economistas".

cultivando por otra parte formas de producción con más mano de obra y creatividad. Como no se trate de un retorno a la Edad Media ni a la Edad de Piedra, en muchos casos se asociaría a una investigación activa en relación, por ejemplo, con la tercera revolución agrícola ahora en marcha con la utilización altamente compleja de la bioenergía, la biomasa en general, recolectores solares, recolectores eólicos, ciclos económicos locales de un nuevo tipo, etc.

5. Más trabajo manual para la clase que ahora realiza prácticamente sólo labores no manuales, y viceversa.

6. Menos comodidad material, lo que significa mayor contacto con la naturaleza y mayor empleo del cuerpo, pero sin cambios espectaculares.

7. Menos vida privada y más vida colectiva.

8. Una forma de seguridad menos predecible, por ejemplo, cambios mucho más frecuentes de empleo, de cónyuge y de domicilio.

9. Menos dependencia del Estado, mayor delegación, descentralización y autonomía a las unidades locales.

10. Menos dependencia de los tipos de producción capitalista, más economía "verde" (denominada por la socialdemocracia y las empresas como economía "negra" o "parda"), más producción para el consumo propio, para el intercambio, pero sobre una base no monetaria, o para el intercambio sobre una base monetaria pero en tal caso en ciclos económicos muy restringidos.

11. Menos dependencia de los intelectuales, una mayor tendencia a dedicarse a la producción autosuficiente, para comprender la propia situación (por ejemplo, la mujer preferiría entender su condición de mujer y no que se la defina el hombre).

12. Una lucha general contra los hombres de edad madura con educación universitaria, el movimiento feminista contra la represión de la mujer, movimientos correspondientes para los adolescentes y los ancianos y para los no intelectuales.

En suma, la onda verde posee tales componentes, que van desde una combinación que los incluye en su totalidad en una comuna autárquica a la forma muy pasiva de modo alternativo

de vida burgués, pero sólo corporal, no espiritual. Es probable que esa gente sea mucha en el Primer Mundo y su número seguirá tal vez aumentando. Paulatinamente algunos se apartarán del estilo de vida burgués y abrazarán en todo o en parte otros estilos.

¿Prevalecerá la alternativa “parda” o la “verde”? No se puede ni siquiera intentar la contestación a esta pregunta, a menos que uno esté dispuesto a dividir el Primer Mundo en partes. Lo dividiremos en Europa Meridional, Europa Central, Europa Septentrional (junto con Canadá), y los Estados Unidos, e intentaremos formular una predicción.

Para Europa Meridional podría ser que la opción no se presentara en esos términos, pues esa es la parte de Europa que podría entrar con mayor facilidad a cooperar con una parte del Tercer Mundo: los países del Maghreb que llegan hasta Asia Occidental. En realidad esta zona estuvo bajo la influencia del Imperio Romano, y el Mediterráneo sigue ahí. Las economías son bastante complementarias, y la totalidad de esos países tendría interés en mantener fuera a las superpotencias. Además, son —todavía— los países con la economía informal más poderosa.

En Europa Central (Reino Unido, Francia, la República Federal de Alemania —y, en menor medida, Bélgica, Austria y Suiza—) la crisis económica sería durísima, y no puede descartarse la posibilidad de que los movimientos pardos superen a los verdes. Ya existe una horrible señal: la tendencia de la cristiandad, cuando está en crisis económica, a iniciar el incendio de sinagogas es tal vez uno de los indicadores más seguros de dicha crisis⁵⁵. No obstante, el Reino Unido gobernado por el Partido Laborista se sentiría menos inclinado a los escenarios pardos que si estuviera regido por el Partido Conservador, o por lo menos así lo parece. Y los problemas raciales y étnicos provocados por la presencia de trabajadores extranjeros servirían de catalizadores poderosos.

En los países de Europa Septentrional y el Canadá habría poca base social para un movimiento pardo realmente poderoso, mientras que el movimiento u onda verde calzaría tan bien con

⁵⁵ Hechos que ocurrieron en forma manifiesta en Francia y la República Federal de Alemania a fines de 1980.

el ethos de la población que podría pasar a predominar. Esto ocurriría sobre todo en los países escandinavos septentrionales, y algo menos quizás en Dinamarca, donde la gente no parece ser tan aficionada a la naturaleza (más bien prefieren mirarla desde la ventana de un restaurante).

Por último, están los Estados Unidos, sobre los que se estima que nada se puede predecir. Hay tendencias pardas muy fuertes, arraigadas sobre todo en Estados Unidos-I (el complejo Nueva York/Washington/Houston/Los Ángeles/San Francisco/Chicago), en lo que respecta a las relaciones exteriores, y en Estados Unidos-II (el resto del país) respecto a los asuntos internos. Pero también hay una acentuada inclinación a la onda verde, basada en el voluntariado y en el regionalismo. Es riesgoso tratar de predecir cuál ganará.

V. Conclusión: un mundo aún más difícil

Al dividir el mundo en Norte y Sur, Occidente y Oriente, se obtienen los cuatro mundos sobre los que se basa el presente análisis: Noroccidental, Nororiental, Sudoccidental y Sudoriental:

OCCIDENTE		ORIENTE	
<i>Primer mundo:</i>		<i>Segundo mundo:</i>	
NORTE	Capitalismo privado Países de la OCDE	Socialismo de Estado Países del CAEM	
<i>Tercer mundo:</i>		<i>Cuarto mundo:</i>	
SUR	NOEI Sudamérica Caribe África, Mundo Árabe, Asia Sudoccidental	Ichi-ban China, Japón República de Corea, Taiwán. Hong-Kong, Singapur, ASEAN en general, Indochina, Australia, Nueva Zelanda, Oceanía	

Para comprender parte de la dinámica de este sistema, procuremos por un instante captar la situación mundial desde el punto de vista de los Estados Unidos. La tesis general es que los Estados Unidos se hallan involucrados profundamente en

cuatro conflictos de índole diferente, siendo cada uno profundo, amplio e intratable. A saber:

a) Conflicto con el Segundo Mundo: un conflicto político militar con la Unión Soviética sobre valores e intereses fundamentales, al que se suma una carrera de armamentos que absorbe más de 30 % de la formación de capital interno —tal vez mucho más— sin que se logre detener la carrera y con la probabilidad de una gran confrontación nuclear que dista de ser nula.

b) Conflicto con el Tercer Mundo: un conflicto político económico de liberación de las redes del neocolonialismo, librado en parte en forma institucionalizada en los foros de las Naciones Unidas, y en parte en abierto desafío internacional, en el que predominan los movimientos guerrilleros que luchan contra los Estados Unidos y el gobierno vinculado a dicho país.

c) Conflicto con el Cuarto Mundo: una competencia económica que en general ha ganado el Cuarto Mundo⁵⁶, no todavía en el sentido de encabezar las estadísticas mundiales, sino en el sentido de poseer dinamismo, iniciativa y crecimiento⁵⁷. Si Japón fracasa, los minijaponeses ocuparán su puesto; y si éstos fracasan, ocuparía su lugar la República Popular China, y todos utilizarán el resto del Cuarto Mundo como acervo de capital, mano de obra, materias primas y mercados⁵⁸.

⁵⁶ El Consejo Económico Japonés, órgano asesor del primer ministro, predice que el PNB japonés por habitante superará con creces el nivel estadounidense para el año 2000, 21.000 dólares comparado con 17.000 dólares.

⁵⁷ El cuadro que ofrecen las estadísticas del comercio mundial es relativamente claro. La participación porcentual de los Estados Unidos en las exportaciones mundiales de manufacturas disminuyó de 22,6 en 1955 a 12,3 en 1977; la de la Comunidad Económica Europea permaneció más bien estable, de 46,4 a 45,0 en igual período; la participación del Japón aumentó de 4,0 a 11,9 y la de los minijaponeses de casi 0 a 4,5. Si nos ocupamos exclusivamente de los países en desarrollo y observamos la participación que representan países y grupos de países en dicha categoría, entonces los minijaponeses se destacan con un aumento de un 20 % en 1955 a 58,2 % en 1977 —con 17,1 % para la República de Corea, 18 % para Hong-Kong y 7,1 % para Singapur, todos en 1977. Les siguen la India, con 6,7 % (en 1976, menos que el diminuto Singapur con 6,0 % ese año), y Brasil con 6,1 %.

⁵⁸ En consecuencia, la tesis general acerca del Cuarto Mundo es la que se perfila en tres ondas o tal vez cuatro. Primero, naturalmente, viene

d) Conflicto con el Primer Mundo: como resultado de los otros tres conflictos, se observa cada vez más un cierto alejamiento entre los Estados Unidos y sus aliados del Primer Mundo, pues se estima que este país tiene una fuerza menos abrumadora (en relación con el Segundo Mundo), y una acumulación de capital que ya no lo hace inconmensurablemente rico (en relación con el Cuarto Mundo). Este país poderoso, rico y moral está en vías de transformarse hacia su propia negación, a los ojos del Primer Mundo. Ningún otro país del mundo está expuesto a un proceso de erosión de su prestigio tan profundo o tan peligroso.

Japón. Luego, "los nuevos japoneses a la espera de plantear nuevos desafíos económicos al Occidente" (*International Herald Tribune*, 25 de agosto de 1982): "Durante la década de 1970 las economías de Taiwán, Corea del Sur, Hong-Kong y Singapur de industrialización acelerada crecieron a una tasa promedio anual superior a 9 %, mientras Japón revelaba una tasa anual de crecimiento de 6 %. Para los Estados Unidos la tasa fue de sólo 3 %. Por cierto que el crecimiento de las economías del Asia Oriental ha disminuido durante la actual recesión mundial. Pero la mayoría de los economistas espera que en cuanto el panorama mundial se aclare un poco, las economías del Asia Oriental se tomarán su venganza. Predicen que en la década de 1980, Taiwán, Corea del Sur, Hong-Kong y Singapur aumentarán el tamaño de sus economías entre 7 y 9 % anual, mientras que la economía más madura del Japón revelará incrementos anuales de 4 %. Luego viene la tercera agrupación, los países del ASEAN (con la superposición de Singapur): "prosigue la campaña de siga al Japón en Asia Sudoriental, *The Daily Yomiuri*, 29 de abril de 1982: El Primer Ministro de Singapur Lee Kuan Yew inició hace varios años la campaña denominada "inspiérese en el Japón". Malasia adoptó la política de "mirar al Oriente", que incluye a Corea del Sur y al Japón, luego que el doctor Mahathir Mohamad asumió como primer ministro hace nueve meses. El vicepresidente Adam Malik, de Indonesia, manifiesta que su país tiene mucho que aprender de las gigantes empresas comerciales japonesas. Y el artículo trae una interesante información incidental sobre el doctor M. de Malasia: El primer ministro de Malasia, que no ha estudiado en el Reino Unido, sumó a su campaña de "mirar al Oriente" la imposición de un tono menor deliberado a las relaciones con ese país. Y por último está China, en una etapa diferente: "el movimiento post-Mao, orientado hacia una economía mixta, ya autoriza la existencia de zonas económicas especiales, donde los empresarios extranjeros pueden instalar fábricas, contratar y despedir trabajadores y obtener utilidades. Ahora los líderes de la República Popular han hecho otra concesión al estilo capitalista: los negociantes independientes podrán contratar hasta siete empleados (*Time*, 7 de diciembre de 1981).

En lo económico, este vuelco posible de los acontecimientos sólo puede llevar a predecir la decadencia constante de la posición relativa del Primer Mundo. Sin embargo, lo que interesa es cómo se absorbe esta decadencia en el seno de la sociedad: con las élites traspasándose a al pueblo mediante el desempleo y la disminución del poder adquisitivo, o recorriendo juntos ese camino difícil e inexplorado llamado decadencia económica. Por cierto, que estos son los enfoques conservador y socialdemocrático, respectivamente, pero en el Primer Mundo estamos mal preparados para esta contingencia, pues carecemos incluso de una teoría de la decadencia económica, y para qué decir de una teoría sobre el manejo de esa decadencia.

En el Segundo Mundo es difícil imaginar grandes cambios económicos favorables, dada la situación internacional y el carácter estático de las estructuras económicas, asimismo, es difícil imaginar grandes diferencias de la distribución entre las élites y el pueblo en los años venideros, sobre todo después de la derrota —al menos hasta ahora— del movimiento Solidaridad en Polonia. Es más probable que haya grandes cambios políticos que grandes cambios económicos.

En el Tercer Mundo el NOEI ofrece tales ventajas a las élites que deberían estar en condiciones de captar casi todo el crecimiento de sus países, dejando a los pueblos (75-95 %) en una etapa de estancamiento o decadencia.

En el Cuarto Mundo la capacidad de distribuir es una ventaja importante. Habrá crecimiento, menos espectacular para el Japón, más vigoroso para sus seguidores más cercanos, y paralelo para las élites y los pueblos.

¿Y esto con qué clase de mundo nos deja? Cuando menos con uno muy problemático y peligroso. El centro de gravedad económico se desplaza de la parte noroccidental a la sudoriental del mundo. El centro de gravedad político se desliza hacia el Tercer Mundo en la medida en que los votos de las Naciones Unidas son importantes. El centro de gravedad militar, en una fórmula de equilibrio de poder anticuada y mal operante, sigue en el norte, dividido entre Occidente y Oriente. Esto no quiere decir que la fórmula antigua, con los tres tipos de poder anclados firmemente en el noroeste, fuera mejor: le confería poquísimos poder al resto del mundo y demasiado a unos pocos que lo usaban mal, para explotar, reprimir y luchar entre sí, y que

ahora padecen algunas de las consecuencias de su comportamiento mal adaptado en un mundo que es cada vez más un sistema mundial. Como distamos mucho de contar con un gobierno mundial con poder suficiente sobre estas formas de poder, mucho mejor habría sido una fórmula de equilibrio de poder en las tres dimensiones.

Tal como están las cosas podrían acentuarse mucho más cuatro patrones que ya son discernibles:

El Primer Mundo reaccionará con el poder que posee en exceso y en abundancia, es decir, el poder militar, mediante el envío, por ejemplo, de fuerzas de desplazamiento rápido contra los débiles en ese plano, es decir, el Tercer y (menos) el Cuarto Mundo. La condición para la acción concertada es que tiene que haber en el Primer Mundo una dependencia generalizada de los productos básicos, sobre todo petróleo y gas, se verán con malos ojos los esfuerzos para volverse independiente o depender del Segundo Mundo, pues disminuye la base para utilizar el poder militar. Lo habitual es que una población en decadencia económica general (como en el caso de las Falklands/Malvinas) acepte e incluso "aplauda" los esfuerzos para emplear la fuerza militar. Y el Primer Mundo utilizará los embargos económicos contra el Cuarto Mundo⁵⁹.

⁵⁹ Tal vez el mejor ejemplo de esfuerzos por bloquear las importaciones de automóviles japoneses provenga de Francia, donde el ministro de Industria, André Giraud, declaraba en febrero de 1981 que por cada 5 automóviles japoneses importados, un trabajador de la industria automovilística francesa quedaba cesante. Los automóviles japoneses quedaron bloqueados en los puertos (*Dagbladet, Oslo*, 6 de febrero de 1981). Pero la penetración ha ido lejos: una señal decidora de la superioridad del Cuarto Mundo en este caso, y hasta ahora del Japón, es que los sindicatos insisten en la inversión japonesa. "El Consejo Sindical/TUC de la zona norte ha ofrecido renunciar a la delimitación tradicional de ocupaciones, en un intento de atraer a la nueva fábrica de automóviles Datsun a la región. Se pensó que el hecho de poner fin a las prácticas sindicales restrictivas era la mejor oferta que podría hacer TUC para cerciorarse de que la Datsun viniera a instalarse a uno de los tres lugares posibles del noreste", *The Guardian*, 16 de junio de 1981. Y una historia similar desde Italia, pero que también se refiere a Gran Bretaña: "O rientra lo sciopero o Leyland ai giapponesi", *Corriere della Sera*, 20 de octubre de 1981, remitiéndose al *Sunday Express* del 18 de octubre, según el cual el presidente de la British Leyland amenazaba a los trabajadores británicos con que toda la empresa se vendería a los japoneses si no suspendían una huelga. En vista de lo expuesto, cabe preguntarse si aquello

El Segundo Mundo podría involucrarse en algo similar, pero en forma más regional, sólo hacia los países fronterizos (como en Afganistán), y con una motivación más militar.

El Tercer Mundo seguirá denunciando todas esas acciones y las élites utilizarán una retórica antimperialista enérgica para hacer creer a la gente que el antiguo enemigo sigue siendo la principal fuerza responsable de las divisiones en el país. Como tras esas palabras no hay fuerza ni dinero, tenderán a pasar prácticamente inadvertidas.

El Cuarto Mundo continuará avanzando en lo económico, y como está compuesto de países de niveles de desarrollo muy diferentes ofrecerá aún muchas sorpresas, sobre todo para el Primer y Segundo Mundos los que, imbuidos en su racismo e ideas de supremacía blanca, siempre tardarán en comprender cómo otras partes del mundo los desplazan. Naturalmente que la decadencia económica mundial generalizada repercutirá también en el Cuarto Mundo, pero se supone que aunque el Primer Mundo se cierre a gran parte del comercio, habrá todavía durante algún tiempo mercados suficientes en el Segundo Mundo, en las élites del Tercer Mundo⁶⁰ y en el propio Cuarto Mundo. Pero pasará mucho tiempo antes que este salto adelante vaya acompañado de la panoplia habitual de manipulación política global y de tácticas de presión militar.

constituye una amenaza creíble. Uno de los símbolos más claros de la supremacía industrial japonesa figuraba en el *Daily Mail*, 11 de noviembre de 1981: "la instalación de un anuncio para las películas Fuji de 25 toneladas y de 36.000 pies cuadrados, que contiene 10 millas de cables, ha consolidado el dominio japonés del neón en Times Square, Nueva York. Para fines de año, 22 de los 30 anuncios luminosos de Times Square promoverán productos japoneses. La cartelera de Fuji es la más compleja desde el anuncio con el hombre de los cigarrillos Winston, que solía formar anillos de humo".

⁶⁰ Así, el Japón ganó la importante competencia por la producción del "tercer automóvil" en la India, además del Morris Oxford y del Fiat 1100. Suzuki cerró el trato con Maruti después de meses de pacientes negociaciones, derrotando a competidores más conocidos, como Nissan, Renault, Fiat, BL y Volkswagen. El automóvil subcompacto de 800 cc. ofrecido por Suzuki superó a sus rivales en consumo de combustible (unas 65 millas por galón) y en precio 5.500 dólares, incluido impuestos, lo que en la actualidad constituye el 40 % del precio de un vehículo en la India) (*The Daily Yomiuri*, 30 de abril de 1982).

Son demasiados cambios y demasiado pronto para un mundo que se ha ajustado mal a los cambios que ya ha experimentado. Y, sin embargo, las ansias del capitalismo privado por obtener las utilidades, del socialismo de Estado por ejercer el control, del NOEI por tener una participación justa en el sistema capitalista mundial y del mundo sudoriental por batirlos a todos con sus propias armas tenderán a permanecer intactos, al menos en el plano de las élites en todos los mundos.

¿Pero qué pasa en el plano de los pueblos? Tal vez los pueblos se interesen más en las otras dos posibilidades, el capitalismo de Estado y el socialismo privado; exigirán lo primero mediante elecciones y/o movilizarán los esfuerzos de las élites para imitar al Japón y a los *japoncitos*, y refugiarse en sistemas colectivos, comunas, la cooperación interfamiliar, etc., como hacen los pueblos en condiciones de crisis. Los gobiernos denunciarán esta tendencia como retiro de los sectores formales (y controlables); pero es difícil negarle a los pueblos el derecho a defenderse. Y sin embargo, esos actos de autodefensa local, autosuficiente, pueden convertirse en modelos y precursores de lo que las élites tendrán que hacer en el plano más nacional: aumentar la autosuficiencia en un mundo cada vez más problemático.

LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL Y LAS PERSPECTIVAS DE AMÉRICA LATINA

por ENRIQUE V. IGLESIAS *

Se trata de un tema, ciertamente, muy complejo. Una de las cosas que aconseja la experiencia de los últimos años es mirar hacia la actual problemática económica con una enorme dosis de humildad. En primer lugar, durante el último período el horizonte previsible del mundo se ha acortado o desdibujado en forma dramática; el entorno internacional, que hasta hace pocos años tomábamos como un dato más o menos fijo, hoy está dando muestras de una inestabilidad que no habíamos conocido en los últimos cincuenta años. En segundo lugar, mientras que en los últimos decenios estuvimos en condiciones de enfrentar la problemática económica con paradigmas o modelos más o menos coherentes y claros, los agitados acontecimientos económicos hoy día escapan a explicaciones racionales y demuestran ser inmanejables mediante la aplicación de los esquemas tradicionales. En tercer lugar, el tratar los problemas que enfrenta un conjunto de países en desarrollo de un modo uniforme presenta grandes riesgos, sobre todo en el caso de América Latina, en donde sumar realidades económicas diferentes puede llevar a simplificaciones muy peligrosas, lo cual implica un llamado a la

* Este trabajo se basa en la conferencia pronunciada por el autor en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, el 24 de setiembre de 1982, en ocasión del Seminario sobre la Coyuntura Económica Internacional y su Impacto en América Latina, realizado en la Universidad de Belgrano (Buenos Aires) con el auspicio del RIAL y el coauspicio de la UNCTAD, la CEPAL y el SELA.

cautela frente a las generalizaciones y a la búsqueda de soluciones realistas y desagregadas. En efecto, la situación de los países latinoamericanos difiere considerablemente y, si bien todos están pasando por un período crítico, la forma en que se manifiestan los problemas y el peso relativo de cada uno de ellos difiere sensiblemente de país a país, así como también difiere la posición en que cada uno se encuentra para enfrentar la crisis, todo ello sin perjuicio de que existan denominadores comunes que dentro de ciertos límites aún permiten hablar de un modo general de América Latina.

La crisis económica internacional y sus antecedentes principales

Para abordar el tema, en un período caracterizado por tanta confusión, es necesario adoptar una visión histórica. En las actuales circunstancias resulta importante, especialmente en el campo económico, no dejarnos arrinconar por la problemática del momento y mantener de alguna manera una perspectiva histórica acerca de cómo llegamos a la situación en que estamos para, a partir de esa evaluación, colocar las cosas en el lugar debido. Todo momento crítico nos lleva muchas veces a acentuar la magnitud de los problemas, confundir sus causas o alterar su jerarquía relativa. Esa actitud inmediateista tiende a hacernos pasar por alto las fuerzas históricas que están detrás de la actual coyuntura, a perder de vista los elementos estructurales que están presentes en ella junto a sus manifestaciones más recientes o a dejar de percibir los puntos de inflexión profundos que ella entraña y en donde una observación más atenta podría reconocer las semillas de un orden de cosas futuro. De aquí la necesidad de adoptar una perspectiva histórica.

Tal perspectiva no disimula la profundidad de la crisis, ni los elementos nuevos que ésta encierra, sino que nos permite comprenderla mejor. Eso es lo que ocurre con los documentos presentados al XXVIII Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) por su Secretaría Ejecutiva. Como es sabido, cada tres o cuatro años los gobiernos miembros de la comisión se reúnen para evaluar la evolución económica de América Latina y fijar las orientaciones que enmarcarán la acción de la Secretaría Ejecutiva. Los documen-

tos preparados para el último período de sesiones que tuvo lugar en 1981 en Montevideo, con el objeto de ilustrar la labor de las delegaciones, se centraron en un tema: las perspectivas económicas de América Latina en el decenio de los años ochenta. Al revisar esa documentación queda de manifiesto tanto la magnitud y continuidad de los logros acumulados por América Latina a lo largo de los últimos treinta años como lo novedoso y hasta imprevisible de la crisis que ahora la golpea.

Sosteníamos, al realizar ese análisis, la necesidad de encarrar las perspectivas de la región en los años ochenta con una visión histórica. Señalábamos que, al examinar esas perspectivas, en algunos sectores de opinión prevalece una posición catastrófica, que tiende a destacar la vulnerabilidad de América Latina frente a la presente crisis, al colocarla contra el telón de fondo de la debilidad estructural de las economías latinoamericanas y de la persistencia de los problemas no resueltos, posición que considerábamos injusta. Efectivamente, es preciso reconocer que en los últimos treinta años la región experimentó un proceso de desarrollo económico y social muy importante que la transformó profundamente, y que ahora le permite afrontar lo que probablemente constituya la crisis más grave que ha tenido que enfrentar en los últimos cincuenta años a partir de capacidades y experiencias que antes no tenía.

Esto es cierto, en primer lugar, cuando uno observa el desborde que han experimentado las fuerzas productivas de los países latinoamericanos en los últimos años, desborde que determinó que a fines de los años setenta la producción regional hubiese alcanzado un tamaño cinco veces superior al que registraba en los años cincuenta y que el mercado interno hubiera alcanzado para la región una significación equivalente a un millón de millones de dólares. Esto se refleja en el hecho de que a lo largo del último decenio los países latinoamericanos, en promedio, hayan mantenido una tasa de crecimiento del orden del 5 % ó 6 % anual, muy superior a los promedios de los países desarrollados. Se expresa también en un sostenido aumento del ingreso, no obstante que su distribución haya continuado siendo profundamente injusta, lo cual no impide que ese incremento del ingreso se haya traducido en el mejoramiento de una serie de indicaciones sociales, particularmente en el campo de la educación y la salud. Se trata de logros innegables, cuyo motor

indudablemente radicó en el proceso de industrialización en que se embarcó deliberadamente la región durante esos años. Ese proceso respondió a los requerimientos y también a las limitaciones de esa época, pese a las insuficiencias y defectos que hoy se le podría atribuir desde una perspectiva ahistórica, una visión que ha contribuido mucho a hacer olvidar la importancia que tuvo este fenómeno para el desarrollo de América Latina. La industrialización contribuyó poderosamente a consolidar la nacionalidad de los países latinoamericanos, fue responsable del grado de modernización económica y social que alcanzaron en los últimos cincuenta años y, en el último período, dio impulso a la pujante capacidad exportadora de que dieron muestra dichos países. En el mantenimiento y expansión de esa capacidad exportadora —y, por consiguiente, en la profundización del proceso de industrialización que le sirvió de base— radica una buena parte de las posibilidades de que disponen estos países para superar la crisis.

Junto con el desborde de las fuerzas productivas debemos llamar la atención hacia la formación de una nueva sociedad latinoamericana. América Latina es hoy una región de 360 millones de habitantes, el 50 % de los cuales habita en áreas urbanas. Entre 1960 y 1980 la tasa de escolarización de los niños de 6 a 11 años subió del 57 % al 82 %; la de los adolescentes de entre 12 y 17 años, del 35 % al 63 %, y la de los jóvenes de entre 18 y 23 años, que se encuentran en la educación superior, del 6 % al 26 %, habiendo en estos momentos 4 millones de jóvenes latinoamericanos en las universidades; este significativo aumento de la cobertura educativa tuvo implicaciones claramente favorables desde el ángulo distributivo, beneficiando mayoritariamente a los sectores medios y a los grupos de bajos ingresos, puesto que desde hacía largo tiempo la abrumadora mayoría de los hijos de los ricos había tenido acceso a todos los niveles de la educación. Consideraciones muy similares son pertinentes con respecto a la participación de los grupos medianos y bajos ingresos en el mejoramiento social que revela la evolución de indicadores básicos de la salud de la población como lo son las tasas de mortalidad infantil, el suministro de calorías y la expectativa de vida al nacer. Es cierto que estos avances se han logrado en medio de una persistente desigualdad en la distribución del ingreso. Los cálculos más recientes, referentes a siete países que representan casi el 80 % de la pobla-

ción latinoamericana, estiman que en 1975 el 10 % de los hogares más ricos recibía algo más del 47 % del ingreso total mientras que, en el otro extremo, el 40 % más pobre no alcanzaba a captar siquiera el 8 % de ese ingreso. Lo que es más grave, esos estudios indican que entre 1960 y 1975 esta desigualdad tendió a acentuarse. Es verdad que esta tendencia se vio atenuada por el hecho de haberse dado durante un período de rápido crecimiento económico, en que fue acompañada por aumentos en el ingreso absoluto de todos los grupos, incluidos aquellos formados por las familias más pobres, como lo revela el mejoramiento de los indicadores mencionados más arriba. Y es cierto también que fue atenuada por los cambios registrados en la estructura social durante ese período, los que tendieron a morigerar las dicotomías entre campo y ciudad, pobladores marginales y obreros calificados y otras que caracterizaron a las sociedades latinoamericanas de los años cincuenta, apuntando hacia una trama social más compleja o más matizada, no sólo a través de la continua expansión de los sectores medios, sino también de la aparición de grupos ocupacionales cada vez más diversificados. Según algunos, estos cambios tienden a crear una región de clases medias que, junto con las ambivalencias propias de dichos sectores, constituyen agentes de educación, movilidad social y capacitación técnica.

Una tercera faceta de la transformación de América Latina es el vigoroso impulso que adquirió su relacionamiento internacional durante los últimos quince años. En 1970 exportábamos 15.000 millones de dólares, mientras que en 1980 exportábamos 100.000 millones. Esto refleja una tasa de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas que fue superior al 15 % en muchos países de la región durante ese período. Esto, a su vez, demuestra que la región no sólo fue capaz de industrializarse, sino de hacerlo de acuerdo con lineamientos que, en el largo plazo, generaron un dinamismo exportador francamente envidiable desde el punto de vista del resto del mundo. Por otra parte, el persistente aumento de las ventas externas de la región ha ido acompañado de una progresiva y considerable diversificación en la estructura de sus exportaciones, las que registran una creciente participación de productos manufacturados y semimanufacturados. Así, en 1965 dicha participación era de sólo 8,5 %; cinco años más tarde había subido al 15 %, y hacia 1980 superaba el 25 % del valor total de las exportaciones de

bienes. La tendencia a la diversificación de las exportaciones se aprecia mejor al considerar la participación de productos no tradicionales —manufacturados y no manufacturados— en las mismas: en 1980 estos productos representaban el 57 % de las exportaciones de Brasil, más de un tercio de las exportaciones de Chile, un 45 % de las de República Dominicana y el 60 % de las exportaciones de Uruguay, para tomar algunos países muy diferentes entre sí. Transformaciones de aún mayor magnitud se aprecian en el plano del financiamiento externo. Recordemos que cuando el presidente Kennedy lanzó el programa de la Alianza para el Progreso en Punta del Este, en 1961, creyó poder cambiar la situación de América Latina con un aporte de mil millones de dólares anuales. Sólo el año pasado América Latina captó 35.000 millones de dólares en los mercados financieros internacionales, por su propia cuenta, y con una participación muy limitada de los programas oficiales de ayuda externa. Es cierto que esta nueva posibilidad de captar abundantes flujos de recursos financieros internacionales ha traído consigo consecuencias contradictorias y hasta alarmantes, a las que me referiré separadamente más adelante, pero de momento quiero limitarme a señalar que esta capacidad revela la magnitud del cambio que ha tenido lugar en las relaciones externas de los países latinoamericanos. Y cuando hablamos de esas relaciones externas, no nos referimos sólo al comercio y al financiamiento, sino también a la participación en la industrialización mundial y a la capacidad de los países latinoamericanos para producir bienes cada vez más sofisticados y desarrollar o adaptar tecnologías complejas, que implican la capacidad de suministrar servicios técnicos y de producir y exportar bienes de capital, incluyendo la exportación de fábricas enteras llave en mano.

Por eso en Montevideo, cuando analizábamos las perspectivas de América Latina en el decenio de los años ochenta, proponíamos a los gobiernos una estrategia de desarrollo, que fue aceptada por éstos, que implicaba resolver los principales problemas económicos y sociales de la mayoría de los países latinoamericanos dentro de un horizonte de tiempo políticamente aceptable. Para hacerlo, nos basábamos en el relevamiento de los recursos naturales y humanos con que cuenta América Latina, y en los apreciables avances logrados por la región durante los últimos treinta años, a que me he referido más arriba, en

el plano económico, social e internacional. Porque, en efecto, no hay dudas de que a comienzos de los años ochenta América Latina estaba en condiciones excepcionalmente favorables para abordar con éxito un proceso de crecimiento económico acelerado, para corregir los graves problemas sociales que aún se encontraban pendientes dentro de plazos razonables y con posibilidades de éxito mucho mejores que en el pasado (y, desde luego, muy superiores a los que enfrentaban África, Asia y otras regiones del mundo en desarrollo), así como también para insertarse en forma más dinámica en la economía internacional. ¿Qué sucedió, entonces, que determinó que a menos de dos años de formulados aquellos análisis llegáramos a enfrentar una crisis de una profundidad sin precedentes en los últimos cincuenta años, que cuestiona todo un conjunto de previsiones que considerábamos altamente probables, y frente a la cual carecemos de modelos y de respuestas conocidas? ¿Qué pasó con el entorno internacional que, después de haber sido considerado favorable y ciertamente estable, se volvió de pronto impredecible y turbulento?

Los dos niveles de la crisis: estructural y recesivo

No hay dudas de que el mundo de los años ochenta vio precipitarse en forma acelerada una crisis internacional de características históricas, cuya profundidad no conoció precedentes durante el último medio siglo, y que influye profundamente en la evolución de América Latina. Una crisis internacional cuya persistencia y profundidad muy pocos previeron, cuyas causas escapan a las explicaciones conocidas y cuyos síntomas no responden a los tratamientos tradicionales. Por eso, para comprender las causas y la naturaleza de la presente crisis, quizá sea necesario reconocer que ésta se manifiesta en dos niveles: primero, una crisis estructural y profunda de largo alcance, y en segundo lugar una recesión pertinaz y rebelde que amenaza con prolongarse mucho más allá de lo que normalmente han durado las crisis durante la postguerra. Es decir, se trata de dos fenómenos que no hay que confundir ni perder de vista porque, si bien están íntimamente relacionados el uno con el otro, son de una naturaleza y obedecen a una dinámica diferentes y, por lo

tanto, merecen una atención especial y diferenciada por parte de los gobiernos y de los analistas latinoamericanos.

Hay una crisis estructural, tanto en el mundo occidental como en el mundo socialista, muy profunda. Algunos dicen que habría terminado el ciclo largo de expansión de la postguerra y que estamos entrando a un período descendente, que podría durar dos o tres décadas, de acuerdo con las teorías sobre los ciclos de largo plazo que han surgido una y otra vez en la historia del pensamiento económico, y que se han propuesto con singular fuerza en los últimos años, refiriéndose de una u otra manera a los planteamientos formulados por Kondratieff en los años treinta. Otros dicen que la crisis se debe a las diferencias registradas en los niveles de productividad de los distintos países industrializados, señalando que entre los años 1960 y 1980 la productividad aumentó solamente en un 70 % en los Estados Unidos, en comparación con un 170 % en el caso de Francia y con un 400 % en el de Japón, provocando la obsolescencia tecnológica de algunas economías frente a otras y determinando ritmos de innovación, de inversión y crecimiento muy distintos entre los distintos países, lo que plantearía una seria amenaza a la armonía mínima que debe existir dentro del sistema capitalista. Otros dicen que estamos en presencia de una obsolescencia de tipo sociológico, cultural e institucional, apuntando a la rigidez cada vez mayor que presentan los intereses de los diversos sectores que integran la sociedad, como consecuencia de su creciente calificación, unida a la agudización de la pugna distributiva; al surgimiento de preferencias que no se contentan con tener más de lo mismo sino que enfatizan la búsqueda de valores relacionados con la calidad de la vida, o a la progresiva esclerosis institucional que se observa en las sociedades avanzadas.

En el fondo, tenemos que reconocer que todas estas explicaciones se limitan a destacar uno u otro aspecto de la realidad contemporánea, y que todos ellos forman parte de un mismo síndrome. La complejidad misma del fenómeno que esta multiplicidad de explicaciones trasunta, parece indicarnos que estamos llegando al fin del mundo de postguerra y entrando en otra etapa. Estamos llegando al término del "milagro expansionista" que presenciemos durante los últimos treinta años, siguiendo los patrones de desarrollo prevalecientes en las socie-

dades industriales avanzadas, y estamos enfrentando cambios de orden cualitativo. Las profundas transformaciones tecnológicas que se están produciendo en el mundo contemporáneo, la importancia que dentro de él están adquiriendo la información y los servicios, la readaptación de las industrias existentes como consecuencia de la robotización o el surgimiento de industrias nuevas como la de los nuevos materiales o la biogenética, todo ello unido a la transformación de las estructuras y los valores sociales, nos sugieren la magnitud de la transformación que está sufriendo el escenario dentro del cual América Latina tendrá que desenvolverse en los próximos años. Tendremos que responder al desafío de enfrentar una nueva problemática, cosa que los europeos ven muy claro y cuyo reconocimiento dominó la última reunión en la cima de Versalles, pero que lamentablemente parecería estar ausente de las preocupaciones latinoamericanas, habitualmente centradas en el corto plazo, debido a la permanente necesidad de enfrentar problemas graves y urgentes. Y el desafío de enfrentar una nueva problemática es más formidable aún que el de resolver viejos y persistentes problemas no resueltos. Porque la naturaleza misma de estos problemas se transformará en un nuevo escenario. En tal sentido, se trata de un desafío estructural muy profundo, y nosotros cometeríamos un error histórico si no estuviésemos conscientes de la presencia de estos cambios y de la necesidad de prepararse para vivir en un mundo diferente. Tenemos que esforzarnos por comprender las coordenadas dentro de las cuales nos corresponderá situarnos, porque la salida de la crisis actual no nos va a devolver al punto de partida y no va a reeditar el mundo del pasado, y ese esfuerzo plantea serios requerimientos al pensamiento latinoamericano.

Pero junto con esa crisis estructural de largo plazo se encuentra la llamada crisis recesiva, desarrollada a fines de los años setenta y principios de los años ochenta, una crisis que no es puramente cíclica, que está estrechamente relacionada con la anterior, y que por ello se presenta frente a los dirigentes del mundo industrial con características inesperadas y muy persistentes. Sabemos que durante 1982 en esos países prácticamente se detuvo el crecimiento del producto. Sabemos que la inflación pasó a constituir un problema de primera magnitud en buena parte de ellos y que, si bien últimamente ha dado muestras de ceder un tanto, ello se ha logrado a costa del crecimiento

y de muchas otras cosas. Sabemos que en los mismos países el desempleo incluye a más de treinta millones de personas. Que las inversiones siguen declinando, y que además se ha creado un pernicioso vuelco del interés desde el circuito productivo hacia el circuito financiero, debido al inusitado aumento de las tasas de interés, un fenómeno nuevo dentro del sistema capitalista de los últimos cincuenta años, el cual se manejó con tasas positivas de entre 0 % y 2 %, que rápidamente han pasado a representar tasas del 5 % y 6 %, trasladando el foco de atención desde el proceso productivo hacia los circuitos financieros y especulativos que han dominado la escena en los últimos años.

Esta compleja problemática que hoy se plantea en los países industrializados coincide con la existencia de una gran confusión entre sus dirigentes, sus técnicos y sus intelectuales. Es importante reconocer este hecho, porque con frecuencia pensamos, como yo mismo acabo de manifestarlo más arriba, que la solución de los graves problemas que hoy día enfrentamos constituye un desafío a la inteligencia latinoamericana, lo cual, para ser equilibrados, exige recordar la confusión que se advierte en las aproximaciones teóricas surgidas de los grandes centros avanzados. Los últimos años han dejado en claro que ni los enfoques monetaristas están dando los resultados que sus propiciadores esperaban ni parecería posible regresar a los enfoques keynesianos. No es de extrañar que un quiebre tan profundo en el curso de la economía mundial, como el que se ha producido en los últimos años, plantee problemas que no pueden ser adecuadamente explicados ni resueltos a la luz de la sabiduría económica convencional y que han dado lugar a desconcertantes perplejidades, enconados debates y corrientes revisionistas surgidas desde ángulos muy encontrados. La absoluta falta de previsiones acerca de lo que iba a ocurrir, y la insuficiencia de las fórmulas tradicionales para superar los peores aspectos de la crisis, han sacudido algunas de las premisas en que se basaba la ciencia económica, sacándola de aquel sitio de excesiva certidumbre en que algunos pretendieron colocarla, y recordándonos el carácter prudencial que inevitablemente poseen todas las ciencias sociales y la necesidad de acercarse con una actitud de humildad a estas disciplinas.

El hecho es que la incertidumbre y confusión que reinan frente a la crisis en los países avanzados agrava la situación

de los países latinoamericanos. En los años cincuenta, cuando éstos iniciaban vigorosamente su proceso de industrialización, tuvieron como marco de referencia la experiencia histórica de los países desarrollados e incluso contaron con su cooperación financiera y técnica. En los años setenta, cuando esos mismos países comenzaron a abrir sus economías y expandir y diversificar sus exportaciones en forma acelerada, contaron con un ambiente económico internacional dinámico, abierto y favorable. En cambio ahora, cuando aquella etapa de crecimiento hacia adentro, seguida naturalmente de una fase de apertura a la economía mundial, podría dar sus frutos, los países latinoamericanos se encuentran con un contexto externo turbulento, impredecible y adverso. El reemplazo de la acentuada permisibilidad financiera internacional que lubricó en buena medida el crecimiento y la proyección externa de América Latina en los últimos años por un clima de incertidumbre y de recelos ha contribuido decisivamente a configurar ese contexto adverso.

El síndrome financiero

La forma cómo la crisis internacional afectó a la periferia en estos últimos años, especialmente en el caso de América Latina, y las modalidades que está adoptando su impacto recesivo en esos países están fuertemente vinculadas a lo que yo llamaría el síndrome financiero.

Como ya he señalado, al comenzar los años ochenta América Latina entró en su más grave crisis desde la gran depresión de los años treinta, como consecuencia de un complejo conjunto de factores externos e internos. Ello se manifiesta con especial dramatismo en 1982. Así, ese año, la crisis se manifestó prácticamente en todas las principales variables macroeconómicas y afectó, en mayor o menor medida, a la gran mayoría de los países de la región. Así, por ejemplo, se estima que al concluir ese año el producto bruto total de América Latina habrá disminuido en casi 1 %, lo que jamás había ocurrido en los cuatro decenios anteriores. El producto por habitante, que ya había declinado ligeramente en 1981, caerá ese año en más de un 3 %. Se acentuó la tendencia al deterioro de la relación de precios de intercambio, que cayó a su nivel más bajo en más de medio siglo,

por lo que la merma del ingreso total de esos países fue aún más marcada que la del producto. Se elevaron las tasas de desocupación y la inflación se aceleró marcadamente. El balance de pagos, que ya había exhibido signos de debilidad en los dos años anteriores, cerró con un déficit sin precedentes de cerca de 14.000 millones de dólares. Este saldo negativo se produjo a pesar de que el balance comercial, tras arrojar un déficit de más de 600 millones de dólares en 1981, generó en 1982 un superávit de 8.800 millones de dólares. El déficit del balance de pagos se debió en buena medida a la cuantiosa elevación que experimentaron los pagos por utilidades e intereses, que sobrepasaron los 34.000 millones de dólares, duplicándose tan sólo en el transcurso de los dos últimos años. Lo anterior contrastó fuertemente con la violenta caída del ingreso de capitales extranjeros, cuyo monto se redujo de 42.000 millones de dólares en 1981 a poco más de 19.000 millones en 1982. Al mismo tiempo, se redujo a la cuarta parte el ritmo de expansión de los créditos internacionales, que durante los cuatro años anteriores habían determinado un crecimiento de la deuda externa cercano al 25 % anual. Con todo, a fines de 1982 ésta ascendería aproximadamente a 275.000 millones de dólares, y la relación entre ésta y el valor de las exportaciones alcanzó un coeficiente de 2,5 en comparación con el de poco menos de 2 registrado en promedio durante los cinco años anteriores.

No es de extrañar que esta situación haya traído devaluaciones en cadena, pérdida de reservas internacionales y dramáticos efectos sociales, expresados en el aumento del desempleo, la caída del salario real y una situación general de desasosiego, que hoy constituye el rasgo dominante en la mayoría de los países latinoamericanos, y que compromete las posibilidades de aplicar en todo su rigor los mecanismos de ajuste que desearían poner en juego los gobiernos.

Ya he señalado la incidencia que ha tenido sobre esta situación un contexto económico internacional inestable y adverso, pero sería una forma de escapismo atribuir el grueso de la crisis a factores de tipo internacional, ya que muchos de los problemas señalados tienen raíces internas. Es evidente que al impacto de la crisis internacional se sumó, de una u otra forma, el de las políticas, de un corte u otro, aplicadas por los propios países. Y esta observación no se refiere solamente a las políticas enmar-

cadadas dentro de una determinada ideología ya que, con diferencias de grado, la misma insuficiencia se hace notar en países que han procurado enfrentar la crisis a partir de sistemas económicos muy diferentes. En otras palabras, la gravedad de sus repercusiones no podría atribuirse a un solo tipo de política económica, sino que se da en las más variadas experiencias.

Pero lo que quisiera subrayar aquí es el papel central que en esta crisis juega el comportamiento de las variables financieras. En este, como en otros planos, hay que comenzar por reconocer que el síndrome financiero que acompaña a la crisis tiene un origen internacional. Se origina, efectivamente, en una actitud de permisibilidad financiera desconocida hasta ahora por parte del sistema bancario privado internacional, que canalizó recursos en volúmenes sin precedentes hacia América Latina, llevando el monto de su endeudamiento a las magnitudes que acabo de mencionar. Naturalmente, a partir de esta tendencia mundial, la situación que hoy enfrenta cada país se explica en buena medida por sus políticas internas. Se advierte aquí una gran diversidad de situaciones. En algunos casos los países optaron por postergar el ajuste que habrían debido realizar como consecuencia del aumento de los precios del petróleo y se endeudaron para pagar la cuenta petrolera. En otros casos los países se endeudaron para financiar programas de inversión que eventualmente resultaron estar sobredimensionados, y que estimularon la importación de bienes de capital, sin dar lugar a proyectos rentables dentro de los plazos esperados. En otros lo hicieron para adquirir armamentos. En otros, aun las políticas económicas internas permitieron que los créditos internacionales sirvieran fundamentalmente para enriquecer a unos pocos grupos privados a través del financiamiento de operaciones especulativas o simplemente de la fuga de capitales. En otros, por fin, con esos créditos se financió la expansión del consumo interno al estimular una abundante afluencia de distintos productos, especialmente de bienes durables, de origen generalmente importado. Incluso en algunos casos, ilustrados preliminarmente por estudios de la CEPAL, lo que se hizo fue sustituir el esfuerzo de ahorro interno por ingreso de créditos provenientes del exterior.

Con todo, es necesario recordar a estas alturas lo que decía en un comienzo, en el sentido de que cualesquiera que sean los

problemas planteados por el monto y las características de su endeudamiento externo, al recurrir a él los países latinoamericanos estaban postergando los efectos de la recesión mundial y procurando mantener su ritmo de crecimiento. Al mismo tiempo, cuando uno mira a este abigarrado panorama llega a la conclusión de que las modalidades y el impacto del endeudamiento externo varían profundamente de país a país, así como también las fórmulas para el manejo de la deuda que en cada caso podrían resultar más adecuados.

Naturaleza y causas del problema

El fuerte incremento del endeudamiento externo de América Latina, particularmente en los cinco años que precedieron a 1980, presenta características nuevas y bien definidas. La participación de los bancos privados en dicho endeudamiento aumentó fuertemente: en los años sesenta su proporción era insignificante, mientras que en los años ochenta superó el 50 %, e incluso los dos tercios del endeudamiento total en el caso de algunos países, como Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela.

El elevado endeudamiento contraído por América Latina en los últimos años se debió en buena medida a la disposición de los bancos privados para financiar la mayor parte de los déficit en cuenta corriente de la región a partir de 1974, año a partir del cual la oferta de crédito bancario fue extraordinariamente abundante. Esa situación sin precedentes de permisibilidad financiera internacional se debió a diversos factores, entre los cuales se cuenta la necesidad en que se encontró la banca privada internacional de jugar un papel fundamental en la redistribución de los excedentes financieros acumulados por los países de la OPEP, la menor demanda de créditos por parte de los países industrializados como consecuencia de la crisis iniciada conjuntamente con el aumento de los precios del petróleo y la propia tendencia de los bancos privados a diversificar sus riesgos, tornando elegibles a clientes que antes no lo eran.

Sin embargo, a partir de 1982, los bancos se han tornado mucho más cautelosos en relación con el otorgamiento de nuevos créditos, particularmente en favor de países en desarrollo. Esta

actitud ha sido motivada por muchos factores. Por una parte, la prolongada recesión de las economías industriales ha debilitado los mercados bancarios, creando dificultades de pago a sus principales clientes y aumentando su demanda por créditos. Por otra parte, muchos países en desarrollo también han experimentado dificultades para atender el servicio de su deuda. A ello se agregan otras consideraciones como la alta concentración de sus carteras en algunos países en desarrollo, particularmente en el caso de algunos países latinoamericanos, y una insuficiente relación entre su capital y sus activos. Todo ello ha introducido como elemento de preocupación y reticencia en la banca privada internacional un agudo contraste con la permisibilidad sin precedentes demostrada en los últimos años.

Tratando de sistematizar una situación cuyas causas son variadas y confusas, puede decirse que cuatro son los factores que inciden en el síndrome financiero anteriormente mencionado.

Uno de los orígenes del problema se encuentra en la recesión internacional que, según ya he dicho, ha sido extraordinariamente prolongada. Este fenómeno ha disminuido la demanda en los países industriales y, por consiguiente, los precios de las exportaciones latinoamericanas. Al mismo tiempo, los países en desarrollo han procurado contrarrestar la baja de los precios mediante un mayor volumen de exportaciones, atochando los mercados y bajando aún más los precios. De este modo, la recesión erosiona la fuente de recursos de que disponen esos países para pagar su deuda externa —las aportaciones— y afecta la opinión de los bancos acerca de la solvencia de dichos países, restringiendo sus posibilidades de obtener nuevos créditos.

Un segundo factor que incide en la difícil situación financiera porque atraviesan los países de América Latina, radica en las desfavorables condiciones en las cuales estos países han contratado sus créditos en los últimos años. En 1982 las tasas de interés reales llegaron a superar el 7 % en Estados Unidos, lo que contrasta con tasas del 2 % vigentes en promedio durante los años sesenta, y con tasas reales negativas durante la última parte del decenio anterior. El peso de las altas tasas de interés básicas se ha visto agravado por el alza que ha experimentado el componente variable de los intereses cobrados en los préstamos en euromonedas a los países en desarrollo; dicho

componente variable refleja el mayor riesgo que perciben los bancos en esas plazas. De esta manera, el alza de las tasas de interés no sólo aumenta el costo de los nuevos préstamos, sino también el del endeudamiento preexistente pactado con interés variable. Por lo demás, las tasas de interés deben examinarse en relación con los precios de las exportaciones de los países latinoamericanos, que han tenido una fuerte baja en los últimos dos años, afectando su capacidad de pago de la deuda. En 1982, solamente los pagos por conceptos de intereses absorbieron alrededor de la mitad de los ingresos por exportaciones en los casos de Argentina, Brasil, Chile y México. El costo del endeudamiento se ha agravado aún más debido a la evolución de los plazos medios de los préstamos. Éstos, en los dos últimos años, han tendido a acortarse, adelantando el servicio de la deuda y ejerciendo presiones adicionales sobre la capacidad de pago de los países. El aumento del endeudamiento a corto plazo, que en 1982 probablemente representó un tercio del endeudamiento total de América Latina, obliga a refinanciar proporciones cada vez mayores de la deuda cada año. Esta necesidad choca con la nueva actitud de los bancos, que ven en el incremento de la deuda a corto plazo un síntoma de dificultades de pago y un aumento del riesgo que representa el país respectivo.

Pero no todas las causas del problema son atribuibles a factores externos. No hay dudas de que la situación que estoy describiendo se vio agravada por el hecho de que en los años setenta América Latina optara por una estrategia de desarrollo basada en el endeudamiento externo. He señalado ya la necesidad de reconocer que durante varios años el resultado de esta estrategia fue positivo. A pesar de la inflexión experimentada por el ciclo expansivo de los centros a partir de 1974, el crecimiento económico de América Latina fue relativamente alto y, en todo caso, bastante superior al de las economías industrializadas. Además, dicha estrategia parecía razonable en la medida en que el endeudamiento era barato, con tasas de interés real muy bajas o negativas y plazos prolongados, y se pagaba en dólares cuyo valor real se iba erosionando. Sin embargo, los defensores de esta estrategia subestimaron el costo real de los créditos que estaban obteniendo. Sus costos nominales no reflejaban el riesgo de que, al plantearse un conflicto entre el aumento de las obligaciones con los bancos comerciales y los límites fijados por dichas instituciones para sus compromisos, se en-

trara en un período de encarecimiento y restricción del crédito. Este riesgo se vio agravado por el hecho de que algunos países obtuvieran un volumen de crédito que superó su capacidad para usarlo productivamente, según ya he señalado, lo que determinó que dichos países enfrentaran el impacto de la recesión de los últimos años —y, por ende, la necesidad de obtener nuevos créditos— en condiciones muchos más desfavorables que en 1974.

Por último, si bien gran parte de este fenómeno puede atribuirse a erróneas estrategias de endeudamiento externo, es indudable que la estructura de los mercados financieros internacionales contribuyó al surgimiento del problema. En una etapa inicial, los bancos fueron extraordinariamente generosos en la concesión de préstamos, procurando colocar rápidamente los excedentes depositados en esos mercados dentro de una atmósfera de aguda competencia y excesiva liquidez. Sin embargo, andando el tiempo se produjo una doble asimetría entre lo que los bancos estaban en condiciones de prestar y la capacidad de los países para absorber eficientemente dichos fondos, por una parte, y entre su capital y las obligaciones pendientes, por la otra. A partir de 1974 el sistema bancario internacional llegó a constituir de hecho una suerte de banco central para la economía mundial. Sin embargo, los bancos privados carecen de las condiciones necesarias para cumplir esa función, y sólo pueden hacerlo por un tiempo limitado. El nerviosismo que parece haberse apoderado de ellos en el último período contrasta con la confianza de que dieron muestra durante el decenio precedente, contribuyendo así a agravar la inestabilidad económica internacional. Para apreciarlo basta comparar las palabras pronunciadas por el director del Fondo Monetario Internacional para el Hemisferio Occidental, hace pocos años, con el clima de preocupación y reticencia que hoy se observa.

“Permítaseme comenzar por una proposición muy obvia, pero que con frecuencia se ignora en las discusiones acerca del manejo de la deuda externa. Por regla general, la deuda de una nación no se repaga. Muy probablemente, un intento de repagar la deuda provocaría grandes perturbaciones económicas. Cuando los banqueros internacionales indican que están dispuestos a otorgar préstamos a un país en desarrollo en cierta escala, la interpretación que hay que dar a esta indicación es que piensan seguir ampliando el

límite de préstamos a ese país en forma gradual, sin límite de tiempo. Sólo así puede atenderse el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de ese país y evitar los problemas del servicio de su deuda. El peor de todos los cursos que la comunidad financiera privada internacional podría seguir con respecto a un país en desarrollo es alternar períodos de préstamos excesivos con períodos de no concesión de nuevos préstamos”.

Es precisamente esto lo que tendió a ocurrir en el último período, por lo cual afirmaba hace un momento que los bancos privados internacionales han contribuido fuertemente a acentuar los movimientos cíclicos de la actividad económica, tanto en el plano nacional como en el internacional.

Los imperativos planteados por la crisis

Nos encontramos, pues, con una profunda crisis, de carácter tanto estructural como recesivo, marcada por tres elementos: la transmisión de la recesión internacional, la aceleración de la inflación y el incremento explosivo de la deuda. En el fondo, los tres factores señalados inciden en este último fenómeno, por lo cual me he referido especialmente al llamado síndrome financiero que presenta en la actualidad la crisis económica mundial y a su impacto sobre América Latina. Del análisis anterior se desprende que dos hechos han conspirado contra las posibilidades de remediar esta situación. El primero se refiere a la conducta poco coherente de las fuentes financieras privadas, unida a la falta de instrumentos adecuados para abordar problemas de esta magnitud por parte de los organismos financieros internacionales. El segundo tiene relación con las erróneas estrategias de desarrollo basadas en el endeudamiento externo seguido por algunos países. En otras palabras, la superación de la actual crisis económica internacional y de sus repercusiones sobre América Latina, particularmente en sus aspectos financieros, depende primeramente de la actitud que adopte la cooperación internacional frente al fenómeno y, en segundo lugar, de lo que los países hagan internamente para corregir estos problemas. A

continuación formularé algunas reflexiones acerca de lo que se podría hacer en ambos planos.

Urge ante todo reconocer que, en la medida en que actualmente todos los países son afectados por la recesión internacional y al mismo tiempo se requiere la contribución de todos para promover la reactivación económica, el problema deja de ser individual o regional para convertirse en un problema global, que exige también soluciones globales. Lo anterior es particularmente cierto en el caso de aquellos países que, como los latinoamericanos, más se han abierto en los últimos años al comercio y a las corrientes financieras internacionales.

Las informaciones proporcionadas al comienzo indican que los países latinoamericanos ya se encuentran abocados a dolorosos procesos de ajuste interno. Si se desea evitar que esos ajustes se acerquen a los límites de la tolerancia social y política existentes en esos países, e influyan negativamente sobre el resto de la economía y las finanzas internacionales, se necesitarán políticas económicas imaginativas y de largo plazo por parte de los grandes centros industriales, así como también de una política de cooperación internacional adecuada a la profundidad y generalidad de estos problemas. Estas políticas pasan por la reactivación económica internacional, la introducción de reformas en el campo comercial y, desde luego, la adopción de medidas profundas en el área financiera.

Es evidente que una política de ajuste basada en la recomendación de que todos los países reduzcan sus importaciones e incrementen sus exportaciones no constituye una solución realista. Sólo lo sería en la medida en que los países industrializados inicien una política de reactivación que permita absorber las mayores exportaciones de los países en desarrollo. De ahí que hoy sea de primordial importancia el que los países industriales emprendan políticas de reactivación, sin incurrir en nuevos desbordes inflacionarios, pero sin supeditarlas a este último objetivo. La gran depresión de los años treinta ya enseñó que una política deflacionaria considerada como paso previo a la reactivación de las economías, al prolongarse en el tiempo, puede generar efectos acumulativos incontrolables y rebeldes con altísimos costos sociales y políticos.

El segundo frente se refiere al campo comercial. Si bien es justo destacar que en los últimos tiempos las autoridades

monetarias de los países industrializados están adquiriendo mayor conciencia acerca de la necesidad de actuar con prontitud, flexibilidad e imaginación, frente a la crisis de pagos de los países en desarrollo, no se advierte una reacción similar en el campo comercial. Aquí a los naturales efectos depresivos de la recesión económica mundial sobre el comercio internacional se agrega la equivocada reacción adoptada por los países industrializados para defenderse de la crisis por medio del recrudescimiento del proteccionismo bajo modalidades cada vez más insidiosas y sutiles.

El estancamiento del comercio internacional y el deterioro del marco de principios y normas que deberían regir dicho sistema plantean limitaciones graves e injustas a las políticas de expansión y diversificación de las exportaciones en que se han embarcado muchos países en desarrollo, bajo la orientación y con el beneplácito de los propios países industrializados que hoy les cierran sus mercados, y constituye un serio obstáculo a la solución de los problemas de pagos de aquellos países. Así como el dinamismo y la apertura de los mercados mundiales a partir de los años sesenta proporcionó un ambiente económico internacional favorable al progreso de los países en desarrollo, como se han encargado de señalar reiteradamente los propios países industriales, así también el surgimiento de un clima desfavorable en este campo constituye el principal de los factores que explican la dramática inflexión que ha experimentado el ritmo de desarrollo de esos países en los últimos años. Además, las severas restricciones experimentadas en el campo comercial impiden que cierre la ecuación a través de los cuales los países en desarrollo pueden estar en condiciones de servir su deuda externa, ecuación que depende de sus ingresos por concepto de exportaciones.

Los países en desarrollo deben luchar porque se detenga el progresivo deterioro que vienen experimentando las normas que rigen el sistema de comercio internacional y por el establecimiento de un sistema más eficiente y equitativo en este campo. En el corto plazo, los países en desarrollo, y muy particularmente los de América Latina, enfrentan el desafío de concertar su capacidad de negociación para evitar o lograr la rectificación de las corrientes proteccionistas que imperan en los países industrializados. El próximo período de sesiones de la Conferencia

Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD VI) brindará una significativa oportunidad para que la comunidad internacional logre un consenso que constituya el punto de partida para superar las distorsiones de que hoy día adolece el sistema de comercio internacional. De otro lado, la existencia de esos obstáculos refuerza la necesidad de intensificar la cooperación entre los países en desarrollo, una línea de acción que en el caso de América Latina cuenta con ricos precedentes en los movimientos de integración y de cooperación regional surgidos a lo largo de los últimos veinte años.

Pero como he señalado insistentemente a lo largo de estas reflexiones, tal vez el problema clave que enfrentan los países en desarrollo —y en especial los latinoamericanos— se encuentra en el frente financiero. El altísimo porcentaje de sus exportaciones que muchos países de la región deben destinar al servicio de la deuda, indican que ellos no estarán en condiciones de hacer frente a repagos del principal, y que incluso tendrán serias dificultades para servir el pago de los intereses, mientras se mantengan tan bajo los precios internacionales de sus productos exportables y tan altas las tasas de interés real. Para superar esta situación se requiere de un esfuerzo de cooperación internacional —tanto de fuentes públicas como privadas— de un volumen acorde con la magnitud del problema.

Si uno lee con atención el texto de los convenios de Bretton-Woods y toma en cuenta las circunstancias de la época, llega a la conclusión de que sus autores estaban anticipando una crisis económica muy violenta al término de la Segunda Guerra Mundial. En verdad, esa crisis no se produjo, y en cambio se ha desencadenado ahora, después de más de treinta años de expansión económica mundial. En aquel momento se pensaba que para enfrentar una situación como la que se preveía sería necesario asegurar que las instituciones que se estaban creando desplegaran una gran actividad, tanto en el caso del Fondo Monetario Internacional, el organismo llamado a resolver los problemas de pago de los países, como del Banco Mundial, considerado como prestamista de largo plazo. El hecho de que la crisis no se produjera con la magnitud que se había anticipado, y de que tanto el Fondo como el Banco hayan tenido necesidad de adaptar su presencia, sus funciones y sus actividades a la situación internacional, tal como ella fue evolucionando después de la guerra,

tienden a hacernos olvidar las intenciones que presidieron la creación de esas instituciones. Sin embargo, el hecho de que en previsión de una profunda crisis la comunidad internacional en aquella época haya pensado en el establecimiento de dos instituciones financieras internacionales llamadas a desempeñar un papel muy activo, debe hacernos reflexionar acerca de la necesidad de enfrentar la crisis actual, no con las mismas fórmulas, pero sí con el mismo criterio.

Es indudable que la profundidad alcanzada por la crisis económica internacional en los últimos años ha transformado su naturaleza. La magnitud de los desequilibrios internacionales debería llevar a la comunidad mundial a adoptar mecanismos y medidas diferentes de aquellos con los cuales han venido manejándose los ciclos económicos hasta ahora, que han demostrado ser insuficientes para manejar la fase actual del ciclo y, más aún, para enfrentar cambios estructurales. Es evidente que la profundización de las políticas de ajuste de corte tradicional al interior de los países en desarrollo, el limitado papel que están en condiciones de cumplir actualmente las instituciones financieras internacionales y las expectativas que puedan depositarse en esta etapa en la banca privada, no constituyen hoy una fórmula realista para enfrentar la crisis. Para hacerlo, de parte de la comunidad internacional se requerirán recursos financieros adicionales, nuevos criterios de condicionalidad y una nueva actitud por parte de la banca privada.

La primera de las líneas de acción sugeridas se refiere a la adicionalidad de los recursos requeridos para hacer frente a la actual situación financiera. Las diversas medidas propuestas en los últimos años con el objeto de ampliar la actual masa operativa del Fondo Monetario Internacional o de dotarlo de nuevas facilidades financieras resultan hoy particularmente urgentes. Tampoco debería dejarse de lado la iniciativa encaminada al aumento de los derechos especiales de giro como mecanismo de creación autónoma de liquidez. De allí la importancia de que se concretara la sugerencia formulada por algunas autoridades monetarias internacionales para convocar a una gran conferencia mundial que actualice las bases fundamentales del sistema de las relaciones económicas internacionales establecido en Bretton-Woods y que establezca nuevas bases para el sistema de comercio y de financiamiento internacionales. Al mismo tiempo,

debería ponerse especial énfasis en la reactivación del flujo de capitales públicos de largo plazo hacia los países en vías de desarrollo, con un sentido netamente anticíclico. Algunos países latinoamericanos se han dado cuenta de que fue un error restar importancia a las fuentes de financiamiento de carácter público, y los países industrializados que constituyen los principales contribuyentes a esos organismos deberían reconocer la inconveniencia de reducir drásticamente los préstamos del Banco Mundial o del BID destinados a América Latina, como recientemente han pretendido hacerlo, basándose en la gran magnitud de los capitales privados captados por la región durante el último período.

Un segundo tipo de acciones que contribuiría a aliviar el peso de la deuda para los países latinoamericanos se refiere a la modificación de la condicionalidad a que se sujetan los respectivos créditos. Parece evidente que en las actuales circunstancias deberían buscarse arreglos internacionales que proporcionen un alivio sistemático para el servicio de la deuda de los países en desarrollo. Estos arreglos no deberían estar ligados solamente a criterios vinculados con la oportunidad de la amortización de la deuda, como hasta ahora, sino con las necesidades planteadas por el desarrollo de los países deudores. En otras palabras, se debería avanzar hacia la adopción de mecanismos internacionales que permitan en forma orgánica el reescalonamiento de la deuda. Estas prórrogas no sólo incrementarían las posibilidades de los bancos de recuperar sus créditos sino que, en muchos casos, sólo significarían reproducir a nivel internacional prácticas aceptadas por los mismos bancos en sus mercados nacionales. Estos arreglos están siendo estipulados bajo un sistema de acuerdos especiales entre los países y las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El problema consiste en la condicionalidad con que tales acuerdos son concertados y en la necesidad de adecuar los criterios tradicionales a la magnitud y generalidad de la crisis recesiva mundial.

Un tercer factor que podría contribuir al alivio de la actual situación consistiría en que los bancos adopten una conducta más estable y prudente frente a los países en desarrollo. Ya he recordado cómo, a juicio del propio Fondo Monetario Internacional sería gravemente perjudicial que después de una actitud

de gran permisibilidad financiera, como la que imperó durante la segunda mitad del decenio pasado, se iniciara una política fuertemente restrictiva por parte de los bancos privados. Me parecen extremadamente pertinentes las prevenciones formuladas por el Director Gerente del FMI ante los bancos privados, reunidos en Toronto, al solicitarles prudencia en relación con los posibles recortes que pudieran introducir en sus préstamos a los países en desarrollo. Cada vez resulta más clara la necesidad de compaginar los acuerdos del FMI con el apoyo de la banca privada, no sólo para poder hacer frente a la magnitud del financiamiento requerido para la aplicación de los programas de ajuste, sino también en el propio interés de la banca privada internacional.

El otro frente en que es necesario actuar para superar la crisis es el de las políticas de ajuste interno. Se trata de un frente más difícil, ya que implica manejar las demás variables mencionadas más arriba, entre las cuales se cuentan la inflación, la recesión y el desempleo. Bien sabemos, por lo demás, lo difícil que es manejar una crisis en que se mezclan realidades sociales y políticas, como hoy ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos.

Si he privilegiado tal vez en el análisis la gravitación de los factores externos en la crisis, ello no significa que América Latina se encuentre por completo supeditada a ella y que, por ende, sea poco lo que pueda hacer por sí misma para contrarrestarlos. Por el contrario, creo que es mucho lo que puede y debe hacerse en tal sentido, no sólo para "administrar" la crisis y atenuarla, sino también para crear condiciones que contribuyan a la recuperación de nuestras economías. Ya he señalado que, si bien la crisis actual es la más profunda que ha conocido el mundo durante los últimos cincuenta años, para enfrentarla contamos hoy con una región que durante ese medio siglo experimentó sustanciales transformaciones, que ampliaron y diversificaron sus estructuras productivas, elevaron la capacidad técnica de sus élites profesionales y crearon mecanismos institucionales de considerable madurez y eficacia. En una palabra, durante ese periodo no cesó de acrecentarse la "capacidad de defensa" de nuestros países frente a las contingencias externas.

La diversidad que presentan las distintas situaciones nacionales, que ya destacaba en un comienzo, haría aventurado todo intento de bosquejar orientaciones generales para enfrentar la crisis. Así y todo, creo que existen algunas líneas de acción que se perfilan para la región, aunque con distintos grados y matices. La primera parecería ser la opción por una política explícita de reactivación, asentada en dos pilares básicos: el estímulo a la producción, orientada a los mercados nacionales y regionales, y la resuelta promoción de las exportaciones, que complementa y proyecta ese esfuerzo interno y contribuya a sostener el nivel de las importaciones necesarias para sustentarlo. La segunda es la adopción de todas las providencias necesarias y posibles para que tales empeños no se frustren por los desbordes inflacionarios. La tercera consiste en conferir la más alta prioridad a la solución de los graves trastornos sociales acarreados por la recesión y, en particular, al flagelo de la desocupación. Cada una de estas líneas de acción, y todas ellas en conjunto, representan un desafío formidable, pese a lo cual caen dentro del horizonte de lo posible, y constituyen un marco de referencia básico para las políticas de defensa y reactivación que se adopten. En todo caso, para que este marco de referencia efectivamente sirva para inspirar dichas políticas, será esencial el pragmatismo y la flexibilidad con que éstas se manejen, tal como ocurrió durante la crisis de los años treinta, en que los países pusieron en juego todos los instrumentos posibles de política —monetarios, fiscales, financieros y otros— procurando compatibilizar los objetivos de estabilización, producción y empleo, sin desmedro de ninguno de ellos.

No podría dejar de destacar una lección puesta de manifiesto por la crisis. Las oportunidades que ofrece actualmente el mercado regional, del orden del millón de millones de dólares; el persistente aumento del comercio intrarregional; las múltiples formas de entrelazamiento que se han desarrollado entre las distintas economías nacionales, más allá de las relaciones estrictamente comerciales; el fortalecimiento de la proyección externa de los sectores empresariales; las numerosas instituciones regionales existentes, así como las diversas vías de cooperación informal que se han explorado en los últimos años, constituyen otros tantos puntos de apoyo para un vigoroso esfuerzo en tal sentido. La vulnerabilidad externa de que ha

dato muestras la región frente a la crisis, exacerbada por conflictos políticos internacionales que han afectado a algunos de nuestros países, ha llevado a los países latinoamericanos a acordar, dentro del marco del SELA, la creación de un mecanismo de seguridad económica regional. Los pasos dados recientemente para examinar las medidas concretas en que podría basarse un mecanismo de esta especie merecen un apoyo y atención muy especiales.

EL COMERCIO NORTE-SUR Y LA AUTONOMÍA SOCIOECONÓMICA: UNA FÓRMULA DE PAZ

por WOLFGANG HAGER *

La conveniencia de asegurar un acceso cada vez más liberal de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los mercados de los países industrializados es uno de los pocos puntos en los cuales coinciden, al menos en principio, los proponentes del antiguo y del nuevo orden económico internacional. Los realistas admiten que tal vez sea necesario hacer excepciones al ideal, para responder a los grupos de presión en las democracias occidentales, que fuerzan a los políticos a sacrificar el interés general. Sin embargo, es deber de todos los hombres bien intencionados y con mentalidad internacional el mantener en un mínimo las presiones proteccionistas.

Este trabajo argumenta lo contrario: que el fracaso para reconocer los genuinos conflictos de interés existentes entre los países ricos y los países en desarrollo, y el consiguiente fracaso para negociar un orden que permita una coexistencia económica viable, conducirá a un entorno económico internacional cada vez más inestable y a relaciones políticas envenenadas.

El impacto de un crecimiento conducido por las exportaciones sobre el bienestar en los países en desarrollo es de carácter dinámico. El acceso a los mercados de los países ricos permite a los países en desarrollo superar sus limitaciones de

* El autor es actualmente profesor Konrad Adenauer en la Universidad de Georgetown, Washington D. C.

mercados internos que sufren de un insuficiente poder de compra: las exportaciones son una condición para una producción eficiente en gran escala. La integración del mercado mundial, sin embargo, abre la cornucopia del capital, la tecnología y el conocimiento de las corporaciones transnacionales. Los ingresos por exportaciones de manufacturas constituyen una fuente de divisas, y por lo tanto, de financiamiento del desarrollo, que es preferible al a menudo estático o errático ingreso de las exportaciones de productos básicos.

El efecto sobre el bienestar, en el caso de los países industrializados tiene elementos tanto estáticos como dinámicos. Primero, es probable que esos países se beneficien de los efectos de bienestar mundiales de una mejor asignación de recursos. Segundo, las leyes de ventajas comparativas empujarán a esos países hacia actividades de un mayor valor agregado en proporción con su amplia dotación de capacidades y capital. Tercero, un Tercer Mundo floreciente proporcionará el necesario impulso a la demanda (Informe Brandt)¹, que compensará el estancamiento de la demanda interna.

Siempre ha habido voces, hoy enmudecidas por el éxito de algunos de los nuevos países industrializados, que han destacado las consecuencias estructurales de la integración de los mercados mundiales para los países en desarrollo: un desarrollo y pautas de consumo distorsionados, niveles inadecuados de intensidad de capital, etc. Curiosamente, la miseria causada por la agricultura orientada hacia las exportaciones, desde la Gran Bretaña del siglo XVIII hasta los países en desarrollo hoy en día, no ha dejado sus marcas en las grandes corrientes de pensamiento. Por lo general, el Japón no es comúnmente citado como ejemplo de una economía distorsionada que, aunque tiene una pequeña parte de su PNB dedicado a las exportaciones, ha orientado, sin embargo, toda la economía a la producción de bienes exportables, descuidando la infraestructura habitacional y social, como también el sector de servicios. Sin embargo, al menos en el Tercer Mundo, se reconoce el conflicto potencial entre la integración de los mercados mundiales y la básica autonomía socioeconómica.

¹ *North-South: A Programme for Survival*, Informe de la Comisión Independiente sobre Temas de Desarrollo Internacional (Comisión Brandt). Londres, Pan Books, 1980.

Sin embargo, pocas personas parecen comprender que un conflicto así puede también surgir en Europa Occidental. La integración de los mercados mundiales amenaza la misma esencia de la cultura socioeconómica del moderno estado benefactor y es esta amenaza, incluso si todavía no se la reconoce, la que deteriorará cada vez más las relaciones Norte-Sur, al mismo tiempo que desestabilizará la economía mundial.

Conviene reescribir algo de la historia económica de post-guerra para discutir este punto. Generalmente, esta historia se presenta como un firme progreso hacia la liberalización del comercio. Sin embargo, hasta 1958-1959 y el fin de los controles de cambio, la liberalización de Europa Occidental fue principalmente confinada al propio continente, y se estimuló a la OCED a discriminar en contra de los Estados Unidos. En los años siguientes, con las tarifas todavía altas, los Estados Unidos continuaron el modelo del comercio complementario —agricultura y alta tecnología— en tanto que las compañías orientadas al mercado internacional que producían las manufacturas corrientes preferían la inversión directa a las exportaciones a esos mercados. Cuando por fin bajaron las tarifas (Rueda Kennedy) el dólar estaba sobrevaluado sin remedio. Como una consecuencia, Europa Occidental quedó sin una competencia efectiva: Europa del Este producía bienes que no encontraban mercados a ningún precio. Japón tenía una gama de producción más estrecha que estaba totalmente absorbida por el mercado estadounidense. Los países en desarrollo parecían permanentemente atrapados por una insuficiencia de capital, infraestructura, recursos humanos y mercados. Reforzaron esta ilusión una estructura de tarifas desfavorable a los bienes “típicos” producidos en los países en desarrollo, y el Convenio sobre Textiles de Algodón.

En otras palabras, Europa Occidental gozó, colectivamente, de una protección natural contra el mundo exterior, que no fue menos efectiva que el proteccionismo deliberado practicado por el Japón. Como resultado, Europa Occidental no sólo fue capaz de vender sus productos a precios muy cercanos al costo al resto del mundo, sino que también fue capaz de establecer esos costos, asignar los recursos y distribuir las remuneraciones de los factores de formas que correspondían a sus políticas y valores cambiantes. Si bien existían condiciones de libre comercio

dentro del continente, se evitaron las tensiones, puesto que esos valores e instituciones evolucionaron coordinadamente en toda la región.

En esos años de autonomía, Europa Occidental encontró respuestas a problemas que durante un siglo habían ocupado la política interna e internacional: la guerra de clases pareció resuelta de una vez por todas por la redistribución del ingreso y la introducción de elementos contractuales en los mercados laborales, que hicieron disminuir la brecha entre asalariados y clases medias. El continente fue unificado e integrado económicamente hasta el punto en que los conflictos armados llegaron a ser inconcebibles y el desarrollo de un poder "civil" unificado como un polo de calma en un mundo de conflicto pasó a ser una posibilidad.

Estos logros no sólo se consideran normales hoy en día, sino que han sido incansablemente puestos en peligro por europeos de mala memoria. En la medida en que avance la integración de los mercados mundiales, se deteriorará el tradicional poder de negociación de las clases trabajadoras en relación con la seguridad social y los ingresos. En la medida en que la integración de los mercados mundiales sea resistida, la naturaleza necesariamente clandestina de esta resistencia llevará a formas nacionales de proteccionismo que amenazarán la unidad económica, y por lo tanto política, de Europa Occidental. Naturalmente, estos puntos necesitan ser amplificados.

Nuestra historia económica continúa con la pérdida de la protección natural colectiva de Europa Occidental al terminar la década de los 70. El dólar fue valorado en forma realista y los Estados Unidos, empujados por un mercantilismo relacionado con el petróleo, que es hoy una característica importante de la economía mundial, comenzó a vender productos corrientes, tales como textiles, a Europa. Europa Oriental se equipó con modernas plantas y cooperó con las corporaciones transnacionales occidentales para llegar a estar presente en los mercados mundiales. Japón diversificó sus productos y mercados, capturando parcelas significativas de los mercados nacionales y de exportación europeos. Finalmente, los países recientemente industrializados, seguidos por una corte de otros igualmente inclinados a industrializar sus economías, comenzaron su meteórico ascenso en los mercados mundiales de manufacturas. La trans-

ferencia de tecnología, en donde la intermediación de las corporaciones transnacionales jugó un rol importante; los avances educacionales y las mejoras en transportes y comunicaciones habían reducido muchísimo lo que parecían ser obstáculos insalvables para el desarrollo tan sólo algunos años antes.

Privado de su protección natural, el monopolio transitorio de las formas avanzadas de producción industrial, la posición de Europa Occidental se reveló como una economía de alto costo. Ahora enfrenta competencia en toda la gama de las manufacturas; quedan allí muy pocos vacíos. Las organizaciones internacionales, comprometidas con un sistema abierto al mundo, subrayan el significativo impacto de los nuevos competidores en lo que se refiere a cantidades². Sin embargo, en el corto plazo, es probable que el impacto radique en las ganancias, mientras las firmas luchan para mantener su participación en el mercado, igualando los precios de sus competidores y/o aumentando sus inversiones de capital. Esta es una defensa cara pero temporalmente exitosa contra las importaciones. Sin embargo, el ahorro en trabajo, a nivel de la firma, se anula al nivel de la economía nacional en sociedades que pagan por la mano de obra desempleada un salario cercano al del que trabaja. La esperanza, expresada con mucha confianza por el GATT y la OECD, es que los trabajadores parados vuelvan a ser empleados en actividades "viables".

La única razón más importante que previene a la gente de enfrentar el verdadero dilema es la fe en el "ajuste ascendente". De acuerdo con esta estrategia, la mano de obra europea de alto costo puede continuar siendo contratada en la medida en que se transfiera hacia una producción de alta tecnología, o hacia productos destinados al grupo más sofisticado de los sectores tradicionales. Sin embargo, estas estrategias de ajuste encuentran sus límites en la estructura de la demanda final. Los consumidores continuarán gastando sus ingresos en ropa, muebles, TV y raquetas de tenis, y consumiendo cantidades limitadas de reactores nucleares, jets o satélites. Más aún, al igual que el Japón, los Estados Unidos y Europa están en las mismas fronteras de la tecnología; el ajuste acelerado los conducirá

² La presentación más conocida de este punto de vista es OECD: *The Impact of the Newly Industrializing Countries*. París, 1981.

hacia una rápida sobrecapacidad en lugar de asegurarles largos períodos de rentas monopólicas que, anteriormente, permitían a los sectores líderes recuperar sus costos de investigación y desarrollo. El sector de la energía nuclear, donde todos están perdiendo dinero, proporciona un ejemplo moderno. Los crecientes mercados de productos sofisticados, como aceros especiales, automóviles de calidad o modas de diseñadores, no constituyen más de un décimo de los mercados totales. Más aún, esos presuntos refugios están siendo erosionados por la facilidad con que pueden ser transmitidos los últimos diseños e informaciones de mercado directamente a máquinas y depósitos en todo el mundo.

De ello se desprende que el problema de la producción y de alto costo y altos salarios no puede ser evadido poniendo las expectativas en un ajuste ascendente dirigido a sectores tecnológicos defendidos frente a la competencia. De hecho, toda esta noción es inconscientemente racista. Ella asume que incluso la parte de la población menos educada de Europa está destinada para siempre a producir bienes más complejos y sofisticados que los que puede producir aquella parte de la población mundial de color oscuro, más móvil y motivada. La situación es diferente y ello constituye un motivo de satisfacción. El problema radica en la influencia —ahora mutua— de diferentes culturas socioeconómicas, que en sí misma es atribuible a la integración de los mercados. El sur ha sabido durante mucho tiempo que tal influencia puede ser altamente desestabilizadora tanto en términos políticos como económicos. Y algunos pueden pensar que es un asunto de justicia el que el zapato esté ahora en el otro pie. La interdependencia es una realidad; sin embargo, el destino de los países ricos toca a todos los demás, como lo descubrió la OPEP.

El punto fundamental que ha sido soslayado por los optimistas del ajuste ascendente es que, bajo condiciones de libre comercio, los mercados laborales internacionales están integrados *de facto*. Esto se deriva de la ley de Walras, que dice que si un mercado de factores se encuentra integrado con los mercados de bienes, el segundo mercado de factores se integrará *ipso facto*. Por supuesto, los mercados nacionales de capital no están integrados, pero la movilidad del capital es tal, aunque sea sólo vía mercados *off shore* que en la práctica se aplica

esta ley. Tampoco están totalmente integrados los mercados de bienes, pero en la medida en que lo están se aplica la lógica de Walras: los trabajadores europeos compiten directamente, por ejemplo, con los trabajadores del Tercer Mundo. El mercado laboral en su conjunto constituye un mercado excedentario y permanecerá así durante muchas décadas. Puesto que se trata esencialmente de un mercado libre, los salarios continuarán deprimidos. La escasez local de fuerza de trabajo, acompañada por salarios algo más altos, no puede alterar la situación del mercado global. En la medida en que el trabajador europeo compita libremente en este mercado, como se supone bajo un mercado libre, deberá alinear la remuneración de su productividad con algún standard global. Si no se efectúan esos ajustes salariales habrá ajustes cuantitativos, esto es, desempleo. Se pueden observar ambas respuestas en el mercado.

La mayoría de la gente da la bienvenida al papel del comercio exterior como un contrapeso del poder del mercado dentro de Europa o de América, sea o no representado por los sindicatos o por las empresas. Durante los años de autonomía, los sindicatos ganaron muchas victorias en algunos países, los que en último término, dañaron las ganancias y la seguridad en el empleo de los trabajadores. Pero esto es cuestión de grados. La competencia verdaderamente libre en el mercado laboral mundial significa importar los patrones socioeconómicos de los otros: nada de poder efectivo de los sindicatos, una distribución del ingreso muy distorsionada y la aceptación de un desempleo a gran escala. (La presunción implícita de los optimistas del ajuste, de que existe equilibrio en un libre intercambio entre áreas de producción de alto costo y de bajo costo que mantiene algo parecido al pleno empleo en las áreas de alto costo no es plausible, y llega a ser poco ingeniosa.)

Es importante comprender que lo que está implícito en primer lugar es un problema distributivo interno. Claramente, aquellos europeos y americanos que están trabajando en la parte protegida de la economía, esto es, la mayoría, al menos en el corto plazo, tienen una identidad de intereses con los exportadores en los países en desarrollo o en el Japón. Su ingreso real aumenta si pueden sustituir importaciones baratas por productos domésticos (más caros). Sin embargo, incluso en el corto plazo, esta ganancia tenderá a ser anulada por el costo de los

impuestos cada vez más altos, necesarios para pagar la fuerza de trabajo ociosa, incluyendo el "impuesto inflacionario" implícito en el déficit fiscal en que deberán incurrir esos gobiernos y por la pérdida de valor del capital, en el cual muchas personas tienen participación a través de los fondos de pensiones u otros mecanismos. Esas son las pérdidas y ganancias estáticas.

Sabemos por los economistas clásicos como Ricardo y Adam Smith (los economistas políticos, y no las inanimadas abstracciones en las cuales se basan los modelos reduccionistas actuales), que los salarios, en especial los salarios mínimos, están determinados en parte por valores sociales y en parte por lo que puede ser llamado los términos de intercambio del trabajador con el resto de la economía. Los clásicos piensan principalmente en la alimentación como un elemento decisivo en la ecuación. Hoy día, internamente, los términos de intercambio cruciales son aquellos entre el sector protegido de la economía (que, además de la alimentación incluye la vivienda y los servicios) y el sector abierto, esto es, la mayoría de las manufacturas.

En las economías avanzadas el sector protegido está abrumadoramente caracterizado por acuerdos contractuales muy alejados del mercado; empleados públicos, abogados, empleados de banco o agricultores que reclaman como un derecho inalienable las ventajas que el trabajador en el sector abierto ya había adquirido: altos salarios, pocas horas de trabajo, seguridad, vacaciones, etc. El trabajador gasta buena parte de su ingreso en intercambios con este sector protegido; no tiene elección y debe aceptar las tarifas fijadas por los contratos impuestos por éstos. Además, la sociedad impone un conjunto de condiciones para la producción en el sector abierto, que la hacen comparativamente ineficiente: regulaciones medio ambientales, prohibiciones o regulaciones de zonas que rigen la construcción de plantas, etc. Los Estados Unidos han aceptado la necesidad del ajuste reduciendo el número y alcance de tales regulaciones. En la medida en que las sociedades europeas permanezcan comprometidas con sus valores, una parte mayor del costo del ajuste caerá sobre la industria y los trabajadores.

En otras palabras, el ajuste comercial implica no sólo una nueva distribución de las actividades dentro de un contexto que de otra manera no habría cambiado, sino también un ajuste

gradual aunque inequívoco, de la sociedad y la política, a las prácticas socioeconómicas de competidores exitosos. No es sólo el estado benefactor (en la más amplia interpretación posible) el que está siendo amenazado, sino el capitalismo libre empresarial que en las democracias tiende a vivir en simbiosis con el estado benefactor.

La disminución de costos no puede ser lo suficientemente rápida ni llegar tan lejos como para mantener las ganancias de muchas empresas industriales. Si las firmas posponen inversiones costosas, pueden mantenerse durante un tiempo increíblemente largo produciendo e igualando los precios de los competidores. Cuando el ajuste a nuevas líneas de productos y a nuevas tecnologías de producción ya no puede ser postergado, esas firmas se enfrentan cada vez más con la elección entre la bancarrota y su rescate por parte del Estado. El tamaño de la firma usualmente determina cuál de las dos soluciones es eventualmente elegida. El estado adquiere involuntariamente (o adquiere la responsabilidad por) el control o la responsabilidad en los sectores de punta de la industria moderna. En otras palabras, Europa Occidental está cayendo dentro del modelo del estado capitalista —defensivamente y sin una clara estrategia global— que es la característica común de gran parte de su entorno económico.

Conectada con tales respuestas sistemáticas está la reasignación de los ahorros e inversiones nacionales que corresponden, no a prioridades socioeconómicas determinadas internamente, sino más bien a la lógica mercantilista de un mercado mundial integrado: la inversión se canaliza a la industria mediante concesiones de impuestos, financiamiento preferencial y subsidios directos. En parte, esas medidas protectoras solamente compensan por el hecho de que el sector protegido atrae demasiadas inversiones en relación con el sector abierto de bajas ganancias. Pero el modelo "ideal" que está siendo imitado, aunque malamente, es el del Japón: una sociedad orientada a la producción y al consumo (interno) de bienes exportables y un sector de servicios y de vivienda muy costoso e ineficiente y subdesarrollado.

Estos esfuerzos europeos para canalizar recursos a los sectores que producen bienes exportables son sólo parte de la dispendiosa confusión mundial por la cual los participantes, todos

mercantilistas, buscan subsidiar esos sectores, con una pérdida "estática", para captar las ganancias dinámicas del desarrollo y para mejorar su posición de balanza de pagos. Los subsidios al capital, beneficios fiscales a la industria socialmente regresivos, los subsidios de exportación, los subsidios a la infraestructura y los recortes al poder de los sindicatos, constituyen un fenómeno universal en el mundo occidental, norte y sur, y son, por supuesto, sistemáticos en Europa Occidental. La caricatura de esta carrera derrochadora de los subsidios mercantilistas es la industria de construcción de barcos que, basándose en una exacta contabilidad de sus costos, ha rendido un valor agregado negativo para todas las firmas del mundo, salvo pocas excepciones.

Hemos argumentado que Europa se ajusta a los modelos socioeconómicos de los competidores exitosos en dos aspectos fundamentales: revertiendo las negociaciones sobre ingresos y seguridad social hechas con los sectores laborales e inclinándose hacia el capitalismo de estado que constituye, en efecto, un proteccionismo financiero. Existe un tercer elemento en el arsenal de políticas de los competidores: el proteccionismo comercial. Este proteccionismo permite al Japón y a los países recientemente industrializados a comprometerse en el riesgoso juego de la competencia mundial, selectivamente y bajo condiciones controladas, sin someter a toda la economía a la incertidumbre y a los efectos acumulativos del ajuste. Los países de Europa Occidental están respondiendo a la lógica de la situación practicando a su vez el proteccionismo, no, por cierto, por la vía de la retaliación, sino como un paso pragmático para salvar firmas y actividades en peligro de perderse en la lucha mercantilista. En verdad, sería erróneo hablar de proteccionismo a "industria senil" como un fenómeno similar al proteccionismo a la "industria infantil". El punto radica en que estamos tratando con industrias de edad madura o, para ponerlo en forma más técnica, en que todo el mundo está trabajando con equipos de capital cada vez más parecidos. Si se puede decir de otra manera, las naciones que están comenzando, con plantas nuevas, de reciente cosecha, pueden gozar hoy de una mayor productividad promedio que aquellas que se están esforzando por incorporar equipos modernos a las instalaciones existentes (p. ej., la industria naval en la República de Corea), y hablar de esas industrias claves, como la del acero, como de actividades decli-

nantes porque están reduciendo su fuerza de trabajo, es otorgar al modelo de ajuste lineal una inevitabilidad que no posee.

Puesto que la Comunidad Europea se encuentra constreñida por algunos de sus países miembros a seguir una política comercial liberal, de carácter convencional, la responsabilidad de resolver los problemas del mundo real recayó sobre las naciones individualmente consideradas. Incapaces, en virtud del Tratado de Roma, de recurrir a la imposición de tarifas o de cuotas proteccionistas, tuvieron que apelar a formas de proteccionismo encubierto: barreras técnicas, políticas nacionales de compra, impedimentos aduaneros, acuerdos de restricción voluntarios (negociados muchas veces entre industriales privados con la bendición oficial) y, como se menciona más arriba, el proteccionismo financiero. El efecto neto de estas medidas no consiste sólo en la completa erosión de la unión aduanera en todos los casos más graves, sino también en la erosión del mercado libre interno de la Comunidad. Lo anterior afecta a Europa Occidental en su conjunto: los acuerdos de libre comercio con la Asociación de Libre Comercio Europeo (EFTA) también fueron erosionados por el nuevo proteccionismo.

En otras palabras, un área de libre comercio factible, que representaba las dos terceras partes de las exportaciones de la mayoría de los países europeos, ha sido sacrificada para lograr el propósito de mantener la libertad de comercio con un entorno externo que no permite al mercado comunitario operar ni a través de sus fronteras ni dentro de ellas (en donde el capital es avaluado y asignado con el objeto de perseguir determinadas estrategias de desarrollo).

Antes de volver sobre las implicaciones de esas tendencias para el Tercer Mundo, permítasenos resumir y profundizar un poco más nuestro argumento. El primer punto consiste en no concebir la actividad económica en Europa y en el resto del mundo como una obra de la naturaleza que podría ser mantenida en equilibrio mediante ajustes marginales, sino como un conjunto de pautas e instituciones establecidas por el hombre para determinar los precios y la asignación de los factores productivos. La característica distintiva de Europa consiste en que allí el mercado laboral no es libre y en que el uso tanto del trabajo como del capital se encuentra sometido a severas y costosas regulaciones. En general, la asignación del capital real

se efectúa en forma descentralizada, con una fuerte preferencia por la inversión social en infraestructura, determinada a través de incentivos o decisiones estatales. La anterior constituye un área de inversión de alto costo; las condiciones del mercado o de la competencia y los efectos de la pugna distributiva sobre el fisco y los salarios, reducen la tasa de ganancia, reduciendo también el ritmo de la renovación del capital y/o canalizando los ahorros hacia los sectores protegidos y las inversiones extranjeras.

En 1981 el producto interno bruto combinado de la Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio alcanzaba la suma de 2.660 millones de millones de dólares, y sus exportaciones hacia fuera de Europa Occidental a doscientos cuarenta millones de millones, es decir, al 9 % del producto. Sus importaciones de manufacturas provenientes de fuera de Europa Occidental equivalían a unos cien millones de millones de dólares, o menos del 4 % de su producto combinado. ¿Cómo es posible que magnitudes tan pequeñas tengan efectos tan importantes como los que se señalan en este artículo? Primeramente, estamos argumentando acerca de tendencias. En 1973, las importaciones de manufacturas provenientes de fuera de Europa Occidental, efectuadas por los países del área, alcanzaron a 29 mil millones de dólares. En segundo lugar, como se argumentaba más arriba, las políticas defensivas adoptadas al nivel de la firma (como, por ejemplo, la profundización de las políticas de defensa del capital o la reducción de los costos infligidos por la falta de inversión, dependiendo de las condiciones prevalecientes en la firma y en el sector involucrados cuando aumentan las presiones del ajuste) y al nivel de las políticas públicas (rebajas en el nivel de los salarios u otorgamiento de subsidios) pueden trabajar durante un tiempo, como lo hace el desembozado proteccionismo. De allí que aquellas cifras no reflejen la magnitud de los desafíos que plantea el ajuste. En tercer lugar, nuestra argumentación presume la existencia de un mundo Galbraithiano, como característica del capitalismo moderno, el cual requeriría de una marcada estabilidad de precios y mercados para que las firmas puedan comprometerse en inversiones crecientemente prolongadas y costosas, y dentro del cual la forma de organización normal y necesaria de los negocios es el oligopolio. Los libros de texto convencionales nos enseñan que los oligopolios quiebran, ya sea si el número de

firmas competidoras aumenta considerablemente o bien si las nuevas firmas que entran en el mercado están en condiciones de producir a costos sustancialmente menores, de tal manera que las sanciones normales de todo oligopolio no funcionan. Europa (y también Norteamérica) está experimentando simultáneamente ambos desafíos. Y, como lo muestra la experiencia, toda firma que representa más del 5 % del mercado y vende a precios sustancialmente inferiores a los promedios, puede imponer un realineamiento de los precios al 95 % de las firmas restantes.

En esta situación de incertidumbre, el capital irá a lugares donde los beneficios correspondan a los riesgos, bordeando un 40 %, por ejemplo, y se obtengan dentro de un período más breve; o bien apelará al estado, ya sea *ex ante* o *ex post* en busca de seguridades. De un modo similar, muchas formas modernas de proteccionismo pueden ser concebidas como un oscuro intento efectuado por la autoridad pública para obligar a los recién llegados a observar la disciplina oligopólica, un intento en que el estado pasa a desempeñar tareas que antes desarrollaban las empresas privadas. Sin embargo, como se argüirá más adelante, no hay alternativas a este método para suministrar un mínimo de orden en un mundo integrado en que coexisten sistemas socioeconómicos heterogéneos.

¿Cuáles son los intereses de los países en desarrollo en medio de esta situación? En la medida en que ellos aumenten su participación en los mercados de los países desarrollados, ellos ganarán una fuente dinámica de demanda externa sin verse obligados a traspasar íntegramente a su fuerza de trabajo interna las ganancias derivadas de los aumentos de productividad. Lo anterior permite altas tasas de ahorro, las que consideran esenciales para el desarrollo. Hay ciertas deseconomías en la inestabilidad y/o represión política que con frecuencia supone la adopción de estas estrategias. Además, estas políticas tienden a atraer la inversión extranjera. El drenaje de demanda efectiva y de capitales desde Europa Occidental puede considerarse como un beneficio neto para los países en desarrollo, cuyos efectos dinámicos tienen, como contrapartida, el estancamiento y la declinación industrial en Europa. Uno de los principales perjuicios para los países en desarrollo radica en que la situación descrita más arriba es esencialmente inestable y no puede durar. Mientras los países de Europa Occidental, fir-

memente raigados en el pensamiento neoclásico, procurarán evitar año tras año la aplicación de las medidas de ajuste socialmente regresivas descritas más arriba, los trabajadores y los hombres de negocios conjuntamente con los propios mecanismos políticos, obligarán a los funcionarios públicos, ideológicamente neutrales, a actuar. La salida inicialmente más fácil, que es el proteccionismo financiero, se tenderá a bloquear rápidamente por los efectos presupuestarios sobre el desempleo, como consecuencia de un creciente uso del capital subsidiado por el estado. Para los países en desarrollo, el principal efecto de este particular tipo de respuestas consiste en la negación de su acceso a los mercados (a través de una producción interna subsidiada) en varias formas, que tienden a limitar el crecimiento en los países ricos (inflación causada por los déficit fiscales necesarios para financiar tanto el desempleo como los subsidios al capital, acompañada de una recesión, en parte como una respuesta de política y en parte como una consecuencia de la escasez de dinero en la economía en su conjunto).

Desde el punto de vista de los gobiernos, el proteccionismo desembozado constituye una salida más barata. También se encuentra más a tono con el capitalismo basado en la libre empresa. Esta salida provee a la industria de recursos a través de las rentas protegidas y sin involucrar la interferencia directa del estado. Beneficia más a las firmas más eficientes, mientras que los subsidios del estado se inclinan por lo general hacia las menos eficientes. Una mirada a las firmas y países (los Estados Unidos, la República Federal de Alemania o Suiza) que se han beneficiado más del Acuerdo Multifibras, demuestra rápidamente la eficacia del proteccionismo, en marcado contraste con lo que enseña el dogma del libre comercio. Hay probabilidades, sin embargo, de que las adopciones de políticas proteccionistas continúen siendo como hasta ahora —pero a un ritmo más acelerado— repentinas y parciales. El pánico proteccionista conduce tanto a los países europeos como a sus nuevos competidores al peor de los resultados posibles. Primero, y esto es tal vez lo menos importante para los países en desarrollo, el pánico proteccionista tenderá, con toda probabilidad, a invadir a todas las anciones, aumentando la incertidumbre y la complejidad involucrados en la política comercial de los países proveedores. Para Europa, los costos son más altos, puesto que las barreras comerciales levantadas contra los pequeños flujos de mercancías

provenientes de su comercio externo frecuentemente afectan volúmenes mucho más importantes de comercio intraeuropeo. Lo que es más importante, el pánico proteccionista de los países en desarrollo que están en condiciones de exportar tengan que mantener grandes existencias de capital ocioso, a un alto costo. Lo que es más, el proteccionismo europeo implica el riesgo de transmitirse al otro gran mercado, el de los Estados Unidos, en la medida en que el aumento de las exportaciones y la competencia entre los precios, en búsqueda de mercados alternativos, tiende a desencadenar una carrera proteccionista de carácter defensivo. Así, a fines de los años 1970, la industria de los televisores en color en la República de Corea llegó a trabajar al 20 % de su capacidad, después de la imposición de una cuota en el mercado de los Estados Unidos.

Ese es, entonces, el tipo de socio que, para los países en desarrollo, Europa Occidental podría representar bajo sus actuales políticas: estancada, pero capaz de anular la entrada en los mercados ya conquistada por aquellos países en desarrollo que han intensificado el uso del capital con un propósito defensivo; fragmentada e impredecible, en la medida en que cada país recurre a restricciones comerciales cuantitativas de un tipo u otro; un débil mercado para los proveedores de materias primas, con resultados devastadores para el desarrollo industrial de esos países, especialmente en América Latina; poco generosa en cuanto a ayuda a los mercados, en relación con los más pobres y entre los países en desarrollo.

¿Cuáles podrían ser los remedios? El principal instrumento para lograr una mayor armonía, señalándolo en su forma más abstracta, consistiría en que los países en desarrollo se incorporaran —o al menos respetaran— la disciplina oligopólica en sus negociaciones con los mercados de los países ricos. Esto significaría, idealmente, ganar la misma cantidad de divisas vendiendo menores cantidades a precios más altos, esto es, mejorar sus términos de intercambio (en las manufacturas). Las recientes conversaciones mantenidas por la India y China para limitar sus formas extremas de competencia en sus mercados de exportación constituyen un paso en la dirección correcta.

Parte del remedio consiste en elevar las tasas de cambio. Pero los mercados son demasiado imperfectos, especialmente en

la medida en que el Japón forma parte del proceso de ajuste, como para confiar en que las tasas de cambio hagan el trabajo por sí solas. Incluso ese modesto paso podría requerir de la colaboración activa por parte de aquellos países recientemente industrializados que muestran un comportamiento más dinámico. A fin de mejorar sus términos de intercambio por este camino, sin embargo, ellos tendrían que organizarse como un grupo y mostrarse dispuestos a perder una parte de su participación en los mercados mundiales frente a otros países que hayan llegado más recientemente al proceso de industrialización.

Una medida que tendría similares efectos consiste en permitir la existencia de sindicatos libres. En la medida en que el poder de compra de la gente en los países industrializados está estancado o se encuentra declinando, y en que el aumento del poder de compra en los países en desarrollo se mantiene por debajo de sus tasas de crecimiento, el incesante aumento de la productividad en el mundo sólo puede tener como resultado las crisis de subconsumo que predijo Marx y que un mecanismo que permita negociar libremente los salarios contribuiría a evitar. Como lo indican las tasas de utilización del capital pre-valetientes en esos países, escandalosamente bajas debido a la subsistencia de necesidades insatisfechas, la ley B. Say no opera. Una reducción competitiva de los salarios, como la que se observa tanto en el norte como en el sur, sólo contribuye a agravar ese problema. Los países que se atreven a incrementar su poder de compra interno pueden ver sus exportaciones reducidas, pero serán compensados por fuentes de crecimiento internas más confiables y socialmente superiores. Contrariamente al mito popular, esta es la forma en que se desarrolló el Japón. Similarmente, en la República de Corea (para tomar otro ejemplo), el desarrollo no habría avanzado sin los efectos causados por las reformas sociales introducidas en la agricultura sobre el crecimiento y los ingresos. En el siglo XIX, los países europeos sólo comenzaron a atender las necesidades básicas de sus poblaciones y a elevar su poder de compra bajo la presión de continuos disturbios y revoluciones. Dicho proceso de aprendizaje bien podría acortarse en el Tercer Mundo.

De hecho, el Informe sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD correspondiente a 1981 señala que, en la medida en que los países en desarrollo se enfrenten con unos países indus-

trializados que sólo crezcan al 2 % anual durante los años 1980 y se encuentren sincronizados con ese ritmo por una elasticidad de alrededor de 1,7 entre el crecimiento del norte y el del sur, su apoyo en la demanda de los países ricos los condenará a una tasa de crecimiento de alrededor del 4 %, que quedará muy por debajo del 7 % necesario para absorber su creciente fuerza de trabajo con algún aumento en su ingreso real. Como consecuencia de lo anterior, resulta inevitable concluir que esos países tendrán que confiar más en sus fuentes internas de demanda y en la demanda generada por el comercio entre los propios países en desarrollo.

El informe anteriormente mencionado nos proporciona útiles señales al destacar el carácter desequilibrado de la economía mundial bajo las políticas actuales, no sólo en lo que respecta al crecimiento y el empleo, sino también al financiamiento. Sin embargo, aparte de aquellos desequilibrios que afectan a los sectores de la energía y la alimentación, el informe no explora otros desequilibrios que probablemente se desarrollarán en otros sectores. Resulta claro que una yuxtaposición entre los planes de inversión y/o las proyecciones en materia de producción que se registran en los distintos países que participan en la economía mundial presentaría un alto grado de incompatibilidad entre esas dos variables: la sustitución de importaciones, la restricción de las mismas y las estrategias exportadoras seguidas por cada país individual impiden cerrar la ecuación anteriormente señalada. El mundo es demasiado complejo para hacer posible cualquier tipo de planificación indicativa a nivel sectorial, por lo cual resulta imperativo establecer algún sistema que permita anticipar y prever oportunamente el comportamiento de la economía, especialmente en los sectores más importantes de las industrias intensivas de capital y también de mano de obra. La ONUDI está entrando en este campo con cautela. Los esfuerzos de la OCDE en esta área, cuyas correctas predicciones acerca de la importante capacidad ociosa que se produciría en los sectores de la siderurgia y la construcción de barcos no fueron escuchadas, o el ejemplo de Sri Lanka, que construyó una capacidad de textil muy superior a lo que permitía el Acuerdo Multifibras, sugieren que estos mecanismos productivos no son muy exitosos. Sin embargo, los gobiernos bien podrían ser capaces de aprender de errores tan costosos que constituye una insensatez considerar sus estrategias de desarrollo como

una variable autónoma que debe ser aceptada por un mercado mundial indefinidamente elástico.

El mundo occidental ha adherido hasta ahora al pensamiento económico neoclásico que asume la existencia de un equilibrio *ex ante* o relega el desequilibrio a la condición de una perturbación pequeña y transitoria. En cambio, los países en desarrollo no deberían basar sus estrategias de desarrollo a largo plazo en lo que dicen los países industrializados, sino en la forma en que éstos se comportan y en que probablemente se comportarán en el futuro. Ellos no deberían rechazar la existencia de acuerdos contractuales en el ámbito del comercio mundial (acuerdos que ellos correctamente han reclamado en el caso de los productos básicos) como una limitación ilegítima a su libertad de acción, sino que deberían maximizar todo instrumento que tienda a estabilizar su acceso y sus ingresos y a minimizar su explotación.

HACIA UNA NUEVA APRECIACIÓN DEL SISTEMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

por REYNALDO FIGUEREDO

Una premisa fundamental que ha justificado la existencia misma de la UNCTAD ha sido la de que "el comercio puede jugar una función clave en el proceso de desarrollo". Desafortunadamente, si bien ha podido observarse el papel positivo que el "comercio" ha jugado como "factor de crecimiento", en el caso de los países en vías de desarrollo, la visión que puede obtenerse del vínculo existente entre el comercio y el desarrollo parece hasta cierto punto haberse nublado durante los últimos años en el contexto internacional.

¿Se ha perdido la noción de dicho vínculo? Ante tal pregunta, el objetivo debe consistir en proporcionar las bases o elementos que puedan ayudar a los gobiernos a percibir el reencuentro necesario, o al menos un efectivo redimensionamiento de dicho vínculo, si eso es realmente lo que las circunstancias nacionales e internacionales aconsejan. La UNCTAD, como Conferencia de Naciones Unidas, tiene entre otros la responsabilidad de perseguir dicho objetivo.

El punto de arranque lo constituye en primer lugar la existencia palpable de un consenso en torno a la importancia de la expansión del comercio mundial, si bien dicho consenso no es unánime en torno a la función que el Sistema Internacional de Comercio (SIC) debería desempeñar, tanto en las economías nacionales como en la economía internacional.

En segundo lugar, es necesario constatar la aparición de "nuevos" conflictos de interés. Quizás entre los que más sobresalen se encuentra el de aplicación extraterritorial de las leyes nacionales que regulan las actividades comerciales, y las percepciones divergentes preexistentes no hacen sino ampliarse, como consecuencia de desarrollos recientes.

Queda cada vez más patente, que sin un "acuerdo general" o lo que recientemente comienza a denominarse en Ginebra "un nuevo consenso", acerca de la función que debe desempeñar el "SIC" en la economía mundial, resultará extremadamente complejo promover la función del comercio como "factor o motor del desarrollo". Sin la existencia de un "entendimiento" y una "cooperación" clara entre las naciones, corremos el peligro de ver convertirse al comercio internacional en algo semejante al "dilema clásico de cautiverio", en el que absolutamente todas las partes, sin excepción, se encontraran en peor situación al final del dilema.

El Sistema Internacional de Comercio se ha resquebrajado aún más a causa de la introducción de numerosas medidas restrictivas de carácter unilateral y bilateral. Ha llegado quizá ya el momento de preguntarnos si no es tiempo de reconsiderar las bases de sustentación teórica del sistema y adelantar una evaluación crítica acerca de sus posibilidades de subsistencia, y más aún, cuando constatamos el determinismo de los participantes en la acción, de lograr, por encima de cualquier norma o disciplina multilateral, sus propios objetivos nacionales.

El argumento que sostendremos, a los efectos de este planteamiento es, el de que, pese a la solidez teórica de su fundamento económico, el "SIC" de la postguerra no ha sido lo suficientemente sólido, como para soportar los descabros debidos a consideraciones extraeconómicas, los cuales hoy día parecerían tener más prominencia que nunca.

La actual recesión mundial ha agravado, y quizás evidenciado aún más los problemas inherentes al sistema surgido de Bretton - Woods. Los mecanismos tradicionales keynesianos de manipulación de la demanda han resultado ineficaces a la hora de controlar la inflación y el desempleo internos, y esto ha contribuido a la aplicación de políticas en el área internacional que inciden negativamente sobre terceros países.

Mientras el debate en los países desarrollados de economía de mercado continúa en si la demanda agregada debe contraerse, o por el contrario ampliarse o si el bajo nivel de actividad económica requiere mayor o menor intervención gubernamental, las políticas comerciales de carácter restrictivo se adoptan cada vez más con mayor frecuencia.

A. *El sistema surgido de Bretton-Woods*

Si examinamos la situación del sistema, tal y como opera actualmente, constatamos que el "SIC" moviliza de forma creciente una parte sustancial de la economía, fuera de los objetivos que constituyeron su fundamento filosófico.

Al abordar los supuestos iniciales bajo los que arrancó el sistema, nos percatamos de que el GATT se concibió para promover un comercio más libre a través de políticas comerciales no discriminatorias. Tras el propósito de alcanzar una red de relaciones comerciales bajo un sustento más liberal, se perseguía un supuesto aprovechamiento económico de los recursos mundiales más eficiente.

Los supuestos teóricos sobre los que se construyó el sistema, se constituyeron en mecanismos bajo los cuales el concepto de "ventaja comparativa" en la producción, determinado por la dotación relativa de recursos de cada país, determinaría la "combinación óptima" de producción que cada país se comprometería a promover eficientemente a nivel nacional e internacional. Asimismo, los compromisos multilaterales vendrían a "diluir" la soberanía nacional a cambio de una ganancia generalizada a través de la expansión del ingreso.

Si resultaba claro, en el supuesto antes citado, que por medio de la liberalización del comercio se estimularía la eficiencia en la distribución de los recursos mundiales, existía asimismo el entendido de que ello no acarrearía necesariamente la distribución equitativa de dichos recursos. La equidad de dicha distribución se dejaba en manos de mecanismos, como por ejemplo las tarifas preferenciales para las exportaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo, visualizados con un doble propósito: asegurar un balance más equitativo de los intereses

e integrar de forma progresiva a los países en vías de desarrollo en el "SIC", dándole de esta forma un carácter de estructura orgánica a dicho mecanismo. Finalmente, dicho consenso constituía la aceptación tácita del condicionamiento de la soberanía nacional a un compromiso multilateral de disciplina que facilitaría la liberalización del comercio, promovería una distribución eficiente de recursos e incrementaría el ingreso mundial, distribuyendo los beneficios de formas más equitativa al considerar los intereses de los "socios comerciales" más débiles.

El sistema surgido de Bretton-Woods debía evitar el bilateralismo e implantar como único mecanismo regulador, salvo en contadas excepciones, la aplicación universal de la cláusula de salvaguardia. Asimismo hacer primar los aranceles y las políticas arancelarias como instrumento de restricción, dado su carácter de información pública, transparente y de diáfana vigilancia, tanto a nivel nacional como internacional. Por fin, todos los países debieran haber sido objeto de un trato conforme a la cláusula de la nación más favorecida, con excepción del trato preferencial para los países en vías de desarrollo.

Hoy día, el "consenso" se pone en tela de juicio, y esto desde muy diversos puntos de vista, amenazando el papel del comercio como motor del desarrollo.

La simple constatación que hemos adelantado en la UNCTAD, sin que por parte nuestra exista una posición que traduzca en modo alguno regocijo o lamentación, es la de que año tras año nos alejamos cada vez más del marco conceptual concebido e instituido como el marco "ideal". Alejamiento, en otras palabras, de un "SIC" más libre, complementado con un trato más favorable para los países en vías de desarrollo, que asegure al mismo tiempo "equidad" y "eficiencia" en la distribución de los recursos a nivel mundial.

Los elementos antes mencionados deberían provocar una profunda reflexión acerca de los objetivos de un sistema comercial "abierto" y "liberal", así como una toma de conciencia de los países en vías de desarrollo, profundamente comprometidos con la percepción tradicional de la función del comercio internacional en el proceso de desarrollo.

B. Racionalidad de las desviaciones del sistema surgido de Bretton-Woods

Si los argumentos económicos para mantener o propiciar un sistema comercial más abierto o liberal, pudiera presentarse como convincente para muchos, el lograr una consistencia entre la política comercial y los objetivos de carácter nacional deben ser tema de mayor atención y preocupación para todos los países. Si en definitiva es cierto que el poder final para la toma de decisiones recae sobre las naciones individuales, también lo es el hecho de la creciente interrelación de acciones y reacciones a dichas acciones que se derivan de ésta. Hoy por hoy, no se puede concebir por lo tanto una "receta" que atienda la vasta gama de objetivos nacionales, en ausencia de una convergencia tácita o implícita de las voluntades nacionales. Así, una de las características del sistema que observamos actualmente lo constituye la falta de racionalidad y entendimiento claros en torno al logro de objetivos múltiples y en gran parte conflictivos.

Parece que ha llegado el momento de sincerar una cuantas cosas. Tengo que señalar, en primer lugar, que a mi modo de ver, no hay nada de inmutable, ni mucho o menos de "sagrado", en un "SIC" liberal. Las normas que rigen la conducción del llamado libre intercambio internacional de bienes, guardan su valor intrínseco tan sólo en función del grado de compromiso de los países en cumplir con ellas. Siendo, dicho grado de compromiso, el resultado de la evaluación continua de los beneficios y costos que los países deriven de un sistema abierto. Si aceptamos que existen "beneficios" económicos que se derivan de un comercio más abierto, habrá que contrastar dicha aceptación con el "costo" potencial que el sistema puede llegar a imponer sobre los países de manera individual.

El costo puede ser de naturaleza económica o política. En el primer caso, y con un "SIC" libre, las industrias nacientes, si bien con capacidad dinámica de ventaja comparativa, pero sin haber alcanzado economías de escala, no logran la madurez. En el segundo caso, tenemos que admitir que la aplicación de medidas de política, dirigidas a promover un sistema más liberal, a través de una cesión de autonomía y del control de la economía,

pueden afectar negativa y sensiblemente la consecución de objetivos de desarrollo estrictamente nacionales. Así como el "ajuste de estructura" en favor de líneas de producción internacionalmente competitivas, es sin lugar a dudas un hecho deseable desde un punto de vista económico, el costo de dicho ajuste recae sobre los nacionales. De esta forma vemos que la decisión de quien en definitiva es el que soportará el costo, es una decisión de carácter político, y en consecuencia, resulta imprescindible considerar las políticas comerciales nacionales en el contexto de objetivos nacionales de mayor amplitud.

Como es sabido, los gobiernos son reticentes en muchos casos a someter ciertos sectores a las pautas del libre comercio y de esta forma han despreciado, de manera implícita, cualquier consideración sobre eventuales beneficios derivados de una especialización internacional en estos sectores. Si nos basamos en la experiencia de las "Corn Laws" en Inglaterra, a comienzos del siglo pasado, descubrimos que en la evolución desde entonces hasta hoy, la agricultura sigue siendo hoy día un sector altamente protegido en muchos países, y hasta se le denomina de "especial" en muchos foros de carácter internacional. Sin embargo, la agricultura no es el único ejemplo, también sectores como el "acero", la industria del "automóvil" padecen hoy día la contraposición de objetivos nacionales a la funcionalidad de un "SIC" abierto.

El no sometimiento a las pautas de libre comercio de determinados sectores introduce de forma creciente el elemento "arbitrario" en el comercio internacional. La culminación de dicho proceso nos lleva a la situación en la que hoy nos encontramos, de alta incertidumbre en las perspectivas de respuesta de los mercados de importación y exportación. Ante la incertidumbre, los enfrentamientos se transforman en estrategias de desgaste a largo plazo, y los obstáculos diáfanos al comercio en procesos sutiles y oscuros de acoso, lo que en otras palabras viene llamándose "hostigamiento".

El "hostigamiento", resultado de una presión ejercida, ya sea a nivel político o económico, al aplicarse al campo comercial, se traduce por la incertidumbre creada en el sujeto que lo padece (ya sea país, "bloque" o empresa) por la potencialidad de la aplicación de una acción restrictiva sobre el comercio en un sector o grupo de bienes sujeto a intercambio internacional. An-

te tal incertidumbre, han de moverse tanto inversionistas como exportadores, y esto va claramente en perjuicio de un normal desenvolvimiento del comercio, amenazando al mismo tiempo las perspectivas de un desarrollo económico dinamizado por aquél. La generalización creciente del uso de este procedimiento es en realidad resultado de la contraposición de objetivos estrictamente nacionales con la funcionalidad de un "SIC" abierto. El incremento de sutilezas, falta de frontalidad y finalidades de desgaste en la aplicación de medidas restrictivas del comercio, no es más que la expresión transparente de la logística bajo la cual podría perpetuarse en los próximos años el "hostigamiento" comercial.

Aquí, lo que pretendo recalcar esencialmente, siendo si se quiere una "perogrullada", es que cuando se le otorga prioridad a los objetivos nacionales, los objetivos de una distribución internacional eficiente de los recursos se ve relegada al segundo rango. Así, en la ausencia de compromisos firmes de carácter multilateral, la soberanía nacional prevalecerá, y el "SIC", tal como fue concebido o al menos predicado por sus fundadores, se apartará como hemos visto al hablar de "hostigamiento", más y más de su finalidad fundamental: distribuir los recursos de forma eficiente.

Existe una pregunta que todos debiéramos hacernos, sincerando la respuesta que aportemos, y es que si las políticas nacionales no se fundamentan sobre el concepto exclusivo de la ventaja comparativa, ¿cuál ha sido la lógica que nos ha llevado a admitir que las políticas comerciales sí deberían orientarse a través de este concepto?

Bajo cualquier punto de vista, la respuesta es que de hecho asistimos a un abandono de la disciplina multilateral en dirección de un bilateralismo creciente, incluso de un unilateralismo y como es bien sabido, en un ámbito bilateral, los intereses de los más fuertes suelen primar con más facilidad que en un ámbito multilateral.

Además de esto, existe un conjunto de dificultades intrínsecas al funcionamiento de las economías de los países desarrollados que empujan sus acciones hacia el terreno bilateral y hacia políticas de traslado de responsabilidades a "hombros ajenos". En primer lugar citemos la incapacidad por resolver la "estagflación" con políticas de alcance meramente interno. En

segundo lugar las crecientes rigideces estructurales de las economías nacionales han provocado unos "costos" derivados de las dificultades de realizar un ajuste de estructura que se hubiera realizado en economías menos encerradas que las de estos países. En tercer lugar la actuación, en estos países, de grupos de presión emanados de la organización social y política, en donde frecuentemente, el interés de unos pocos bien organizados, prima sobre el interés de la mayoría. Finalmente, no olvidemos el imperativo de los gobiernos por responder a la coyuntura económica en ausencia de una política de ajuste positiva para afrontar los problemas de desempleo e inflación, recurriendo por el contrario a cargar las responsabilidades en "hombros ajenos".

A todas luces, ésta ha sido la estrategia más atractiva, y la que un buen número de países industrializados han seguido. Las exigencias políticas de corto plazo han dictaminado el curso de las acciones vehiculadas por una visión "miope" y contraria al interés económico a largo plazo. Cualesquiera que fuesen las justificaciones, el resultado final es obvio; un conjunto de medidas proteccionistas o potencialmente proteccionistas (hostigamiento), en forma casuística, proliferando y resquebrajando las bases mismas del "SIC".

C. Interés de los países en vías de desarrollo en el sistema

Las razones que hemos mencionado a lo largo de los párrafos anteriores, hacen que algunos países, particularmente los más pequeños, se pregunten si acaso el "SIC", tal y como actualmente opera, promueve el desarrollo económico sostenido.

El "SIC" no es ciertamente ni abierto ni liberal, sino cada vez más regulado, diría casi manipulado, de forma ad-hoc y al servicio de unos pocos. Siendo las motivaciones que respaldan cada regulación, variadas y no siempre claras. Uno de los efectos más perniciosos que observamos es el carácter crecientemente discriminatorio y poco transparente de las medidas adoptadas. Se multiplican el número de medidas contingentes, o "hechas a medida", proteccionismo para los "casos especiales" tales como textiles y confecciones, calzado, acero, automóviles o productos agrícolas.

Tales excepciones cubren ya el grueso del comercio internacional: si el Acuerdo Multifibras (AMF), es el prototipo de comercio gerenciado o controlado del futuro, quizá los países miembros de la UNCTAD debieran ir renovando sus percepciones sobre el "SIC" como factor de desarrollo.

En primer término se debe examinar lo escaso e imprevisible naturaleza del crecimiento del comercio mundial. De no existir un crecimiento en el volumen del comercio, difícilmente se puede concebir con éxito una estrategia de promoción de exportaciones. Sin crecimiento del mercado, el "SIC" acaba por convertirse en un juego de suma cero, percepción arraigada en la actualidad debido al creciente proteccionismo. En 1981, el comercio mundial decreció en \$ 37.000 millones, o un 2 %, declinando las importaciones \$ 18.000 millones. En el caso de los países en vías de desarrollo, es importante señalar que sus exportaciones declinaron en \$ 18.000 millones en el curso de 1981, y si bien se registró un modesto crecimiento (2 % en las exportaciones de los países no petroleros), éste se vio acompañado de un crecimiento mayor de las importaciones (8 %).

Esta visión no debe hacernos olvidar la formidable apertura de los mercados de los países en vías de desarrollo a las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado que se produjo en estos últimos ocho años, ya que por cada dólar de incremento de las exportaciones de los países desarrollados de economía de mercado hacia el mundo durante el período 1973-1981, \$ 0,30 fueron hacia los países en vías de desarrollo, contra sólo \$ 0,16 en el período anterior (1963-1973).

En segundo lugar, ha quedado ampliamente demostrado, que muchos de los productos en los cuales los países en vías de desarrollo tienen una ventaja comparativa pertenecen a sectores en los que se han arraigado las rigideces de estructura.

Son dos los aspectos que deben ser analizados cuando se quiere considerar el papel del comercio en el desarrollo.

i) El primero es el constituido por una cierta desventaja implícita que opera en contra de los intereses comerciales de los países en vías de desarrollo en razón de la naturaleza de los bienes que ellos exportan. Una clara evidencia de esto es el AMF, que como derogación de los principios de GATT y de sus

procedimientos, proporcionaría un marco que restringe a los países en vías de desarrollo en el área de textiles y confecciones.

ii) El segundo es el que aún en estos acuerdos lanzados, sus resultados no son satisfactorios. En el AMF, no sólo los productos son sujetos a restricciones, sino que ciertos países, los países en vías de desarrollo son los únicos signatarios sujetos a las restricciones, y esto prevalece pese a que en muchos casos los países no sometidos a restricciones han alcanzado tasas de crecimiento de las exportaciones que sobrepasan las de los países en vías de desarrollo, y eso que estos países pueden no haber causado la "desorganización" del mercado.

Está claro que no existe, por ahora, la determinación de confrontar los méritos del "sic" abierto frente al "gerenciado". ¿Se ha de gerenciar de conformidad con los intereses nacionales o internacionales?

En las premisas básicas del "sic" liberal, quedaba claro que la soberanía nacional se diluía, que el producto global del comercio se maximizaría y que éste se distribuiría equitativamente. El comercio gerenciado no pretende ofrecer la distribución más eficiente de los recursos mundiales, pero ciertamente se acrecienta la soberanía nacional. Quizá sea este el precio que hay que pagar, pero cabría preguntarse... ¿el de qué nación?

EL DETERIORO DE LA RELACIÓN DE INTERCAMBIO: ALGUNAS PERSPECTIVAS

por JOHN SPRAOS

La relación de intercambio incide sobremanera en la participación del ingreso mundial correspondiente a los países en desarrollo. Por tanto, no es de extrañar que hayan insistido en colocarla en los primeros lugares del temario económico internacional. Tampoco es de extrañar que el enunciado principal del problema haya provenído de un economista del mundo en desarrollo, Raúl Prebisch. No es que los economistas de los países desarrollados sean incapaces de hacer un examen desinteresado del problema, e incluso compadecen a los pobres de los países en desarrollo, pero por formación la mayoría tiende a pensar que el economista debe interesarse en la "eficiencia" y se sienten incómodos con los problemas de distribución del ingreso, cuya característica es ser "juegos de suma cero", en que los ganadores no ganan más de lo que pierden los perdedores.

El conflicto de intereses que se presenta en los juegos suma cero introduce la pasión y el partidismo incluso en los debates académicos, y algunos economistas, con acentuada hostilidad han considerado a Prebisch como un falso profeta que engañó a sus seguidores acerca de la ubicación de la tierra prometida e impidió que sus adversarios trataran de resolver juegos de suma positiva para mayor beneficio de la humanidad toda. Pero la relación de intercambio entre norte y sur era un problema en búsqueda de un campeón. Si no hubiera sido Prebisch

habría sido otro. Lo que Prebisch hizo fue moldear el debate de un modo particular, y promover, a la vez, la creación de una institución internacional —la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)— en la que pudieran destacarse las dimensiones de política de éste y otros problemas norte-sur en la interfase del comercio y desarrollo.

En sus años iniciales, la UNCTAD estuvo de hecho estrechamente identificada con el problema de la relación de intercambio. El propio Prebisch fue su primer secretario general y su informe presentado a la Conferencia¹ en 1964 contenía uno de los enunciados más convincentes de la hipótesis sobre deterioro permanente de la relación de intercambio de las exportaciones primarias de los países en desarrollo frente a sus importaciones de manufacturas de los países desarrollados.

Sin embargo, el objeto del presente artículo no consiste en examinar los aspectos de política del problema de la relación de intercambio. Se concentrará, en cambio, en el debate relativo a la teoría de la hipótesis del deterioro (sección I) y en la evidencia estadística que corrobora dicha hipótesis (sección II). Luego el autor (en la sección III) se preguntará si el criterio monodimensional de la relación de intercambio, según se la define convencionalmente, puede soportar siquiera en principio la carga que se le impuso y tratará de perfeccionarlo agregándole más dimensiones. El artículo concluye con un resumen (sección IV).

Una exposición más detallada y rigurosa de algunos de los aspectos tratados en las secciones I y II puede encontrarse en artículos del autor en la *Greek Economic Review y Economic Journal*², mientras que el material de la sección III se ampliará considerablemente en un estudio patrocinado por la UNCTAD, que aparecerá en un libro en el curso de 1983.

¹ *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, Ginebra, 23 de marzo-16 de junio 1964, vol. II, *Exposiciones sobre Política*, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 64.II.B.12, informe del secretario general de la Conferencia "Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo". (E/CONF. 46/3).

² John Spraos, "The Theory of Deteriorating Terms of Trade Revisited", *Greek Economic Review*, vol. I, diciembre de 1979, pp. 15-42; John Spraos, "The Statistical Debate on the Net Barter Terms of Trade Between Primary Commodities and Manufacturers", *Economic Journal*, vol. 90, 1980, pp. 107-128.

I. La Teoría del Deterioro

Durante más de un siglo, desde Ricardo hasta Keynes, la sabiduría tradicional de los economistas había afirmado que, aparte de altibajos cíclicos, la relación de intercambio de los productos primarios frente a las manufacturas tendería a mejorar: dada una "naturaleza mezquina" a medida que aumentara la población y/o aumentara el consumo por habitante, la producción agrícola y la extracción de minerales mostraría rendimientos decrecientes y en una economía de mercado esta disminución se reflejaría en mayores precios relativos para los productos primarios³.

En 1950, Prebisch y Singer impugnaron radicalmente este concepto⁴. No sólo se limitaron a negar que los precios de los productos básicos tendieran a mejorar, sino que afirmaron que tenderían a deteriorarse a la larga. Su influencia inmediata fue tan grande que cambió el tenor del debate: sus oponentes no reafirmaron los conceptos tradicionales, se limitaron a sostener que en todo caso era una hipótesis.

En la visión original de Prebisch los productos primarios de producción preponderante en los países desarrollados (como los productos agrícolas de climas templados), estaban tan sujetos al deterioro del precio relativo como los producidos preponderantemente en países en desarrollo. Pero este concepto era innecesariamente ambicioso. La posición de Prebisch es más precisa y más defendible si se limita a los productos cuya fuente principal son los países en desarrollo, aunque la evidencia esta-

³ D. Ricardo, *Principles of Political Economy and Taxation*, tercera edición, Hamondsworth, Meddlesex; Penguin Books, 1971 (primera edición en 1821), capítulos I, III y V; J. M. Keynes, *Economic Consequences of the Peace*, Londres, Macmillan, 1920, pp. 23-25.

⁴ R. Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico para América Latina*, vol. 7, N° 1, 1962, pp. 1-24 (publicado por primera vez en 1950 en versión mimeografiada por la Comisión Económica para América Latina); H. Singer, "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 40, 1950, pp. 473-485.

dística de largo plazo no se preste como facilidad para hacer esta distinción.

La modificación clave introducida por Prebisch y Singer en el pensamiento fue pasar de una tecnología estacionaria a una tecnología evolutiva como el contexto dentro del cual debía considerarse la dirección de la relación de intercambio. La frontera de los rendimientos decrecientes con los que la naturaleza mezquina oprimía la economía mundial se viene expandiendo constantemente por el crecimiento del producto por persona impulsado por la tecnología. Por tanto, los rendimientos decrecientes no logran asestar un golpe decisivo, y la sabiduría tradicional ve muy debilitada su armazón teórica.

Al cambio de contexto se sumó un primer paso en la dinámica de la formación de precios. En los países desarrollados, que son los productores principales de manufacturas, los sindicatos y las empresas monoólicas captan el aumento de producción por persona como mayores ingresos monetarios, mientras los precios absolutos de las manufacturas permanecen constantes⁵. En cambio, un aumento de producción por persona en el caso de los productos primarios, que constituyen las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, se refleja en menores precios, pues los sindicatos de esos países son débiles y los productores carecen de poder de mercado. Así, se produce el deterioro inicial de la relación de intercambio de los productos básicos.

Mirado como el primer paso de una secuencia dinámica, este argumento es lógicamente inobjetable. Aunque fuera nulo desde el punto de vista empírico, puede servir como una esquematización intelectual para abordar el problema de fondo, de si persistirá el deterioro inicial, y en qué circunstancias, y si va empeorándose cada vez que mejore la productividad.

Sin embargo, si no se le considera como el primer paso esquemático de una secuencia dinámica, sino como el paso suficiente para establecer una presunción de deterioro constante, el argumento es defectuoso, defectuoso en todo caso en el contexto

⁵ Naturalmente que si el ingreso monetario se eleva con mayor rapidez que la producción por persona, los precios absolutos de las manufacturas subirán. Este factor puede incluirse en la argumentación, pero sólo complica la exposición.

de un ámbito de determinación de precios de mercado competitivo que Prebisch parece imaginar para los productos primarios.

En la exposición original sobre la hipótesis del deterioro, Prebisch⁶ se atuvo por entero a este paso. (Singer fue más global. Pero pronto lo complementó con otros que podrían sostener en forma lógica la presunción de deterioro. Por tanto, fue lamentable que muchos críticos y partidarios sólo se aferraran a este paso, desviando así parte del debate hacia cauces estériles.

Que el primer paso no basta se puede comprobar con un ejemplo sencillo. Supóngase que los países desarrollados producen sólo manufacturas y los países en desarrollo sólo productos básicos, que el empleo es constante en ambos y que la productividad de las respectivas fuerzas laborales mejora en forma exógena en igual porcentaje. Como el ingreso real mundial aumentará también en dicho porcentaje, si las elasticidades/ingreso de la demanda son unitarias, el aumento de la demanda de cada bien se equiparará exactamente con el aumento de producción al precio relativo inicial. Supóngase ahora que la respuesta de los precios al mejoramiento de la productividad sea asimétrica, al estilo Prebisch-Singer. Entonces el precio relativo de los productos básicos será menor, pero como esta disminución generará una demanda excedentaria de dichos productos, habrá una presión ascendente sobre los precios de esos productos, que no cesará hasta no restablecerse el precio relativo inicial.

En el ejemplo mencionado no se produce el deterioro porque la demanda y la oferta crecen en forma proporcional tanto para los productos básicos como para las manufacturas. Para establecer un deterioro del precio relativo en un contexto de mercado hay que introducir un sesgo en la demanda o en la oferta, o en forma acumulativa en ambas, para que el crecimiento de la demanda de productos básicos vaya a la zaga del crecimiento de la oferta. Singer hizo esto desde el principio; Prebisch poco después del lanzamiento inicial de la hipótesis del deterioro. Cronológicamente, en el pensamiento de Prebisch surgió primero el sesgo en la oferta⁷. Dependía de la presión de la

⁶ *Op. cit.*

⁷ R. Prebisch, "La propagación del progreso técnico y los términos del intercambio", en *Estudio Económico de América Latina*, 1949 (E/CN.

mano de obra excedentaria en los países en desarrollo. Supóngase que la respuesta asimétrica de los precios al mejoramiento de la productividad de la mano de obra se dé como antes. La demanda excedentaria resultante de productos básicos comienza a erosionar la caída de los precios relativos, pero con ello su producción se hace más rentable y atrae la mano de obra, que es atraída no con dificultad o en respuesta a grandes aumentos de los ingresos reales, como ocurriría en una economía de pleno empleo, sino en gran número gracias al acervo de mano de obra excedentaria en esos países. Ahora bien, la demanda excedentaria de productos básicos a un precio relativo menor es satisfecha por este crecimiento adicional de la oferta —adicional al que obedece al crecimiento de la productividad— con lo que se detiene el retorno al precio relativo inicial. Así, a medida que crece la productividad laboral, la relación de intercambio de los productos primarios producidos preponderantemente en los países en desarrollo se vería impelida hacia un deterioro continuo por la presión de la mano de obra excedentaria.

Al destacar la presión de la mano de obra, Prebisch, se anticipaba a Lewis, con cuyo nombre se identifica el concepto de oferta excedentaria de mano de obra⁸, pero Lewis fue más circunspecto en sus conclusiones. Si bien en el caso de algunos productos agrícolas tropicales la disponibilidad de mano de obra excedentaria conducía al deterioro de los precios relativos, lo mismo no era necesariamente válido, a juicio de Lewis, para la totalidad de los productos cuyos productores principales eran los países en desarrollo, porque no pueden negársele atributos a la naturaleza mezquina, y los rendimientos decrecientes podrían contrarrestar con creces la presión de la mano de obra excedentaria.

Para pasar de un Premio Nobel (Lewis) a otro, a Myrdal también se le asocia a veces con la tesis del deterioro. Un autor se refiere al "concepto Prebisch-Singer-Myrdal"⁹. Pero mien-

12/164/Rev. I), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta E. 1951, H.G.1, Naciones Unidas, pp. 48-60.

⁸ W. A. Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 21, 1953, pp. 139-191.

⁹ Véase J. Pinkus, *Trade, Aid and Development*, Nueva York: Mc Graw-Hill, 1967, p. 131. Interesa señalar que en ese entonces los tres pres-

tras Myrdal tenía por muchos conceptos una visión muy pesimista acerca de las perspectivas en el comercio mundial de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo, se adhería con reservas a la tesis del deterioro de la relación de intercambio. No obstante, no dudaba que si el deterioro prevalecía, éste obedecería a la presión de la mano de obra excedentaria en dichos países ¹⁰.

Del sesgo en la oferta que impulsa el deterioro pasemos ahora al sesgo en la demanda que hace lo mismo. Si la demanda de productos primarios producidos principalmente por los países en desarrollo no es función del ingreso (y, como corolario, la demanda de manufacturas sí lo es), mientras todo lo demás en el ejemplo precedente permanece constante, el crecimiento de la demanda de productos básicos no equiparará el crecimiento de la oferta en una relación de intercambio invariable y la presión de mercado para alterar la respuesta asimétrica de los precios frente a la productividad cesará antes que se restablezca la relación de intercambio inicial. Por tanto, los aumentos sucesivos de productividad se asociarán nuevamente con el deterioro de la relación de intercambio.

Si hay un hecho empírico bien documentado es que la elasticidad-ingreso de la demanda de la mayoría de los productos primarios es muy inferior a la unidad. Las excepciones, como el aluminio, son muy escasas e incluso el petróleo, cuya elasticidad-ingreso de la demanda se aproxima más a la unidad que en la mayoría de los casos, tampoco es una excepción ¹¹. Para los fines que nos ocupan, sólo nos interesan los productos cuya fuente principal son los países en desarrollo, salvo el petróleo, cuyo precio hace mucho que no se determina por un mercado competitivo.

taban servicios muy distinguidos en las Naciones Unidas: Prebisch y Myrdal como jefes de las Comisiones Económicas para América Latina y Europa, respectivamente, y Singer en la Secretaría de las Naciones Unidas en Nueva York.

¹⁰ Véase, por ejemplo, G. Myrdal, *An International Economy*, Nueva York: Harper and Row, 1956, p. 232.

¹¹ Si las elasticidades-ingreso que se han medido incorporan por motivos de precio un elemento oculto de sustitución a favor de los productos sintéticos, esto no acarrea problemas si se toma como hecho persistente de la vida una correlación *ex post* entre el crecimiento del ingreso y dicha sustitución.

Singer destacó desde un comienzo la inelasticidad del ingreso como un factor en la hipótesis del deterioro¹². Prebisch también iba a admitir pronto este factor y en 1959 en uno de sus escritos más académicos le iba a otorgar primacías¹³. Este era también el factor que podía asimilarse con mayor facilidad en la literatura académica en boga y a fines de la década del 50 y comienzos de la del 60 lo destacaron numerosos artículos en revistas, de los cuales el de Johnson, publicado en 1959, constituye un ejemplo¹⁴. (Después, la literatura neoclásica en boga, sobre la relación de intermedio se empantanó en minucias.)

Los sesgos mencionados tanto en la demanda como en la oferta son un argumento poderoso a favor de la hipótesis del deterioro. Algunos han aducido como otro factor que presiona en la misma dirección, un poder de mercado en crecimiento constante que ejercen los productores de manufacturas. Según una versión, éste es el desarrollo de la tesis del "intercambio desigual" de Emmanuel, la que ha sido denominada (por el propio Emmanuel) "intercambio desigual dinámico"¹⁵. Según esta versión, el crecimiento permanente del poder de los sindicatos en los países desarrollados para obtener mayores salarios reales genera, a través de mayores precios de las manufacturas, un deterioro constante de la relación de intercambio para los países en desarrollo. (Nótese la diferencia que hay entre esto y el pensamiento de Prebisch sobre la función de los sindicatos. Para Prebisch, los sindicatos de los países desarrollados eran responsables de la respuesta asimétrica inicial de los precios frente al aumento de productividad de la mano de obra en los países desarrollados y en desarrollo, respectivamente. Pero si no se plantea la hipótesis de un *crecimiento constante* del poder de los sindicatos, esta asimetría inicial no podría traducirse en un deterioro constante de la relación de intercambio, si no fuera

¹² Singer, *op. cit.*

¹³ R. Prebisch, "Commercial Policies in Underdeveloped Countries", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 49, 1959, pp. 251-273.

¹⁴ H. G. Johnson, "Economic Development and International Trade", *National Konomisk Tidsskrift*, vol. 97, 1959, pp. 253-272.

¹⁵ A. Emmanuel, "The Dynamics of Unequal Exchange/Unequal Development", documento presentado a la Conferencia ELEMED sobre Dependencia, celebrada en marzo de 1979 en la Escuela de Economía en Londres.

complementada por los susodichos sesgos de la demanda y en la oferta.

Por cierto que no todas las consideraciones apuntan en la misma dirección. Para comenzar, tómese el caso en que el crecimiento de la productividad en la producción de artículos primarios de los países en desarrollo va a la zaga de la de las manufacturas en los países desarrollados. (Como se recordará, en el ejemplo previo el crecimiento de la productividad era igual.) Este desfase tiene un efecto de restricción relativa de la oferta de productos primarios y ejerce por ende una influencia favorable sobre la relación de intercambio. Esta consideración se destacaba bastante en la corriente literaria en boga en la década del 50 y del 60. Pero si bien por ser tan importante hubiera pasado a ser dominante, no habría preocupado demasiado a Prebisch. Porque no era la dirección de la relación de intercambio como tal lo que le interesaba, sino el efecto que tenía el deterioro en privar a los países en desarrollo de los frutos de su propio progreso tecnológico¹⁶. Si el crecimiento de la productividad en la producción de productos básicos en los países en desarrollo iba tan a la zaga, no habría habido mucho que perder y el contexto que motivaba el interés de Prebisch en la relación de intercambio se habría esfumado.

Considérense ahora otros sectores aparte del manufacturero en los países desarrollados. Supóngase que experimentan un crecimiento más lento de la productividad que dicho sector. Habrá una tendencia incipiente a que los ingresos de los factores de este sector se eleven con mayor rapidez, lo que atraerá recursos de otros sectores que aumentarán la oferta de manufacturas y, por ende, presionarán a la baja de sus precios en beneficio de la relación de intercambio de los países en desarrollo.

Esta consideración está implícita en un modelo de Lewis de 1969¹⁷, es la contrapartida del sesgo en la oferta y, respecto a la relación de intercambio, actúa como una compensación de ella, emanada de la presión de la mano de obra excedentaria en los países en desarrollo, destacada por Lewis en artículos an-

¹⁶ R. Prebisch, 1950, *op. cit.*, sección II.

¹⁷ W. A. Lewis, *Aspects of Tropical Trade 1883-1965*, Conferencias Wicksell, 1969, Estocolmo, Almqvist y Wicksell.

teriores¹⁸. Pero si hubiera una confrontación sólo entre estas dos fuerzas, no habría lucha: la presión de la mano de obra excedentaria en estos países ganaría sin mover un dedo, empujando su relación de intercambio hacia el deterioro.

Por último retomemos, no obstante, el tema de la naturaleza mezquina. Si bien en el caso de la agricultura es posible demostrar que el crecimiento de la productividad ha exorcizado el espectro de los rendimientos decrecientes que tanto preocupaba a los economistas clásicos, ¿es posible también desentenderse de la mezquindad de la naturaleza en el caso de los recursos minerales? Según la percepción que ha prevalecido en los países desarrollados desde la violenta alza del petróleo en 1973, la respuesta es una rotunda negativa. Resulta irónico que esta percepción emane de un alza impuesta por la OPEP y que nada tuvo que ver con ninguna preocupación especial por el problema de agotamiento en el período anterior. Pero este es un comentario al margen. Lo que es indudable es que esta percepción ha desplazado el tema del deterioro de la relación de intercambio de las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo a los márgenes de la agenda económica internacional en la década 1970 y comienzos de la de 1980.

Habrá que ver si dicha percepción persistirá frente al cuadro de prolongada debilidad de los precios actuales de los minerales (salvo combustibles) de interés primordial para los países en desarrollo. Por ahora, la percepción se concilia con los precios bajos ante la depresión cíclica de los países desarrollados. Sin embargo, las percepciones de este tipo son engañosas y su razón de ser empírica es inestable, como lo puede establecer fácilmente una breve retrospectiva histórica.

El gran Stanley Jevons estaba muy preocupado por la perspectiva de que se agotaran los recursos carboníferos del Reino Unido y afirmaba en 1865: "El costo del combustible tendrá que subir, quizás en el curso de nuestras vidas, a un precio que será lesivo para nuestra supremacía comercial y manufacturera"¹⁹. En realidad, el precio del carbón en Londres sobrepasó rara vez el índice de precios de las manufacturas exportadas

¹⁸ W. A. Lewis, 1953, *op. cit.*, y W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Londres, Allen y Unwin, 1955.

¹⁹ W. S. Jevons, *The Coal Question*, Londres: Macmillan, tercera edición, 1906, p. 274. Cita textual de la primera edición publicada en 1865.

por el Reino Unido en los 40 años que siguieron²⁰. En consecuencia, la preocupación cesó y Jevons pasó a ser considerado un alarmista.

Después de la Primera Guerra Mundial, la escasez de materias primas se consideró como un grave problema a escala mundial. Una publicación de la Liga de las Naciones comentaba al referirse a los años entre ambas guerras que en 1920, "la escasez de materias primas se había convertido en un problema internacional de primera magnitud"²¹ y bajo la presión de muchos sectores influyentes, el Consejo de la Liga, reunido en octubre de 1920, le encomendó a su Comité Económico de reciente formación, que estudiara el problema y elevara un informe. Pero, prosigue la publicación de la Liga, "mientras se estudiaba el problema, la situación general cambió completamente, pues la escasez se vio reemplazada por la abundancia"²². Y fue la abundancia la que persistió: cuando en 1936 se le pidió a un comité especial de la Liga que se abocara una vez más al problema de las materias primas, éste señaló que los elementos del problema eran muy diferentes de lo que habían sido en 1919/1920. Pese a la expansión reciente de la demanda industrial, los precios de las materias primas seguían siendo relativamente bajos y las existencias abundantes²³.

La historia vuelve a repetirse después de la Segunda Guerra Mundial: en los Estados Unidos la preocupación por la escasez de materias primas era tan grande, que se nombró una comisión con amplias facultades (la Comisión Paley) que concitó la atención de todos los sectores. En 1952, en la página 1 del volumen 1 de su informe, manifestaba: en la actualidad, en todo el mundo industrializado . . . , el problema de las materias primas es de extrema gravedad. . . no se trata de una "escasez" local y transitoria, que con anterioridad ha hallado su solución

²⁰ En esta afirmación se toma en cuenta la distorsión provocada por los textiles de algodón en el índice de precios de exportación en la década de 1860, debida a un alza espectacular del precio del algodón importado en esa década. Véase A. H. Imlah, "The Terms of Trade of the United Kingdom 1798-1913", *Journal of Economic History*, vol. 10, 1950, pp. 170-194.

²¹ Liga de las Naciones, *Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies*, Ginebra, 1942, p. 20.

²² *Ibid.*, p. 21.

²³ *Ibid.*, p. 77.

en la modificación de los precios, lo que ha vuelto a equilibrar la oferta y la demanda. El problema de materias primas que hoy encaramos es más vasto y difuso²⁴. Y, sin embargo, nuevamente hubo un anticlímax. Sólo en siete de los treinta años que siguieron se sobrepasó la relación entre los precios de los minerales no combustibles producidos por los países en desarrollo y los precios de las manufacturas exportadas por los países desarrollados²⁵.

Sin embargo, sólo cabe burlarse hasta cierto punto de las percepciones transitorias. Pues la naturaleza es por definición mezquina en el caso de los recursos no renovables, y hay que aceptar que en principio esta mezquindad podría gravitar más que los factores que favorecen el deterioro de la relación de intercambio de esos recursos frente a las manufacturas. Nótese, sin embargo, que Prebisch y sus partidarios no tendrían razón alguna para suponer que una moderada tendencia al mejoramiento de la relación de intercambio de las exportaciones de minerales de los países en desarrollo constituyera una falla fundamental de su tesis. Porque en condiciones en que una relación de intercambio constante constituyera una situación de bienestar neutro para un exportador de bienes, un país que exporta bienes no renovables necesitaría cierta mejora constante de su relación de intercambio con el fin de mantener neutro su bienestar. Sin esa mejora no lograría compensar plenamente el agotamiento de sus recursos, pues de hecho consumiría su propio capital. Cuando la tasa de agotamiento es baja, la tasa de mejora necesaria de la relación de intercambio es pequeña, pero lo que interesa es que toda mejora hasta llegar a esa tasa disminuirá de todas maneras el bienestar.

En suma, hay consideraciones poderosas que apoyan la hipótesis del deterioro, pero como los argumentos de la otra parte no son necesariamente despreciables —aunque si prevalecieran lesionarían más la forma que el fondo de la posición de Pre-

²⁴ *Resources for Freedom*, Informe elevado al Presidente de los Estados Unidos por el presidente de la comisión de políticas sobre materias primas, Washington, 1952, 5 vols.

²⁵ Índice de precios de metales y minerales ponderado por las exportaciones de los países en desarrollo entre 1974 y 1976 y dividido por el índice de valor unitario de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados a los países en desarrollo, Banco Mundial, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, 1980, cuadro 5.

bisch— la dirección de la relación de intercambio no puede establecerse en definitiva exclusivamente sobre consideraciones generales, y por tanto la evidencia empírica cobra mayor importancia. Esta es la antesala de la sección siguiente.

II. *La evidencia relativa al deterioro de la relación de intercambio*

Prebisch, al lanzar su hipótesis, prefirió apoyarla remitiéndose a una serie de estadísticas relativas a la relación de intercambio del Reino Unido ²⁶. Se pensó que, ante la carencia de estadísticas mejores, podría servir de símil la relación de intercambio de un país importante en cuyas exportaciones predominaban las manufacturas y en cuyas importaciones predominaban los productos básicos. Los críticos impugnaron este razonamiento y negaron asimismo que la evidencia fuera significativa, aunque el símil fuera válido. El período que suscitó el debate comprendía los 60 a 70 años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Primero se analizará este asunto, y luego se examinará la evidencia de décadas más recientes.

De los interrogantes planteados en el debate analizaremos primero si la evidencia del Reino Unido era tan escasa como para ser equívoca. Kindleberger, Haberler, Johnson y otros hicieron hincapié en esto ²⁷. De hecho, sin embargo, una comparación con el índice de base más amplia (aunque todavía imperfecto) disponible para la relación de intercambio entre los productos primarios y las manufacturas durante igual período—el índice compilado por Lewis—²⁸ sugiere que en el aspecto capital del deterioro de la relación de intercambio la evidencia

²⁶ R. Prebisch, 1950, *op. cit.*

²⁷ C. P. Kindleberger, *The Terms of Trade: A European Case Study*, Nueva York y Londres: Technology Press del MIT y John Wiley, y Londres: Chapman y Hall, 1956, pp. 261-263; G. Haberler, *International Trade and Economic Development*, Cairo: Banco Nacional de Egipto, 1959, p. 20; H. G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Washington, D. C.; Brookings Institution 1967, p. 249.

²⁸ W. A. Lewis, "World Production, Prices and Trade, 1870-1960", *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 21, 1952, pp. 139-191.

del Reino Unido no era equívoca. La serie empleada por Prebisch (que figura en la columna 1 del cuadro 1) tiene una tendencia al deterioro "promedio" de 0,9 % anual para el período 1876-1938²⁹. La serie de Lewis (que figura en la columna 2 del cuadro 1) se deteriora a una tasa de 0,46 % anual en el período 1871-1938. En consecuencia, respecto a la velocidad del deterioro puede que Prebisch haya exagerado al escoger el índice, pero en el aspecto más fundamental, es decir, de si existía una tendencia al deterioro, Prebisch estaba avalado por la serie de base aún más completa recopilada por la Secretaría de las Naciones Unidas. Ésta se inicia sólo en el año 1900 pero, como muestra el cuadro similar (aunque dista de ser idéntico), sirve para corroborar la representatividad de la serie de Lewis para el período en que se superponen.

La otra pregunta (planteada entre otros por Meier)³⁰ deriva del hecho de que los datos se referían a todos los productos primarios, incluso los productos agrícolas de las zonas templadas que se producen preponderantemente en los países desarrollados. Si se excluyeran éstos, ¿no se esfumaría tal vez la tendencia al deterioro? No hay estadísticas hechas a la medida para contestar esta pregunta. Pero la evidencia afín sugiere una respuesta negativa. La evidencia más decidora es la proporcionada por las importaciones y exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. El precio de las primeras en relación con las segundas mostró una tendencia decreciente durante el período de 1879-1938, según lo documentado por Lipsey³¹. Se espera por cierto que el precio de las importaciones agrícolas estadounidenses esté más ponderado hacia los productos básicos producidos sobre todo por los países en desarrollo que el precio de las exportaciones agrícolas estadounidenses.

Las estadísticas disponibles prescribían que los datos de precios, salvo los productos básicos, tenían que provenir de los precios existentes en los mercados de productos básicos situados en los países desarrollados o de los valores unitarios de las im-

²⁹ Esta y otras tendencias son los coeficientes de tiempo en una regresión semilogarítmica de la serie en el tiempo.

³⁰ G. M. Meier, "International Trade and International Inequality", *Oxford Economic Papers*, vol. 10, 1958, pp. 277-289.

³¹ R. E. Lipsey, *Price and Quantity Trends in the Foreign Trade of the United States*, Princeton: Princeton University Press (para la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas), 1963, pp. 151-152.

Cuadro 1

RELACIÓN DE INTERCAMBIO ENTRE PRODUCTOS PRIMARIOS
Y MANUFACTURAS HASTA 1938(Precio o valor unitario de los productos primarios: precio o valor
unitario de las manufacturas: 1913 = 100)

Año	Prebisch (1)	Lewis (2)	Naciones Unidas (3)	Año	Prebisch (1)	Lewis (2)	Naciones Unidas (3)	
1871		103,0		1901		96,1	85	
1872		105,2		1902		96,1	88	
1873		106,7		1903	101	96,0	90	
1874		105,5		1904		94,1	90	
1875		103,2		1905		92,9	93	
1876	119	103,2		1906	102	97,1	90	
1877		105,9		1907		98,3	88	
1878		102,8		1908		93,5	93	
1879		99,8		1909		95,0	96	
1880		100,0		1910		96,0	100	
1881	122	101,6		1911	101	98,2	103	
1882		103,6		1912		100,3	100	
1883		100,5		1913		100,0	100	
1884		97,8						
1885		96,0						
1886	115	92,6		1921	71	70,5	65	
1887		94,5		1922	76	75,9	76	
1888		95,9		1923	78	90,6	87	
1889		97,6		1924	82	92,4	88	
1890		95,6		1925	84	93,7	98	
1891	107	95,5		1926	82	91,2	91	
1892		93,4		1927	82	93,0	93	
1893		95,5		1928	84	89,2	93	
1894		92,8		1929	84	88,9	91	
1895		89,2		1930	76	78,6	72	
1896	104	90,1		1931	69	70,5	64	
1897		92,3		1932	69	65,1	60	
1898		93,5		1933	67	66,5	61	
1899		94,8		1934	69	72,1	68	
1900		98,0	80,0	1935	70	73,2	70	
				1936	72	77,1	76	
				1937	76	81,4	82	
				1938	70	74,7	68	

FUENTES:

Columna (1): Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Post War Price Relations in Trade Between Under-Developed and Industrialised Countries* (Nueva York, 1949) (mimeografiado), publicado más tarde como *Relative Price of Exports and Imports of Under-Developed Countries* (La Success, Nueva York, 1949).

Columna (2): W. A. Lewis, "World Production, Prices and Trade, 1870-1960" *Manchester School of Economic and Social Studies* (1952), vol. 200, pp. 105-138.

Columna (3): Naciones Unidas, *Anuario Estadístico 1969*.

portaciones de los países desarrollados. En ambos casos el costo del flete estaba incorporado en el precio. Esto dio origen a una tercera pregunta. Ellsworth sostuvo, y muchos otros lo respaldaron, que la parte del deterioro observado en el precio relativo de los productos primarios, que estaba concentrada en el período 1871-1905, se explicaba por la disminución espectacular de los costos del flete durante dicho período, como consecuencia de la entrada en escena del buque de vapor y que, por tanto, no constituía un deterioro genuino de la relación de intercambio³². Pero, ¿cuál era el peso real de este argumento? El problema de la relación de intercambio es uno de distribución. ¿Se estaba sugiriendo acaso que era justo que una innovación que abarataba el transporte beneficiara en mayor medida a los países importadores de productos básicos? (algún beneficio podrían haber obtenido los países productores primarios mediante sus importaciones, pero de menor cuantía, pues se sabe que los costos de flete constituyen una proporción menor del precio de las manufacturas que del precio de los productos básicos). En todo caso, lo que sucedió realmente fue que, según los datos presentados por Isserlis, los costos de flete expresados como proporción del precio de los productos básicos volvieron al nivel de comienzos de la década de 1870, durante los años entre ambas guerras. Por ende, durante el período que nos ocupa hubo en general una autocancelación y, por tanto, el argumento de Ellsworth queda nulo³³.

Los precios de los productos básicos son más propensos a fluctuar en forma cíclica que los de las manufacturas. Por tanto, cabe preguntarse si la desusada y acentuada depresión de la década del 30, que sobrevino al final del período abarcado por las estadísticas, pudiera haber sesgado la evidencia hasta tal extremo de crear la ilusión de un deterioro prolongado, cuando en realidad sólo se trataba de una depresión cíclica³⁴. La manera más sencilla de verificar esta posibilidad es truncar los

³² P. T. Ellsworth, "The Terms of Trade Between Primary Producing and Industrial Countries", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 10, 1956, pp. 47-65.

³³ L. Isserlis, "Tramp Shipping Cargoes and Freights", *Journal of the Royal Statistical Society*, vol. 101, 1938, pp. 53-146, en especial el diagrama 1.

³⁴ Véase, por ejemplo, E. E. Hagen, *The Economies of Development*, Homewood, Ill., Irwin, 1968.

datos en 1929. Resulta que cuando se toma la serie de Lewis sólo hasta ese año, persiste una tendencia al deterioro estadísticamente significativa, aunque como era de esperar, la tasa de deterioro vuelve a descender a 0,28 % anual. También se puede tratar de calcular sobre una base neta el efecto cíclico en forma econométrica³⁵. De nuevo se produce un deterioro estadísticamente significativo, a una tasa de 0,29 % anual.

Hasta ahora, la evaluación empírica de Prebisch sobre la dirección de la variación de la relación de intercambio en los 70 y tantos transcurridos hasta la Segunda Guerra Mundial resiste a todos los embates de sus críticos, aunque respecto a la velocidad del cambio, Prebisch generó al parecer una impresión demasiado pesimista al elegir su serie estadística. El último aspecto que cabe analizar en este contexto es menos tangible, y se presta a menos a un veredicto definido. Se trata del cambio de calidad que fue destacado por muchos autores, incluso Viner, Baldwin y Haberler³⁶, y que reaparece en forma persistente.

Cuando el índice de precios de los productos básicos se basa en cotizaciones de mercado para calidades específicas e invariables, se puede afirmar que el índice se relaciona con un paquete de calidad constante³⁷. El componente precio de los productos básicos del índice de la relación de intercambio utilizado por Prebisch y también el del recopilado por Lewis pertenece a esta categoría. En cambio, cuando el índice de las manufacturas se basa en los valores unitarios de exportación (es decir, el valor de las exportaciones dividido por el volumen, medido este último por el peso o por el número de piezas o por alguna otra unidad convencional), el índice se elevará si los Roll-Royces expanden su participación a expensas de los Volkswagens o si aumenta la proporción de Volkswagen con transmisión automá-

³⁵ Mediante la regresión múltiple en el tiempo y en la desviación de la tendencia de la producción mundial de manufacturas.

³⁶ J. Viner, *International Trade and Economic Development*, Oxford: Clarendon Press, 1953, p. 114; R. S. Baldwin, "Secular Movements in the Terms of Trade", *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 45, 1955, pp. 259-269; G. Haberler, *op. cit.* p. 21.

³⁷ Pero no siempre, pues si una bala de algodón de determinado largo de fibra o un saco de arroz de determinada calidad está más limpio y contiene menos impurezas gracias a mejores técnicas de tamizado —proceso que ya ha ocurrido— se ha producido una mejora de la calidad que no se refleja en el índice de precios.

tica, dando la impresión de que las manufacturas se han encajado en relación con los productos básicos, cuando lo único que ha ocurrido es que la calidad del paquete de manufacturas incluidas en el índice ha mejorado.

No sería difícil aceptar que pudiera estar presente un sesgo de esta especie en la calidad lo que, en principio, explicaría con creces la tendencia alcista observada en los precios relativos de las manufacturas. Pero un examen más detenido planteará serias dudas acerca de si puede darse por sentado el predominio de este sesgo, como lo fue por los críticos.

En primer lugar, como las mejoras en la calidad de las manufacturas están orientadas a los mercados de los países desarrollados, no tienen por qué ser mejores desde el punto de vista de los países en desarrollo. Por ejemplo, si las necesidades de mantenimiento se vuelven más exigentes en lo técnico, la durabilidad es menor cuando la infraestructura técnica de un país es débil. En efecto, la durabilidad es una dimensión con respecto a la cual los cambios han sido en muchos casos para peor ³⁸.

Además, si bien es cierto que cabe esperar que el sesgo en la calidad en un índice de relación de intercambio influya sobre todo en el campo de las manufacturas cuando el componente productos básicos del índice está basado en precios por calidades definidas, hay que introducir un sesgo compensador cuando el componente productos básicos del índice se basa también en valores unitarios, como ocurre en el índice de las Naciones Unidas que figura en la columna 3 del cuadro 1. Basta reflexionar un momento para descartar la noción de que sólo se puede mejorar la calidad de las manufacturas. La mejora que consiste en agregarle transmisión automática a un automóvil es tal vez menos frecuente en los productos primarios que en las manufacturas (pero piénsese en los perfeccionamientos genéticos que mejoran el sabor o aumentan la proporción comestible de un producto determinado). Por otra parte, la evidencia accidental sugiere que la mejora correspondiente a la fórmula más Rolls-Royce/menos Volkswagen es permanente y generalizada. La

³⁸ Si los países en desarrollo tuvieran siempre la opción de adquirir el artículo "no mejorado", no se plantearía el problema. Pero una vez que se han perdido las economías de escala, que dependen del tamaño de los mercados en los países desarrollados, esta opción es sólo nominal.

proporción de café en granos de alta calidad en las exportaciones totales de café viene creciendo, al igual que la proporción de algodón de fibra larga en las exportaciones totales de algodón; se noduliza más mineral de hierro y se exporta más cacao como mantquilla de cacao. (En los dos últimos ejemplos mencionados, los productos experimentan cierta elaboración antes de su exportación, pero en un nivel de agregación elevado, los artículos elaborados como éstos incluyen en los productos básicos brutos para calcular valores unitarios). ¿Cómo puede alguien aseverar con confianza que estas mejoras están opacadas por las que ocurren en las exportaciones de manufacturas?

Asimismo, pese a todas estas consideraciones, el índice de las Naciones Unidas que figura en la columna 3 del cuadro 1, está muy correlacionado con el índice de Lewis de la columna 2, lo que significa (si todo lo demás permanece constante), que la mejora de la calidad no influye gran cosa en el componente productos básicos del índice de la relación de intercambio. Esta conclusión se ve confirmada si se hacen comparaciones, utilizando datos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre el índice de precios por calidad determinada de los productos básicos (salvo combustible) y el índice de valor unitario³⁹. A la luz de esta conclusión se tendería a deducir que la mejora de la calidad se produce exclusivamente en el campo de las manufacturas, según lo afirman los críticos. Sin embargo, lo curioso es que también en el caso de las exportaciones de manufacturas las comparaciones entre índices de precios para calidad constante con índices de valor unitario no revelan que las mejoras de calidad tengan un efecto muy importante⁴⁰. Cabe preguntarse entonces el porqué de tanto alboroto.

Por último, ¿cómo se asignan las mejoras de calidad entre los insumos? Los críticos de Prebisch sostienen que todas las mejoras vinculadas, por ejemplo, con la invención del neumático tubular deberían asignarse al valor agregado de fabricación y

³⁹ Véase Banco Mundial, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, Informe N° 814/77, en particular cuadros 16 y 18. La columna 2 es la que interesa en cada cuadro.

⁴⁰ Véase, Comisión Económica para Europa (Conferencia de Estadísticos Europeos), "Measurement of Price Changes in External Trade", (CES/AC. 45/2), 14 de marzo de 1975. En ese documento los índices se refieren a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. No existen comparaciones para años anteriores.

ninguna al caucho. Pero, ¿por qué? La mejora no puede materializarse sin el caucho (o, en el caso de los materiales sintéticos, en forma tan eficiente), en consecuencia, ¿por qué parte del mérito no va a corresponder al caucho?

Bastante se ha dicho sobre la situación previa a la Segunda Guerra Mundial. La tesis principal de Prebisch mantiene su validez mientras se refiera a ese período. ¿Qué ocurre con el período más reciente?

Muchas series estadísticas de la relación de intercambio —más apropiadas para los fines del presente artículo que las series anteriores a la guerra— se inician en 1950, y una de ellas, recopilada por el Banco Mundial, figura en la columna 2 del cuadro 2. Engloba a los 33 productos básicos más importantes (salvo el petróleo) ponderados por su participación en las exportaciones de los países en desarrollo; el índice del valor unitario de las manufacturas de los países desarrollados (ponderados por las exportaciones a los países en desarrollo) sirve de deflactor.

El auge del precio relativo de los productos básicos se produjo en los años 1950 y 1951, precisamente cuando se lanzaba la hipótesis del deterioro. Por tanto, si se la considera como la predicción para las tres décadas siguientes, la hipótesis es compatible con el verdadero desarrollo de los acontecimientos. La mayor parte del deterioro está concentrado en los años 1956-1962, pero es lo suficiente para impartirle su sello a todo el período. Esta observación no depende en lo material de la influencia de los años elegidos como base (1964-1976 en el caso de este índice), ni depende tampoco de la exclusión del petróleo para el período que va hasta 1973, es decir, hasta el alza concertada de los precios del petróleo acordada por la OPEP, lo que modificó las reglas del juego para este producto, dejándolo al margen de la hipótesis del deterioro. Por ende, es una observación de peso, aunque tal vez exagerada por la prolongada depresión económica de los países desarrollados posterior a 1975.

Se podría deducir que como la hipótesis del deterioro es compatible con la evidencia previa a 1938 y posterior a 1950, tiene que ser compatible también con la evidencia para todo el período desde 1870 hasta ahora. Sin embargo, esto no sería válido, pues a comienzos de la década de 1950 se había registrado un auge de relación de intercambio de los productos prima-

Cuadro 2

RELACIÓN DE INTERCAMBIO ENTRE PRODUCTOS PRIMARIOS
Y MANUFACTURAS DESDE 1950(Precio o valor unitario de los productos primarios; valor unitario
de las manufacturas: 1960 = 100 (salvo columna 1^a))

Año	<i>Naciones Unidas (A)</i> (1)		<i>Banco Mundial (B)</i> (salvo petróleo) (2)
	(a) 1913 = 100	(b)	
1950	114	119	129
1951	118	123	130
1952	109	114	118
1953	109	114	114
1954	110	115	126
1955	106	110	123
1956	103	107	121
1957	103	107	114
1958	100	104	103
1959	98	102	102
1960	96	100	100
1961	93	97	94
1962	91	95	93
1963	93	97	99
1964	95	99	104
1965	91	95	101
1966	91	95	104
1967	88	92	96
1968	87	91	104
1969	86	90	110
1970	85	89	104
1971	—	—	90
1972	—	—	86
1973	—	—	106
1974	—	—	117

1975	—	—	84
1976	—	—	93
1977	—	—	104
1978	—	—	84
1979	—	—	86

FUENTES:

- Columnas 1a y 1b) : Naciones Unidas, *Statistical Yearbook 1969* y UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1972*.
- Columna (2) : Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Price Forecasts for Major Primary Commodities*, Informe N° 814/80.

NOTAS:

- (A) La columna 1a) continúa la serie de la columna 3 del cuadro 1. La columna 1b) es idéntica a la columna 1a), pero con 1960 = 100.
- (B) Ponderado por el comercio de los países en desarrollo en 1974-1976.

rios, que fue elevadísima en relación con todo el historial previo a la Segunda Guerra Mundial.

Para verificar este aspecto necesitamos contar con una serie de relación de intercambio que comprenda los años previos y posteriores a la Segunda Guerra Mundial. El único índice pertinente que comprende ambos períodos sobre una base anual por lapsos importantes en ambos sectores de la divisoria es el recopilado por la Secretaría de las Naciones Unidas. La columna 3 del cuadro 1 abarca los años hasta 1938. Para los años comprendidos entre 1950 y 1970 (cuando cesó de elaborarse el índice), la serie figura en la columna 1 del cuadro 2. Al considerar ambas partes en conjunto puede observarse que destaca la condición que podría invalidar la deducción de que la hipótesis del deterioro sea compatible con los datos correspondientes a todo el período a partir de la década de 1840. En realidad, en los comienzos de la década de 1950 se produjo un auge singular, con el resultado de que la tendencia al deterioro desaparece prácticamente de los datos a muy largo plazo.

Inferir de esto que la hipótesis del deterioro está refutada en forma decisiva sería otorgarle demasiada influencia a un

solo índice para vincular los datos previos y posteriores a la Segunda Guerra Mundial, depositar mucha fe quizás en la capacidad de los índices de precios para portar información significativa sobre un siglo o más y suponer con demasiada premura que un siglo es un lapso suficiente. Con todo, es necesario ser precavido y, por ende, no hay que dejar que nada muy importante dependa demasiado de la hipótesis del deterioro de la relación de intercambio.

Por cierto que la relación de intercambio constante puede seguir siendo injusta en cierto sentido, y esto es lo que asevera precisamente la tesis del "intercambio desigual" en su versión estática. En la sección I se examinó brevemente la versión dinámica. En la forma propuesta originalmente por Emmanuel⁴¹, la teoría del intercambio desigual ha perdido gran parte de su atractivo, pero reformulada en función del poder de mercado desigual como entre empresas monopólicas/monopsónicas en los países desarrollados y compradores/vendedores inermes en los países en desarrollo en principio es muy loable, y en la práctica ha sido apoyada por algunos hallazgos de investigación⁴². No obstante, este tema escapa al ámbito del presente artículo.

III. Reservas conceptuales y mejoras conceptuales

Es indudable que algo se pierde si se trata con reserva la hipótesis del deterioro. Esto se refiere no sólo a la pérdida del capital intelectual de los economistas o de las posiciones negociadoras de los diplomáticos, sino a la pérdida científica de una hipótesis para explicar la gran insatisfacción de los países en desarrollo con la estructura tradicional de la especialización internacional, es decir, aquella mediante la cual estos países exportan productos primarios a cambio de importaciones manufacturadas. (Pese a la erosión de los últimos años, sigue predominando esta estructura). Pues a menos que se recurra al

⁴¹ A. Emmanuel, *Unequal Exchange*, Nueva York y Londres: Monthly Review Press, 1972.

⁴² Por ejemplo, A. J. Yeats, *Trade and Development: Leading Issues for the 1980s*, Londres y Basingstoke: Macmillan, 1981.

expediente acomodativo de que la insatisfacción carece de fundamento, éste necesita explicarse.

Sin embargo, lo grave de la pérdida depende de lo bien que cabe el concepto de relación de intercambio con el problema actual. En este sentido es susceptible de ciertas críticas que se formularán y que deberían señalar la dirección en que deberían buscarse las mejoras conceptuales y encauzarse la labor empírica.

Todas las críticas importantes de la relación de intercambio como criterio de bienestar absoluto o relativo apuntan a su monodimensionalidad ⁴³. No se trata de que en una situación real dada estén ocurriendo otros cambios contemporáneos con un movimiento de la relación de intercambio, lo que en realidad es trivial e irrelevante. Lo que realmente interesa es que una variación de la relación de intercambio está unida en forma indisoluble con las causas que le dieron origen y las consecuencias que de ella se derivan. Las causas y consecuencias tienen repercusiones sobre el bienestar de las que no pueden aislarse las ganancias o pérdidas provenientes de la variación mencionada. El conjunto debe considerarse como un paquete, y el criterio de bienestar que se aplique debe tener la amplitud suficiente para englobar a los componentes principales del paquete ⁴⁴.

De los muchos cambios que pueden dar origen a un movimiento de la relación de intercambio, el progreso técnico que

⁴³ Si una modificación de la relación de intercambio se da en forma exógena a una economía, la monodimensionalidad no es un problema en sí (pero, véase próxima nota de pie de página). En la medida en que hay otros problemas, éstos, aunque destacables por cierto, tienen menor importancia práctica. Por ejemplo, no siempre se puede demostrar que un mayor mejoramiento exógeno de la relación de intercambio sea superior en sus efectos sobre el bienestar que uno menor (A. O. Krueger y H. Sonnenschein, "The Terms of Trade, the Gains from Trade and Price Divergence", *International Economic Review*, Vol. 8, 1967, pp. 121-127), o si hay ciertas violaciones de las condiciones de eficiencia de Pareto no se puede descartar una pérdida de bienestar debida al mejoramiento exógeno de la relación de intercambio (R. Batra y P. K. Pattanaik, "Domestic Distortions and the Gains from Trade", *Economic Journal* Vol. 80, 1970, pp. 638-649).

⁴⁴ Una consecuencia importante que aquí se omitirá es la que afecta a la distribución interna del ingreso en el país o grupo de países que experimentan una variación de la relación de intercambio. Se omitirá porque no puede tratarse a un nivel demasiado general, sino caso por caso.

eleva la producción por persona empleada (productividad) exige una atención especial, tanto por su importancia inherente, como porque fue el contexto en el que Prebisch describió las variaciones de la relación de intercambio.

Considérese un caso en que dado un empleo constante crece la productividad tanto de la producción de productos primarios exportables de los países en desarrollo como la de manufacturas de los países desarrollados, pero a una tasa menor en los primeros. Como los ingresos reales aumentarán la demanda, crecerá para ambos grupos de bienes y, para los fines del argumento, supongamos que crecerá en forma proporcionada. Un crecimiento desproporcionado de la oferta frente a un crecimiento proporcionado de la demanda elevará el precio relativo de los bienes de crecimiento lento, en este caso los productos básicos producidos por los países en desarrollo. En la sección I se dijo que este resultado antideterioro no habría preocupado demasiado a Prebisch, pues estaba interesado sobre todo en la relación de intercambio, como un mecanismo que servía para depurar a los países en desarrollo de los beneficios de su productividad, que de ser escasos, la dirección de la relación de intercambio, perdía su relieve específico, al margen de su importancia en otros aspectos. Sin embargo, si esto puede servir para defender a Prebisch, también rebaja a la relación de intercambio como criterio, sin poner nada en su reemplazo.

El problema fundamental, considerado por sí solo, es que el mejoramiento de la relación de intercambio de los países en desarrollo sugeriría un movimiento hacia una mayor igualdad entre Norte y Sur, pese a que el acontecimiento que dio lugar a ello —el crecimiento más lento de la productividad en el caso de los productos básicos— obra en sentido contrario y puede contrarrestar el efecto de la relación de intercambio, dando en definitiva un resultado desigual.

Para salvar este escollo hay que combinar las dos dimensiones: la productividad y la relación de intercambio. Esto se logra precisamente con el concepto tan conocido de la relación de intercambio doble factorial (DFTT). Combina en forma multiplicadora la relación de precio que constituye la relación de intercambio convencional (denominada en lo sucesivo rela-

ción de intercambio de trueque neta o NBTT) con una relación de productividad ⁴⁵.

La definición (adaptada al presente contexto) es:

índice DFTT índice de precios para los productos primarios exportables de los países en desarrollo.

índice de precios para las manufacturas de los países desarrollados.

índice de productividad en los productos primarios exportables de los países en desarrollo.

índice de productividad en las manufacturas de los países desarrollados.

Este índice se presta a una interpretación sencilla de que las variaciones que experimenta miden el cambio del número de horas de trabajo en los países en desarrollo, las que con la intermediación del comercio, se intercambiaban por una hora de trabajo en los países desarrollados.

Pero también es un índice de ingreso relativo, como se puede desprender con toda claridad al reformular la definición:

⁴⁵ La productividad que se emplea en el concepto DFTT es la productividad bruta de la mano de obra (producción por persona empleada). Mientras que en la contabilidad del crecimiento y en algunos otros contextos ha ganado terreno el concepto de productividad "total", en un contexto vinculado al bienestar, como el presente, la productividad bruta de la mano de obra es el concepto que procede utilizar, pues es equivalente al ingreso real por habitante cuando la tasa de participación y la NBTT permanecen constantes. Cuando, como es característico, el crecimiento de la productividad bruta de la mano de obra genera costos en la forma de renuncia al consumo, con el fin de formar capital, estos costos deberían calcularse en principio sobre una base neta. En la práctica esto puede ser difícil, pero en un número importante de casos también es innecesario, a saber, cuando la participación de la formación de capital en el valor agregado carece de tendencia, porque entonces el índice de crecimiento de la productividad bruta y el índice neto (es decir, el índice de aquella parte de la producción por persona empleada que está disponible para el consumo) no divergirán en forma sistemática.

índice DFTT índice del valor del producto por persona empleada en la producción de bienes primarios exportables en los países en desarrollo.

ídem, en la producción de manufacturas en los países desarrollados.

Así, al combinar las dimensiones de la productividad y de la NBT obtenemos un criterio de la distribución internacional del ingreso, en la medida en que éste depende de los sectores más influidos por la especialización internacional. Este objetivo no podría lograrse concentrándose exclusivamente en la NBT. El empleo variable complica las cosas, pero este aspecto se tratará en breve ⁴⁶.

Se ha señalado que la DFTT es un concepto antiguo. Viner fue el primero de muchos que opinaron que los economistas clásicos consideraban que la DFTT era el concepto más importante de la relación de intercambio ⁴⁷. En su propio trabajo, Haberler y Robertson consideraron la DFTT como fundamental ⁴⁸ y Lewis (1969) la sitúa en lo medular de su pensamiento ⁴⁹. Amin se mostró dispuesto a someter su versión de la teoría del intercambio desigual a la prueba de la DFTT ⁵⁰, y Rodríguez, con Prebisch como editor, estimaba que la DFTT era la prueba apropiada de la hipótesis del deterioro ⁵¹. No obstante, lo misterioso es que Prebisch jamás recurrió a la DFTT, pese al hecho de que su interés por la NBT en el contexto explícito de la productividad creciente hacía indispensable este concepto. Tal vez un

⁴⁶ Existe otra complicación, pero tratable en principio, cuando la parte del ingreso destinada a cada grupo de bienes difiere demasiado entre los países desarrollados y en desarrollo.

⁴⁷ J. Viner, *Studies in the Theory of International Trade*, Londres: Allen & Unwin, 1937, p. 561.

⁴⁸ G. Haberler, *Theory of International Trade*, Londres, etc.: Hodge, p. 162; D. H. Robertson, "The Terms of Trade", en D. H. Robertson, *Utility and All That and Other Essays*, Londres: Allen & Unwin, pp. 174-181.

⁴⁹ W. A. Lewis, 1969, *op. cit.*

⁵⁰ S. Amin, *Unequal Development*, Sussex, Inglaterra: Harvester Press, 1976.

⁵¹ O. Rodríguez, "Sobre la concepción del sistema centro-periferia", *Revista de la CEPAL* (Naciones Unidas, CEPAL), Primer semestre de 1977, pp. 203-247.

hombre práctico como Prebisch se habría inhibido ante la carencia total de datos con que cotejar cualquier pensamiento que hubiera podido tener sobre la DFTT de productos primarios exportables de los países en desarrollo.

Así como la NBTT no es independiente de la productividad y no puede, por tanto aislarse de ella, así también la NBTT no es independiente del empleo en el sector de bienes exportables y, por tanto, es peligroso descuidar esa dimensión.

No obstante, a estas alturas conviene distinguir entre una economía de pleno empleo y una de desempleo crónico. Con una fuerza de trabajo constante y en pleno empleo, la expansión del sector de bienes exportables tiene que tener como contrapartida necesaria la contracción de algún otro sector, siendo pequeña la adición neta al producto de la economía en su conjunto. Por tanto, es innecesario preocuparse demasiado de la dimensión del empleo. Pero, si hay un excedente crónico de mano de obra y la expansión de la producción de bienes exportables recurre a él, el aumento del empleo en el sector que produce bienes exportables es estrictamente análogo a un aumento de la productividad en dicho sector en lo que respecta a su efecto sobre el producto de toda la economía. Se concluye que el empleo debe considerarse dimensionalmente simétrico con la productividad y agregarse como tal a la DFTT.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, hasta alrededor de 1975, había en general pleno empleo en los países desarrollados, de manera que la DFTT sólo necesita ampliarse a esta tercera dimensión en un ámbito, el ámbito de los productos primarios exportables de los países en desarrollo. Como $\text{productividad laboral} \times \text{empleo} = \text{producto}$, la definición de lo que podría denominarse relación de intercambio doble factorial corregida por el empleo (ECDFTT) pasa a ser:

$$\begin{aligned} \text{Índice ECDFTT} &= \frac{\text{Índice de precios de los productos primarios exportables de los países en desarrollo.}}{\frac{\text{Índice de precios de las manufacturas de los países desarrollados.}}{\text{Índice de producción de los productos primarios exportables de los países en desarrollo.}}} \\ &\times \frac{\text{Índice de productividad de las manufacturas de los países desarrollados.}}{\text{Índice de producción de los productos primarios exportables de los países en desarrollo.}} \end{aligned}$$

Una de las mayores atracciones de este índice es que existen datos de producción sobre la mayoría de los productos primarios de los países en desarrollo, mientras que se carece de datos sobre productividad.

Para destacar la importancia de la dimensión del empleo, considérese el enlace entre éste y la relación de intercambio en un contexto específico. Retornemos al primer paso de Prebisch esbozado en la sección I: frente a un crecimiento igual de la productividad en la producción de manufacturas de los países desarrollados y en la de los productos primarios exportables de los países en desarrollo, hay una respuesta asimétrica de los ingresos monetarios, lo que da origen a un deterioro de la relación de intercambio de los productos básicos de los países en desarrollo. Si no existe, por ejemplo, el sesgo en la demanda, habrá una demanda excedentaria de productos básicos, lo que hace remontar el precio relativo hasta alcanzar su nivel inicial. Entonces, las exportaciones de productos primarios pasarán a ser más rentables y, en consecuencia, si hay una afluencia de mano de obra de parte de los desempleados, el precio relativo se remontará hasta casi alcanzar su nivel inicial.

Este razonamiento sólo se limita a reformular que la presión de la mano de obra excedentaria provocará un deterioro de la NBTT. Según se indicó en la sección I, éste es en efecto uno de los argumentos principales que apoyan la hipótesis del deterioro, y en el que se basó el propio Prebisch. No obstante, debe quedar en claro de inmediato que la importancia del deterioro de la NBTT para el bienestar es ambigua; pues el deterioro se halla vinculado con la expansión del empleo. Dada la gran preocupación de muchos países en desarrollo por el desempleo, lo que interesa es el equilibrio entre los dos y no sólo el movimiento de la NBTT.

La corrección del empleo incorporada en el índice ECDFTT toma en cuenta precisamente este aspecto.

Lo que interesa, por cierto, es si este índice ha experimentado una tendencia al deterioro y, en caso afirmativo, si esa tendencia puede adscribirse a la pauta de especialización tradicional de los países en desarrollo heredada del período colonial.

Se han realizado estudios sobre este asunto, los que se publicarán en una obra patrocinada por la UNCTAD durante el curso de 1983. Como la obra abarca nuevos campos, revisten

importancia los detalles y limitaciones que acompañan sus conclusiones, pero escapan a una descripción somera.

No obstante, parece ser que para las economías de mercado la evidencia (que se refiere por cierto a un período breve 1960-1978) no es incompatible con la hipótesis del deterioro del índice ECDFTT, es decir, no es incompatible con la percepción de que la pauta tradicional de especialización —producción primaria en los países en desarrollo (salvo combustibles) y producción de manufacturas en los países desarrollados— viene teniendo efectos desiguales. Esto parece ser menor para el componente mineral de los productos primarios exportables de los países en desarrollo y mayor para los productos agrícolas que no tienen sucedáneos autóctonos similares en los países desarrollados, como las bebidas tropicales.

Este resultado desigual puede explicarse por la inelasticidad-ingreso de la demanda de los productos primarios exportables de los países en desarrollo —consideración que, como se recordará, desempeñó una función importante en la hipótesis Prebisch-Singer del deterioro de la NBTT— pero es probable que también otros factores estén en juego.

Si todos los demás sectores (es decir, los ajenos a las exportaciones tradicionales) también se estaban deteriorando, la posición relativa de los países en desarrollo, los efectos de desigualdad reflejados en la disminución del índice ECDFTT concordarían con un mal más general y no podrían por tanto atribuirse a la pauta de especialización tradicional. Pero parece que en términos de producción por miembro de la población económicamente activa (no producción por habitante, que puede crecer a una tasa diferente, entre otras cosas, por un aumento determinado por lo demográfico del número de familiares a cargo) los países en desarrollo tienen en el período que se examina en estos otros sectores un historial tan bueno como los países desarrollados.

Ocurre que en este período (1960-1978) no había una tendencia al deterioro de la NBTT de las exportaciones de productos primarios no combustibles de las economías de mercado en desarrollo frente a las manufacturas. Por ende, al pasar de la NBTT monodimensional a la ECDFTT tridimensional no sólo ganamos en globalidad sino que captamos el fenómeno de la desigualdad, que de otra manera podría pasarse por alto, que puede

explicar la insatisfacción persistente de los países en desarrollo con su pauta tradicional de especialización.

El desempleo en los países desarrollados, que se convirtió en una característica de las economías de mercado desarrolladas en la última parte de la década del 70, sobre todo en su sector manufacturero, no puede manejarse con la fórmula actual de la ECDFTT. Pero puede suponerse que el proceso de desigualdad que estaba asociado a la pauta tradicional de especialización no se ha invertido en la fase reciente del ciclo, equiparándose con creces al parecer la contracción de la producción de manufacturas en los países desarrollados con el deterioro cíclico de la NBTT experimentado por las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo.

Habría que precaverse de tres conceptos errados.

Primero, el hecho de que la productividad de los países en desarrollo calce con la fórmula ECDFTT no significa que si estos países sólo hubieran sido más enérgicos para elevar su productividad, se hubiera evitado el proceso de desigualdad observado. El crecimiento más acelerado de la productividad habría empeorado las cosas para los productos primarios exportables cuya producción está dominada por los países en desarrollo, pues la inelasticidad del precio que caracteriza la demanda de esos productos habría acarreado un deterioro más que compensador de su precio relativo y/o nivel de empleo.

Segundo, la desigualdad no significa pauperización. Puede que los países en desarrollo obtengan una parte desproporionalmente pequeña del crecimiento mundial vinculado con los sectores conformados por la especialización internacional, pero como grupo, no obtienen una parte negativa.

Tercero, la desigualdad no significa desigualdad para siempre. Hay varias cosas que pueden modificarla. El alza de precios de algunos productos primarios exportables de los países en desarrollo que se presten para ello, ya sea mediante acuerdos internacionales de productos básicos o mediante carteles unilaterales, pueden lograr un vuelco, al menos por un tiempo —véase, por ejemplo, el efecto de la OPEP—. La expansión de la fabricación de manufacturas en gran escala en los países en desarrollo, motivada por el mercado o impulsada por la política, puede acarrear también un vuelco al comprimir los precios de las manufacturas de los países desarrollados. (La expansión de

las manufacturas en los países en desarrollo a la escala requerida para tal fin irá acompañado por una disminución espectacular de la participación de los productos primarios exportables en la producción y comercio de dichos países, en cuyo caso el papel de las exportaciones tradicionales se contraerá hasta el punto que no interesará si tiene o no un efecto de desigualdad.

IV. *Resumen*

Si se hubiera podido establecer una presunción aplastante sobre el deterioro a largo plazo de la relación de intercambio de trueque neta de los productos primarios exportables de los países en desarrollo, no habría habido debate. Por tanto, no es de extrañar que del estudio del debate realizado surja un mensaje ambivalente: si bien pueden aducirse poderosas consideraciones a favor de la hipótesis del deterioro, éstas no son decisivas; y si la hipótesis tenía un sólido respaldo estadístico para el período 1871-1938 en el que se basó Prebisch en un comienzo, éste se atenúa cuando se consideran en conjunto los períodos previos y posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, no hay ambivalencia sobre la insatisfacción de los países en desarrollo con su papel heredado de exportadores de productos primarios, papel que todavía prevalece cuando se excluya el petróleo.

Si no es el deterioro de la relación de intercambio, ¿en qué se basa esta insatisfacción? Si nos ceñimos a la tradición de la relación de intercambio, podría buscarse una respuesta recurriendo al antiguo concepto de la relación de intercambio doble factorial que engloba la importantísima dimensión de la productividad y puede ampliarse también al empleo.

DEUDA EXTERNA Y BALANZA DE PAGOS DE AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS

por RICARDO FRENCH-DAVIS *

I. *Introducción*

Las relaciones económicas internacionales de América Latina han experimentado alteraciones sustanciales durante los años setenta. Dos de las más destacadas fueron el aumento acelerado de los déficit en cuenta corriente que hubo en la mayoría de los países de la región y los cambios significativos producidos en el financiamiento de esos déficit.

La composición del financiamiento del déficit del sector externo ha cambiado notablemente en el decenio. Frente a participaciones declinantes de los créditos de acreedores oficiales y de la inversión extranjera directa, el financiamiento proveniente de fuentes bancarias privadas ha adquirido un peso predominante, tanto en la cuenta de capitales como en el saldo de la deuda externa. Este fenómeno no es exclusivo de la región, ya que de hecho abarca a los países en desarrollo en su conjunto. Esta característica, sin embargo, ha sido más pronunciada en los países de desarrollo intermedio, o países semi-industrializados, entre los cuales se destacan numerosos países latinoamericanos. Así es como América Latina es la región en desarrollo que hace el acto de presencia más señalado en los mercados internacionales de capitales privados, puesto que la región

* Este trabajo fue originalmente preparado a solicitud del BID.

por sí sola cubre más del 60 por ciento de los pasivos de los países en desarrollo con instituciones bancarias privadas (deuda bancaria).

La magnitud alcanzada por la deuda bancaria y su efecto sobre las condiciones del financiamiento y el servicio de la deuda no reciben con frecuencia la atención que merecen. Esto se debe, principalmente, a que las estadísticas de la deuda externa, en especial cuando se trata de información individual por países, por lo común excluyen a los pasivos sin garantía pública y a plazos menores de un año. Tal omisión es seria, porque estos dos componentes han crecido aceleradamente, en especial después de 1977. La sección II se inicia con un examen de los antecedentes al respecto, destacando la visión distinta que se obtiene con definiciones restringidas o más completas de la deuda externa.

El cambio registrado en las fuentes del financiamiento externo ha tenido diversas repercusiones para los países de la región. Aquí nos concentraremos en el examen de dos de ellas, que se refieren: (i) a las condiciones del financiamiento y a sus consecuencias principales en los países deudores, y (ii) al carácter distinto que adquieren las relaciones económicas externas, a sus conexiones con el desarrollo nacional y a sus implicaciones para las políticas macroeconómicas. El examen de los dos tópicos cierra la sección II.

Los mercados internacionales de capitales privados se han expandido notablemente en el curso de los últimos quince años. Numerosos países en desarrollo, y entre ellos los latinoamericanos, han logrado un acceso creciente a los créditos bancarios disponibles en esos mercados. En la sección III se examinan las peculiaridades que distinguieron tanto a los mercados mundiales en los años setenta, así como también a la situación económica de los países de la región en aquellos aspectos que más inciden en la capacidad de acceso al financiamiento bancario externo. En seguida se esbozan brevemente algunos de los interrogantes centrales que están presentes al iniciarse los años ochenta. Sobre esas bases se plantean algunas reflexiones sobre las consecuencias, positivas y negativas, que las distintas alternativas podrían tener para los países de la región.

En forma resumida, la emergencia de los mercados internacionales de capitales privados ha abierto nuevas oportunida-

des a los países de la región y les ha permitido hacer frente en mejores condiciones a las situaciones críticas que experimentaron en los años setenta. Los factores que condujeron a ello fueron la abundancia de fondos disponibles en esos mercados y los tipos de interés bajos, si se tiene debida cuenta del efecto erosivo de la inflación. Sin embargo, las perspectivas son más ambivalentes para los años venideros. La disponibilidad de fondos y su costo probablemente se tornen menos favorables dentro de un marco que presumiblemente esté sometido a fuertes fluctuaciones. En esas circunstancias hay tres variables que pueden ser decisivas a los efectos de la capacidad de reacción y ajuste de los países que han estado haciendo un uso intenso de esos mercados. En el ámbito internacional se encuentran el volumen y las características del financiamiento público, en sus diversas variantes, como factor estabilizador de las condiciones del financiamiento y como elemento que facilita el acceso al mismo. En un plano nacional pueden resultar determinantes, por una parte, el uso que se haya hecho de los fondos externos recibidos y el potencial productor y generador de divisas a que ellos hayan dado lugar; por otra, la capacidad de las políticas económicas nacionales para lograr un ajuste frente a nuevas condiciones externas.

II. *Origen, condiciones y objetivos del financiamiento externo en los años setenta*

En los años cincuenta y sesenta la vinculación de los países de la región con la economía internacional se concentró en el intercambio comercial, en el financiamiento oficial y en la inversión extranjera directa. El movimiento neto de capital (déficit en cuenta corriente) fue relativamente limitado, fluctuando entre cifras del orden del 1 al 2 por ciento del producto interno bruto (PIB) regional. En los años cincuenta la inversión directa constituyó un componente vigoroso, perdiendo progresivamente peso relativo en la corriente neta de recursos.

En los años setenta tuvo lugar un proceso intenso de conversión de públicas a privadas de las corrientes de recursos que se dirigieron a la región y, desde ella, con el surgimiento de las corrientes de origen bancario. Dado el peso predomi-

nante que las mismas han adquirido en el financiamiento externo total, el análisis de esta sección se concentrará en el examen de sus características y de sus efectos más directos. Con el objeto de proporcionar una perspectiva mejor, se examinará la relación de este financiamiento con el de otras fuentes, así como también la posición de la región y de los países que forman parte de la misma en comparación con los países en desarrollo en su conjunto, divididos en exportadores e importadores netos de petróleo¹.

A. Estructura del financiamiento

Uno de los problemas que enfrenta el análisis del financiamiento externo es la escasez de antecedentes estadísticos y las imitaciones que presentan los datos disponibles. En años recientes ha habido un mejoramiento importante de la información sobre la deuda del sector público y de la deuda con garantía pública, en particular gracias a los esfuerzos realizados al respecto por el Banco Mundial². En la actualidad se dispone de información homogénea de más de cien países, sobre base anual, que aparece con un retraso pequeño. La deficiencia principal que subsiste en lo que se refiere a la deuda externa es la omisión de dos componentes, que son significativos y de volúmenes recientemente crecientes: la deuda sin garantía oficial y la de plazos cortos. Ambos tipos de deuda tienen características especiales, que se acentúan hacia fines del período bajo estudio, lo que los convierte en ingredientes imprescindibles para un análisis sobre el comportamiento reciente de la deuda externa y de sus perspectivas en los años próximos. De allí la importancia de realizar un esfuerzo para proveer antecedentes más completos que los habitualmente disponibles y para destacar las consecuencias que esta deficiencia informativa tiene para la evolución a lo largo del tiempo de los volúmenes y condiciones del financia-

¹ La clasificación de países en desarrollo excluye a los países exportadores netos de capital y es la utilizada en Naciones Unidas, Department of International Economic and Social Affairs (DIESA) (1982). Incluye 82 países, entre ellos 16 exportadores netos de petróleo.

² Estos esfuerzos aparecen reflejados, principalmente, en su publicación titulada *World Debt Tables*.

miento³. Sobre la base de antecedentes del Banco Mundial y del Banco de Pagos Internacionales (BPI), es posible elaborar estimaciones más completas de la deuda externa, que son las que se utilizan en este trabajo⁴.

La evolución del financiamiento externo difiere entre los países de la región. La posición petrolera que tiene cada uno, las estrategias y políticas económicas que hayan adoptado y las estructuras económicas respectivas que los caracterizan influyen en el comportamiento de las relaciones externas de cada país. No obstante la gran diversidad existente, tienen lugar comportamientos y situaciones relativamente similares en los países de la región en cuanto a la incidencia creciente del financiamiento bancario.

El cuadro 1 presenta antecedentes sobre la composición de la cuenta de capitales de la balanza de pagos de los países de la región, en el período 1960-80. En tanto que la inversión extranjera directa y los créditos oficiales equivalían a las tres cuartas partes de las corrientes netas de capital en el decenio 1960-70 se redujeron a un tercio en 1980. Al propio tiempo, la participación de las fuentes bancarias se expandió desde un quinceavo hasta alrededor del 70 por ciento del total en esa década. Los movimientos restantes de fondos privados —créditos de proveedores y el producto de la colocación de bonos— muestran niveles bajos y una participación decreciente en comparación con las corrientes netas de créditos bancarios.

Un comportamiento similar se verifica al examinar la evolución del saldo de la deuda externa. Los cuadros 2 a 4 suministran antecedentes diversos al respecto, concentrando la atención ahora en los componentes crediticios. El cuadro 2 presenta antecedentes sobre dos indicadores diferentes de la deuda externa a fines de los años 1973, 1977 y 1980. Con fines comparativos, se incluye información del conjunto de los países en desarrollo. La sección I de este cuadro muestra la medición tradi-

³ Un estudio detallado, que abarca al mundo en desarrollo en su conjunto y en forma desagregada a una muestra de 14 países, se encuentra en Naciones Unidas, DIESA (1982).

⁴ Véanse diversas estimaciones, con variadas coberturas de la deuda y de países, en Massad y Zahler (1977), Fondo Monetario Internacional (FMI) (1981a) y *World Debt Tables*. Un examen de los problemas y limitaciones envueltos aparece en Naciones Unidas, DIESA (1982).

Cuadro 1

COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMÉRICA LATINA, 1960-80
(millones de dólares)

	Promedios anuales ¹		1975	1977	1978	1979	1980
	1961-70	1971-75					
I. Préstamos netos de fuentes oficiales	1.003,9	1.794,8	2.817,8	1.961,4	1.690,7	2.105,0	2.961,7
1. Multilaterales	361,6	914,4	1.490,5	1.166,2	691,7	1.819,9	2.208,7
2. Bilaterales	642,3	880,4	1.327,3	795,2	999,0	285,1	753,0
II. Préstamos netos de fuentes privadas	463,5	3.596,0	6.100,4	11.630,7	16.657,1	15.420,3	14.057,5 *
1. Inst. financieras	139,9	3.108,9	5.996,8	9.394,8	13.733,9	15.068,5	n. d.
2. Resto ²	323,6	487,1	103,6	2.235,9	2.833,2	351,8	n. d.
III. Inversión extranjera directa neta	641,2	1.822,4	3.308,8	2.983,1	3.901,1	4.978,8	5.080,8
IV. Cuenta de capital (I + II + III)	2.108,6	7.213,1	12.227,0	16.575,2	22.158,9	22.504,1	22.100,0 *
V. Variación reservas oficiales ³		-2.571,8	-634,6	-4.691,5	-7.148,6	-6.366,6	1.924,6
VI. Financiamiento neto (IV + V)		4.641,6	11.590,4	11.883,7	15.010,3	16.137,6	24.024,6

* Estimación preliminar.

¹ Fuente Cuadro III-14, BID, *Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1980-81.

² Incluye proveedores, bonos y nacionalizaciones.

³ Fuente cuadros Balanzas de Pagos, BID.

n. d. No disponible.

FUENTE: Elaboraciones del autor sobre la base de Banco Mundial, *Debtor Reporting System (DRS)*, Naciones Unidas DIESA/DRPA y BID.

cional denominada deuda pública externa. En lo que respecta a los pasivos financieros, la deuda pública sólo incluye a aquéllos a plazos de más de un año, adeudados por el sector público o con la garantía de éste⁵. Esta es la definición sobre la cual se dispone de más antecedentes, principalmente a partir de los inicios de los años setenta. En la sección II del cuadro 2 se presentan estimaciones de la deuda total, esto es, de la deuda pública más la deuda sin garantía oficial y los préstamos bancarios a plazos de un año o menos.

Ambos indicadores de la deuda, así como la cuenta de capital (cuadro 1) muestran tendencias similares. Sin embargo, la intensidad de la expansión del financiamiento bancario privado, así como su nivel absoluto, difieren entre las tres fuentes en virtud de su distinta cobertura y dimensión temporal. La deuda total alcanza niveles notablemente superiores a los de la pública. La brecha entre ambos indicadores, expuesta en la sección III del cuadro 2, es apreciablemente mayor en el caso de América Latina que en el conjunto de países en desarrollo, y en los dos grupos en que se subdividen, de países exportadores e importadores netos de petróleo. En 1980, el 40 por ciento de la deuda de la región correspondía a créditos sin garantía pública y de corto plazo, sujetos a condiciones de financiamiento notablemente más desfavorables que los de la deuda pública.

A partir de la suspensión de los embarques de petróleo crudo en 1973 por parte de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) pueden distinguirse dos subperíodos con respecto a la composición de la deuda. En el primer lapso, 1973-77, la deuda pública aumentó con mayor rapidez que la deuda total. Ello se debió a que los créditos bancarios crecieron rápidamente, pero es la parte que corresponde a los préstamos con garantía pública y a plazos mayores de un año la que se expandió más aceleradamente. Cabe destacar que en 1973 sólo el 39 por ciento del saldo pendiente de pago de los créditos bancarios estaba incluido en las cifras de la deuda pública, participación ésta que se elevó al 55 por ciento en 1977⁶. Se trata fundamentalmente de eurocréditos otorgados por con-

⁵ Para mayores antecedentes sobre la cobertura de la deuda pública, véase Banco Mundial, DRS (1981).

⁶ En 1973 una proporción predominante de la deuda bancaria no pública correspondía a financiación del intercambio comercial.

Cuadro 2

DEUDA PÚBLICA Y TOTAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO:
1973, 1977 Y 1980

<i>Grupos de países</i>	<i>Tasa anual de crecimiento</i>				
	1973 (1)	1977 (2)	1980 (3)	1973-77 (4)	1977-80 (5)
<i>I. Deuda pública</i>					
(En miles de millones de dólares)					
1. América Latina	27,0	71,6	123,6	27,6	20,0
2. Países en desarrollo exportadores de petróleo	24,0	69,6	117,3	30,5	19,0
3. Países en desarrollo importadores de petróleo	55,4	111,1	189,5	19,0	19,5
4. Total países en desarrollo	79,4	180,7	306,8	22,8	19,3
<i>II. Deuda total</i>					
(En miles de millones de dólares)					
1. América Latina	42,8	104,2	205,4	24,9	25,4
2. Países en desarrollo exportadores de petróleo	34,5	88,4	164,1	26,5	22,9
3. Países en desarrollo importadores de petróleo	73,9	150,0	277,3	19,4	22,7
4. Total países en desarrollo	108,4	238,4	441,4	21,8	22,8
<i>III. Participación de la deuda pública en el total</i>					
(Porcentajes)					
1. América Latina	63,1	68,7	60,2		
2. Países en desarrollo exportadores de petróleo	69,6	78,7	71,5		
3. Países en desarrollo importadores de petróleo	75,0	74,1	68,3		
4. Total países en desarrollo	73,2	75,8	69,5		

FUENTES: Elaboraciones del autor sobre la base de: Banco Mundial, DRS, Naciones Unidas DIESA/DRPA y BID. Hay 22 países de la región incluidos en el total de países en desarrollo; de ellos, cinco (Bolivia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela) fueron clasificados entre los 16 exportadores netos de petróleo.

sorcios de bancos, que en una proporción significativa son tomados por deudores públicos en los países prestatarios. Tiene lugar así el fenómeno de que el sector público —o los planes de éste, en el caso de créditos de inversión al sector privado, con garantía pública— se ve favorecido con la reaparición de los mercados internacionales de capitales privados.

En el segundo lapso, se revierte la relación. En él, la deuda total aumenta más aceleradamente que la pública en todas las regiones en desarrollo. Pero el fenómeno fue más acentuado en América Latina. También son los fondos bancarios los que aportan en este subperíodo el componente más dinámico de la deuda. En esta ocasión, una proporción mayor de los créditos bancarios es sin garantía pública y a corto plazo; sólo el 49 por ciento de su saldo a fines de 1980 estaba comprendido en la deuda pública. Esta tendencia obedece a tres factores. Primero, los créditos a plazos mayores se tornaron relativamente más escasos en el mercado internacional de capitales privados y en 1980, los eurocréditos dados a la publicidad, cuyos plazos medios fueron entonces de 8 años, cubrieron sólo una cuarta parte de los nuevos préstamos bancarios comprometidos con los países en desarrollo en ese año. Segundo, en 1980 estaba en plena operación la segunda sacudida petrolera, que vino acompañada de una economía mundial en un proceso recesivo; en esas circunstancias, muchos países en desarrollo debieron recurrir a sus reservas internacionales o a líneas de crédito a corto plazo. Tercero, en diversos países en desarrollo, incluidos algunos latinoamericanos, se trataba de conceder mayor importancia al sector privado en la actividad económica, lo cual involucró también a los agentes que participan en la contratación de la deuda externa.

El cuadro 3 confirma la dirección de los cambios comprobados en la composición de la deuda externa. En todos los grupos de países la participación de la deuda bancaria aumentó a lo largo del período, y en 1980 representó casi el 60 por ciento en el conjunto de países en desarrollo, y cerca del 80 por ciento en la América Latina⁷. Al partir el lapso 1973-77 en dos, se

⁷ La América Latina experimentó un aumento porcentual de la deuda bancaria similar a la del conjunto de países en desarrollo durante el período 1973-80, pero su deuda privada aumentó más rápidamente durante el período, en especial en su segunda mitad.

comprueba que el aumento más pronunciado del endeudamiento bancario tuvo lugar inmediatamente después de la suspensión de los embarques de petróleo de 1973. El reciclaje de los "petrodólares" contribuyó a que numerosos países en desarrollo, importadores netos de energía, pudieran enfrentar en mejor pie el desafío de origen externo. Como es sabido, fueron los países semi-industrializados los que consiguieron, más oportunamente y en cuantía más adecuada, fondos bancarios compensadores del desequilibrio sufrido por sus balanzas de pagos.

Cuadro 3

PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA BANCARIA EN EL TOTAL:
1973, 1975, 1977 y 1980
(Porcentajes)

<i>Grupos de países</i>	1973	1975	1977	1980
1. América Latina	60,0	68,6	70,0	77,9
2. Países en desarrollo exportadores de petróleo	49,3	54,1	56,3	64,7
3. Países en desarrollo importadores de petróleo	35,2	42,7	44,8	55,4
4. Total países en desarrollo	39,7	46,3	49,1	58,5

FUENTES: Elaboraciones del autor sobre la base de: Banco Mundial, DRS, Naciones Unidas DIESA/DRPA y BID. Hay 22 países de la región incluidos en el total de países en desarrollo; de ellos, cinco (Bolivia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela) fueron clasificados entre los 16 exportadores netos de petróleo.

El cuadro 4 presenta información individual por países y para la región sobre la evolución y composición de la deuda externa en los años 1977 y 1980⁸. Los siete países prestatarios principales concentraba en 1980 el 89 por ciento de la deuda total y el 93 por ciento de la bancaria de la región, respectivamente. En el grupo de los quince países restantes, la participación de los préstamos bancarios es significativamente menor. Sin

⁸ La información sobre la deuda bancaria, compilada por el Banco de Pagos Internacionales, es más completa y homogénea a partir de 1977. Por ello el análisis para años anteriores lo limitamos a grupos de países.

embargo, la dispersión entre ellos es muy fuerte. Por ejemplo, entre 1977 y 1980 tres de esos países vieron reducido abruptamente, por distintas causas, su acceso a los préstamos bancarios. En el cuadro 4 se presentan aparte las cifras correspondientes a Haití, Jamaica y Nicaragua, cuyos pasivos bancarios disminuyeron en ese lapso. Los doce países restantes exhiben un coeficiente de participación de la deuda bancaria que, aun cuando es significativamente menor que el de los siete deudores mayores, es mayor que el correspondiente a los restantes países en desarrollo. Si los siete países mayores de la América Latina se excluyen del total de los países en desarrollo, el resto tiene una participación del 43 por ciento en 1980, en comparación con tasas del orden del 54 por ciento para los doce deudores menores de la América Latina. Por consiguiente, aún en el caso de los deudores menores se aprecia el mayor acceso relativo de la región a los mercados internacionales de capitales privados.

La tendencia predominante en los años setenta, de creciente concentración en prestamistas bancarios, ha tenido diversas consecuencias para los países de la región. Sus efectos en las condiciones del financiamiento se examinan a continuación.

B. Las condiciones del financiamiento y la actividad deudora

Las condiciones del financiamiento ofrecido a la región han empeorado como resultado tanto del endurecimiento que han registrado los préstamos bancarios, así como también a causa del aumento de la participación de la deuda bancaria en el total. En efecto, en 1980 el costo nominal del crédito bancario más que duplicaba el costo del crédito oficial. Los tipos de interés cargados a ambas categorías de acreedores se elevaron sustancialmente entre 1973 y 1980. El incremento no fue lineal, sin embargo, durante el período mencionado. De hecho, hacia mediados del período, los tipos de interés cargados en promedio por las instituciones financieras habían decrecido. El costo de la deuda total, no obstante, aumentó levemente debido al mayor peso que adquirió el componente de la deuda con condiciones de financiamiento más duras (compárense las columnas 1 y 6 con las 2 y 7 del cuadro 5). En la segunda mitad del período se registró un aumento notable de los tipos de interés. En el caso

Cuadro 4

DEUDA TOTAL Y PARTICIPACIÓN BANCARIA, SEGÚN
PRINCIPALES PAÍSES PRESTATARIOS EN AMÉRICA
LATINA, 1977 Y 1980

<i>Países</i>	<i>Deuda total</i>			<i>Participación deuda bancaria en el total</i>	
	<i>Miles de millones de dólares</i>		<i>Tasa anual de crec.</i>	<i>(Porcentajes)</i>	
	<i>1977</i>	<i>1980</i>	<i>(Porcent.)</i>	<i>1977</i>	<i>1980</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Argentina	7,8	24,0	45,6	62,4	82,9
Brasil	32,8	57,2	20,4	76,5	79,8
Chile	4,5	9,6	28,4	34,9	76,5
Colombia	3,9	7,3	23,3	34,3	63,5
México	26,1	50,1	24,3	77,8	84,8
Perú	6,1	7,9	9,0	56,4	51,3
Venezuela	10,8	27,0	35,7	84,1	85,9
Haití, Jamaica, Nicaragua	2,9	3,3	4,5	63,0	37,7
Países restantes de América Latina (12)	9,3	19,0	26,9	53,8	54,7
Total	104,2	205,4	25,4	70,0	77,9
(Participación bancaria)	(72,9)	(160,1)	(30,0)		

FUENTES: Elaboraciones del autor sobre la base de: Banco Mundial, DRS, Naciones Unidas DIESA/DRPA y BID.

de la América Latina el tipo medio de interés y las comisiones bancarias subieron en más de 6 puntos y, como se señaló, esta alza más que duplicó el tipo de interés de los créditos no bancarios⁹. El resultado combinado del aumento de los costos bancarios y de la conversión de las fuentes de la deuda de públicas en privadas provocó un costo significativamente mayor de la deuda externa de la región.

⁹ Nótese que el tipo de interés de los créditos no bancarios también se elevó, aun cuando en forma más moderada.

Cuadro 5

TIPOS DE INTERÉS SEGÚN ACREEDORES DE LA DEUDA,
1973, 1977 Y 1980

(Tasas anuales — porcentajes)

Grupos de países	Bancarios			Oficial y otros			Total	
	1973 (1)	1977 (2)	1980 (3)	1973 (4)	1980 (5)	1973 (6)	1977 (7)	1980 (8)
1. América Latina	9,0	7,9	14,2	5,3	7,0	7,3	7,4	12,5
2. Países en desarrollo exportadores de petróleo	9,0	8,6	13,5	3,9	5,4	6,1	7,0	10,5
3. Países en desarrollo importadores de petróleo	8,0	7,2	13,2	4,1	4,8	5,2	5,5	9,3
4. Total países en desarrollo	8,4	7,9	13,4	4,0	5,0	5,5	6,0	9,7

FUENTES: Elaboraciones del autor sobre la base de: Banco Mundial, DRS, Naciones Unidas DIESA/DRPA y BID. Hay 22 países de la región incluidos en el total de países en desarrollo; de ellos, cinco (Bolivia, Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Venezuela) fueron clasificados entre los 16 exportadores netos de petróleo.

El tipo medio de interés de la deuda total aumentó en 5 puntos entre 1977 y 1980, luego de haber permanecido a niveles relativamente constantes entre 1973 y 1977. Hacia fines del decenio se produce una intensificación de la adaptación a la inflación que tuviera lugar en los años setenta, como resultado de lo cual el aumento del tipo nominal de interés también redundó en un incremento del tipo real. Este proceso se examinará más adelante. En síntesis, los tipos medios de interés se elevaron en algo más de 5 puntos, fenómeno concentrado en los años posteriores a 1977, y que fue más intenso que el registrado en el resto de los países en desarrollo. Dado el nivel de su deuda total, el tipo medio de interés mayor pagado por la América Latina en comparación con el conjunto de países en desarrollo, representó un desembolso anual adicional del orden de mil millones de dólares por concepto de mayores intereses en 1980.

Los plazos de la deuda han empeorado también. Tanto en 1973 como en 1977, los porcentajes de amortización anual (pagos anuales como proporción de la deuda vigente a comienzos del año), representaban entre el 12 y el 13 por ciento de la deuda pública; este porcentaje subió al 15 por ciento hacia fines del período. En lo que respecta a la deuda bancaria, los plazos son notablemente menores y, por lo tanto, la tasa de amortización es mayor. Esta deuda incluye el financiamiento del intercambio comercial, los eurocréditos a mediano plazo, y las corrientes financieras a corto plazo, las últimas de las cuales son causadas por necesidades de la balanza de pagos y por corrientes especulativas inducidas por diferenciales de rentabilidad financiera. Las tasas de amortización anual han sido afectadas por los altibajos que han sufrido los plazos de los eurocréditos y por variaciones en la composición de estas corrientes. Más allá de los altibajos, la tasa de amortización ha sido notablemente alta, con un nivel medio del 42 por ciento en el trienio 1978-80 y un empeoramiento en 1980 que se intensificó en 1981¹⁰. Sobre la base de combinar antecedentes del Banco Mundial y del Banco de Pagos Internacionales puede estimarse que hacia 1980, más de la cuarta parte de la deuda total de la región debe amortizarse o renovarse anualmente, en contraste con cifras del orden del 10 por ciento en los años sesenta. Ello significa que, con un mismo nivel de deuda, las amortizaciones anuales más que se duplicaron, con el consiguiente incremento sustancial de las corrientes brutas de endeudamiento cada año. Este aumento de la "actividad deudora" tiene consecuencias para los años ochenta, como se verá en la sección III.

El aumento de la deuda y de los tipos de interés ha dado lugar a un aumento de los pagos por intereses registrados en la balanza de pagos. Entre 1977 y 1980, los egresos por concepto de interés se triplicaron en contraste con una inflación del orden del 40 por ciento en ese período. Emergió, sin embargo, un importante factor compensador, que son los ingresos de intereses, como resultado principalmente de la inversión de las reservas internacionales. Durante el período se produjo un aumento significativo de las reservas, como resultado, en buena medida

¹⁰ La información sobre los vencimientos de la deuda bancaria publicada por el Banco de Pagos Internacionales indica que la tasa de amortización había sido del 46 por ciento en 1981.

del ingreso de capitales privados en montos superiores a los necesarios para financiar el déficit en cuenta corriente. Paralelamente, fue mejorando la administración de las reservas, encontrando éstas en los mercados financieros una oportunidad atractiva para su inversión; ello tuvo lugar, inicialmente en pequeña escala, ya a partir de mediados de los años sesenta. En términos netos, hacia 1980 algo más de un tercio de los egresos de intereses era compensado por ingresos de intereses, situación similar a la de los países en desarrollo en su conjunto. Tal como en otros casos, la heterogeneidad entre países es significativa en la América Latina, como se comprueba al comparar las columnas (3) y (4) del cuadro 6.

El peso relativo de los pagos netos de intereses en cuenta corriente ha estado fuertemente influenciado por el desenvolvimiento de la balanza comercial. En el caso de los países de la región, los egresos por concepto de intereses representaron más de la mitad del déficit en cuenta corriente, y en el de los países en desarrollo importadores de petróleo el resultado fue que duplicaron el déficit comercial. El volumen de los pagos netos de intereses nominales ha continuado creciendo en lo que va de los años ochenta, por el efecto combinado de tipos de interés más alto, un volumen de deuda creciente y reservas internacionales menores.

El aumento de los tipos de interés nominal se ha combinado con el empeoramiento de los plazos de la deuda, lo que ha contribuido a aumentar notablemente el servicio total de la deuda. Esto ha producido una brecha creciente entre los créditos brutos recibidos anualmente y los fondos que quedan disponibles para financiar las importaciones del país deudor. Tal estado de cosas ha traído consigo un aumento sensible de la vulnerabilidad de los países de la región ante posibles cambios en la situación de abundancia relativa de recursos en los mercados financieros que prevaleciera en el pasado reciente.

C. Relación del financiamiento externo con la economía nacional

Los cambios registrados en el volumen, composición y condiciones del financiamiento externo tienen numerosas implicaciones para los países prestatarios.

Cuadro 6

**DÉFICIT COMERCIAL Y FINANCIERO EN
CUENTA CORRIENTE, 1980**
(Millones de dólares)

Corrientes de intereses

	<i>Déficit comercial</i> (1)	<i>Déficit financiero</i> (2)	<i>Ingresos</i> (3)	<i>Egresos</i> (4)	<i>Déficit en cuenta corriente</i> (5)
I. América Latina	1.097	14.142	9.265	23.407	27.079
Argentina	1.360	958	1.213	2.171	4.700
Brasil	2.817	6.313	1.147	7.460	12.871
Colombia	-262	199	470	669	23
Chile	625	832	294	1.126	1.784
México	2.710	4.411	988	5.399	7.856
Venezuela	-7.963	-1.260	2.391	1.131	-4.240
Perú	-837	n. d.	n. d.	n. d.	-31
Resto (15)	1.647	n. d.	n. d.	n. d.	4.115
II. Países en desarrollo importadores de petróleo	46.288	16.673	8.101	24.774	51.994
III. Total de países en desarrollo	19.471	22.465	14.221	36.686	51.894

n. d.: No disponible.

FUENTES: Sección I basada en antecedentes del BID y FMI *Balance of Payment Statistics*; Secciones II y III en elaboraciones en Naciones Unidas, DIESA (1982). El signo menos en las columnas (1), (2) y (5) indica superávit.

A grandes rasgos, el volumen de los ingresos netos de capital (corrientes de principal) ha crecido en valores reales y como proporción del PIB y de las exportaciones. En primer lugar este aumento obedece a que ha sido necesario un endeudamiento mayor a fin de que los países de la región puedan

hacerle frente a las consecuencias de las perturbaciones y de la inestabilidad de origen externo que han afectado a sus economías. En segundo lugar, la región ha tendido a utilizar fondos externos para aumentar la formación de capital, la cual superó en los años setenta a la tasa de la década anterior. En tercer lugar, la mayor disponibilidad de crédito en los mercados internacionales de capitales privados, en ciertos casos en que el endeudamiento no ha estado estrechamente relacionado con la inversión, ha inducido a los países deudores a adoptar políticas cambiarias y comerciales que de hecho han aumentado la magnitud de los déficit en cuenta corriente y desalentado la producción nacional. La combinación en que se presentan los diversos objetivos y causas del endeudamiento ha variado entre países según las circunstancias externas que han enfrentado y la naturaleza de la estrategia y políticas económicas internas.

Los cambios en la composición del endeudamiento han involucrado modificaciones en las relaciones con el exterior. En medida importante, el prestamista bancario posee patrones de comportamiento distintos a los que prestan como agentes de fuentes públicas. Por otra parte, los países prestatarios han cambiado a sus agentes intermediarios. Finalmente, la conversión a privadas de las fuentes de la deuda y de los usuarios directos de los préstamos, ha dado lugar a una dependencia mayor de las economías nacionales ante los vaivenes que experimentan los mercados financieros internacionales. A la inestabilidad de las condiciones del intercambio comercial se ha adicionado la de las condiciones del financiamiento. La mayor disponibilidad de reservas con que se contó en los años setenta ha actuado como factor compensador parcial del impacto global de los altibajos externos sobre la balanza cambiaria; la transmisión de la inestabilidad externa hacia el interior de la economía nacional ha dependido, a su vez, de la política económica que adoptó cada país al respecto.

1. *Magnitud relativa de la deuda y del financiamiento externo*

El cuadro 7 muestra la evolución relativa de la deuda desde puntos de vista distintos, todos los cuales señalan un crecimiento significativo. Su valor más que se duplicó entre 1973 y 1980,

aún después de descontar la desvalorización de la moneda en que se expresa (línea 5). Como proporción del PIB la deuda se elevó un 53 por ciento, y con respecto a las exportaciones aumentó un 28 por ciento. Estos indicadores señalan el peso relativo de la deuda en el momento específico en que se mide. Hay dos magnitudes adicionales que son pertinentes. Una consiste en las condiciones en las que se efectúa el servicio de la deuda. La otra se refiere al valor que ha tenido para el país la recepción de las corrientes netas que se reflejan en el saldo vigente de la deuda.

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DE LA CUENTA CORRIENTE, LAS EXPORTACIONES,
LA PRODUCCIÓN Y LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA:
1973, 1977 Y 1980

	1973	1977	1980
<i>I. Montos en miles de millones de dólares de 1980</i>			
1. Déficit en cuenta corriente (DCC)	7,4	16,7	27,1
2. Exportaciones de bienes (Xb)	52,6	70,8	91,3
3. Exportaciones de bienes y servicios (Xbs)	66,7	87,4	118,1
4. Producto interno bruto (PIB)	371,2	457,4	540,6
5. Deuda total (DT)	92,6	151,0	205,4
6. Reservas internacionales (RI) ¹	25,3	35,9	34,9
<i>II. Participaciones porcentuales</i>			
7. DCC/PIB	2,0	3,7	5,0
8. DT/PIB	24,9	33,0	38,1
9. DT/Xb	176,0	213,3	225,5
10. DT/Xbs	138,8	172,8	175,7
11. DR/RI	368,0	420,6	588,5

¹ Incluye reservas oficiales brutas en divisas.

FUENTES: Elaboraciones del BID para DCC, Xb, Xbs y PIB; Cuadro 2 para DT; Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, para RI. Las cifras en dólares corrientes se deflacionaron por el índice de precios unitarios de las exportaciones de manufacturas de los países desarrollados, publicado en UN, *Monthly Bulletin of Statistics*.

La "actividad deudora" se ha acrecentado con mayor intensidad que la deuda misma, debido al empeoramiento experimentado por las condiciones del financiamiento. Es decir, el mismo volumen neto de recursos externos exige en la actualidad un movimiento bruto significativamente mayor. En la subsección precedente se examinaron las condiciones del financiamiento y su evolución entre 1973 y 1980. Se puede estimar que, aproximadamente, el servicio anual por unidad de deuda aumentó alrededor de un tercio entre ambos años terminales. Además del aumento de la deuda misma del 122 por ciento, su servicio aumentó adicionalmente en alrededor de un tercio en virtud del empeoramiento de las condiciones del financiamiento ¹¹.

2. *El costo real de la deuda y la inflación internacional*

El valor de la deuda es simplemente la suma de los ingresos de capital menos las amortizaciones efectuadas en el pasado ¹². Por lo tanto, la inflación influye en la capacidad de compra o valor real que los movimientos de capital involucran para los prestatarios. Los niveles de precios internacionales prevalecientes en el momento en que se reciben los fondos determinan la capacidad de compra que obtiene el deudor y el nivel de precios vigente cuando se produce la amortización determina el poder de compra que cede ¹³.

Durante los años setenta, se registró en la economía internacional un fenómeno inflacionario sin precedentes por su persistencia. En el curso del período 1973-80 se alcanzó un aumento

¹¹ El aumento del servicio se comprueba parcialmente en las cifras de la balanza de pagos. El componente "pago de intereses" es congruente con nuestra estimación; en lo que respecta a las amortizaciones, éstas no pueden comprobarse debido a que en las cuentas de la balanza de pagos sólo se consigna el movimiento neto de créditos a corto plazo. Véase Naciones Unidas, DIESA (1982).

¹² Además, deben tenerse en cuenta las variaciones de los tipos de cambio entre las distintas monedas en que se denomina la deuda. Como las cifras publicadas habitualmente están reconvertidas a dólares estadounidenses, una devaluación de esta moneda frente a otras aumenta el valor de la deuda en el momento que el ajuste cambiario tiene lugar.

¹³ Análisis al respecto, y referencias, se encuentran en Bacha y Díaz-Alejandro (1982) y en Fishlow (1982).

de precios promedio del orden del 12 por ciento, en comparación con valores cercanos al 2 por ciento en el decenio anterior¹⁴. Entre otras consecuencias, la inflación disminuyó el poder adquisitivo del servicio de la deuda. Por ejemplo, 1 millón de dólares recibido en 1973, en caso de amortizarse en 1980 equivalía a un poder de compra igual a 462 mil dólares del año 1973: esto es, en ese lapso, perdió más de la mitad de su poder adquisitivo. Este fenómeno mundial, en este sentido específico, significó un beneficio para los países deudores, los que recibieron créditos externos pactados en una moneda con un poder adquisitivo dado y más tarde los pagaron con esa misma moneda con un poder adquisitivo más bajo. Este hecho llevó a diversos observadores, erróneamente a nuestro juicio, a sostener que era conveniente endeudarse al máximo posible. Sin embargo, aquí no termina el relato, ya que hay dos aspectos adicionales. Por una parte, los tipos de interés se han ido acomodando a la inflación; por otra, es preciso considerar los efectos, directos e indirectos, de los movimientos de capital en la economía nacional.

Como resultado de la inflación, los tipos nominales de interés, en general, y los bancarios, en forma notablemente más activa, han estado aumentando. La tendencia ha sido mucho más acentuada a partir de 1978. En 1980 puede estimarse que alrededor de 9 puntos de la inflación anual ya estaban incorporados en el tipo *promedio* pagado por los prestatarios latinoamericanos y el proceso de acomodación siguió intensamente en 1981 por intermedio del alza de los tipos bancarios y del aumento continuo del peso de éstos en la deuda total. Por lo tanto, si es cierto que la inflación favoreció, en un comienzo, a los países deudores, la situación ha tendido a cambiar significativamente desde 1978.

Los objetivos que se persigan con el endeudamiento, y los medios que se adopten para su consecución, pueden tener tanta o más importancia que el costo financiero real de la deuda. Las experiencias difieren entre los países de la región. En forma muy resumida, puede afirmarse que hay tres factores que deben

¹⁴ Aquí hemos utilizado como indicador de la inflación internacional que enfrentan los países de la región las variaciones del índice del valor unitario de las exportaciones de manufacturas provenientes de los países industrializados.

incorporarse al análisis, junto con el costo financiero a corto plazo de la deuda, para evaluar la conveniencia del endeudamiento registrado en los años setenta. En primer lugar, deben formularse las preguntas siguientes con respecto al uso hecho de los fondos externos: ¿en qué medida estos fondos complementaron o sustituyeron al ahorro nacional, y cómo afectaron a la propensión a invertir en actividades productivas? En segundo lugar, ¿qué dinámica impartieron estos fondos al sector externo y ¿en qué medida contribuyeron ellos a sustentar una base exportadora vigorosa o facilitaron la creación de un déficit creciente en cuenta corriente, alimentado por importacionesuntuarias excesivas y un empeoramiento del tipo real de cambio? En tercer lugar, ¿en qué medida se adaptó la economía nacional al endeudamiento externo de los años setenta y a las condiciones de su financiamiento, y cómo se verá afectada ante la perspectiva de situaciones en los años ochenta con algunas características claves distintas a las de la década anterior?

III. *Una perspectiva para los años ochenta*

En esta sección se trata de llamar la atención a ciertos cambios probables en relación con la década anterior que están teniendo lugar, o que podrían experimentarse en el curso de los años ochenta, contrastándolos con el marco en que se realizó el endeudamiento externo en aquel decenio y de esbozar algunas de las consecuencias que estos factores podrían tener para los países de la región. El terreno no es obviamente muy firme y la situación que se presenta en la realidad dependerá en importante medida de las acciones que adopten los distintos gobiernos y de la evolución del marco institucional en que se desenvuelva el orden económico internacional.

A. *El marco interno y externo de los años setenta*

El acceso creciente de los países en desarrollo a los mercados internacionales de capitales privados tuvo lugar en un contexto especial, en el que factores de origen externo e interno se unieron para dar forma a la trayectoria observada durante los años

setenta. A nuestro juicio, una extrapolación lineal de aquella trayectoria, aun cuando se reconozca la presencia de altibajos, puede dar una visión excesivamente optimista, y muy distinta a la de situaciones probables para los años ochenta. Las propuestas de liberalización indiscriminada de los movimientos de capitales y endeudamiento máximo posible descansan, sin embargo, en supuestos de continuación de las tendencias que estuvieron presentes en el decenio recién pasado.

Durante el decenio los mercados internacionales de capitales privados se expandieron notablemente en una coyuntura caracterizada por la relativa abundancia de fondos para los demandantes que lograban adquirir la calidad de "clientes". Así resultó que en 1980 los prestatarios de más de 100 países en desarrollo tuviesen acceso a préstamos bancarios y que 60 de ellos lograsen un saldo de créditos superiores a los respectivos depósitos globales nacionales en esas instituciones financieras. En el transcurso de los años precedentes se fueron incorporando paulatinamente nuevos deudores a este mercado. El mercado ha estado, de hecho, abierto a usuarios públicos y privados y, dentro de márgenes relativamente amplios —mas no ilimitados— cada país ha podido optar por el canal de endeudamiento que prefiere. El banco central, las empresas públicas, las entidades financieras privadas y así sucesivamente, han actuado como usuarios directos o intermediarios. Por último, el acceso creciente de países en desarrollo al mercado internacional de capitales privados significó un aumento persistente de la participación de esos países en los recursos financieros. Ella creció, aun cuando había partido de un nivel bajo, a un ritmo medio del 9 por ciento anual durante la segunda mitad de los años setenta¹⁵.

Los tipos de interés han sido, en promedio, relativamente bajos comparados con la inflación internacional, la que se elevó desde tasas del orden del 2 al 12 por ciento entre los años sesenta y setenta. Sin embargo, como ya se mencionó, los tipos de interés han tendido a adaptarse gradualmente a la inflación. Por otra parte, el mercado internacional se gobierna en gran medida con normas que tienen importantes consecuencias para la evaluación del futuro. Los créditos, aun cuando se pacten

¹⁵ Véase Williamson (1981).

a varios años plazo, están sujetos a tipos variables de interés más un margen de intermediación financiera. La práctica más común es que los tipos de interés se revisen semestralmente, según los niveles que alcancen en el segmento del mercado que se establezca anticipadamente. Durante el decenio los tipos de mercados han fluctuado notablemente. Incluso los promedios anuales, que disimulan los cambios violentos propios de los períodos más cortos, variaron fuertemente duplicándose, por ejemplo, entre 1977 y 1979. Los márgenes de intermediación financiera también han variado fuertemente; sin embargo, tales variaciones han tenido lugar dentro de márgenes relativamente estrechos y con una dispersión reducida entre países y deudores¹⁶. Por lo tanto, la evolución de los tipos básicos de interés ha sido la determinante principal del comportamiento del costo del crédito bancario.

De esta breve síntesis surgen tres elementos importantes que hay que tener presentes: *primero*, el mayor volumen de fondos obtenido por los países en desarrollo fue posible debido a que, por una parte, la disponibilidad global de fondos se expandía rápidamente; por otra, ello se logró a expensas de la disminución de la participación de otros usuarios. *Segundo*, los tipos reales de interés han sido bajos y la dispersión de los márgenes de intermediación financiera ha sido reducida. *Tercero*, una proporción significativa de la deuda de los países de la región está sujeta a tipos variables de interés: tanto las nuevas corrientes como las antiguas son afectadas continuamente por las variaciones periódicas que experimenta el mercado.

Durante el decenio pasado los países de la región pudieron alcanzar un crecimiento apreciable de sus economías y una expansión vigorosa de sus exportaciones. Durante el período 1973-80, el producto interno bruto (PIB) y las exportaciones crecieron en valores reales un 5,5 y un 8,2 por ciento respectivamente, cifras éstas que son relativamente aceptables. En cierto grado esa dinámica fue apoyada por la contribución del financiamiento externo. Pero, además, la región contó con un potencial exportador, derivado en parte de sus anteriores políti-

¹⁶ Con frecuencia se sostiene que los márgenes han sido estrechos a los efectos de la rentabilidad de los bancos, y que su dispersión ha sido muy limitada como para reflejar el riesgo involucrado en las operaciones de crédito con diversos usuarios.

cas de sustitución de importaciones, cuya concreción fue posibilitada por políticas cambiarias y de incentivos nacionales de diverso tipo, y por un mercado internacional que fue receptivo a esas nuevas corrientes de comercio.

El impulso productor y exportador de los países de la región contribuyó a abrirles o ampliarles su acceso a los mercados financieros. Además, durante todo el decenio, hasta 1979 inclusive, la región en su conjunto experimentó un superávit de balanza de pagos. Es decir, a través de su cuenta de capital recibió créditos externos en volúmenes superiores a los de sus déficit en cuenta corriente, lo que le permitió acrecentar continuamente sus reservas internacionales.

Las tres características mencionadas —crecimiento del PIB, de las exportaciones y de las reservas— contribuyeron a que muchos países de la región adquiriesen una imagen de “solvenencia financiera”.

Es indudable que la existencia de un mercado internacional de capitales privados ha constituido un factor potencialmente positivo para el desenvolvimiento económico de los países de la región. La disponibilidad de fondos les brindó la oportunidad de enfrentar en mejor pie las fluctuaciones de la relación de intercambio, las sacudidas petroleras y complementar sus recursos de inversión interna. No obstante ser acordados en términos menos favorables que los créditos de origen oficial, el financiamiento privado se caracterizó por su relativa abundancia, acceso expedito y costo real bajo. Como factores externos negativos persistieron los plazos muy cortos, la inestabilidad de éstos y de los intereses, y ciertos problemas de acceso para los países más pobres y en situaciones críticas. El problema principal al nivel nacional correspondió al uso improductivo que, en ciertos casos, se hizo del ahorro externo. A veces, en vez de contribuir al aumento de la inversión interna, sirvió para desalentar la sustitución de importaciones y obstaculizar las exportaciones en virtud del atraso cambiario¹⁷. Sin embargo, debe destacarse que, más bien que un problema propio de la disponi-

¹⁷ Con cierta frecuencia, el atraso cambiario tuvo lugar promovido por los problemas monetarios provocados por ingresos excesivos de fondos externos. En efecto, en vez de restringir el ingreso, algunos países redujeron el tipo de cambio real para incrementar la absorción de los fondos externos.

bilidad de fondos, ello obedeció al diseño de las políticas económicas nacionales. El factor determinante en esos casos, a nuestro juicio, fue la ausencia de una estrategia de endeudamiento que estuviese estrechamente ligada a programas de inversión pública o privada.

B. Problemas en perspectivas e interrogantes

La evolución de los mercados internacionales de capitales privados no fue lineal en los años setenta. En particular, al iniciarse los años ochenta podían observarse síntomas de empeoramiento de diversa índole y distinto grado. Los tipos reales de interés subieron abruptamente, con notables altibajos, los plazos medios se acortaron, y la expansión del crédito a los países en desarrollo fue menor en 1980 que en los dos años anteriores, forzando a muchos de ellos a recurrir a sus reservas. En tanto que en 1978-79 los países de la región destinaron el 30 por ciento de las corrientes de capitales a la acumulación de reservas, en 1980 el 7 por ciento del déficit en cuenta corriente fue cubierto mediante la disminución de las reservas internacionales.

Algunos de los interrogantes más sobresalientes que están presentes al inicio de los años ochenta, con renovada fuerza, son los siguientes: (i) ¿cuál es la capacidad del mercado de capitales para continuar expandiéndose, y de producirse la expansión, cuál será la cuota captada por los países en desarrollo? (ii) ¿cómo evolucionarán las condiciones del financiamiento y cuán fácil será el acceso al mercado? (iii) ¿cuál es la capacidad de ajuste de los países deudores frente a la nueva situación? Dentro de los márgenes limitados de este trabajo, se expondrán algunos elementos de juicio y apreciaciones sobre estos tres puntos.

Durante muchos años se han expresado temores respecto de la capacidad del mercado internacional de capitales privados para atender a las necesidades de financiamiento de los países deficitarios. Aun cuando con fallas y vacíos importantes el mercado internacional de capitales privados se ha expandido espectacularmente durante cerca de tres quinquenios, y ha desempeñado un papel clave en el proceso de ajuste frente a las sacudidas petroleras. Existe una amplia gama de situaciones

percibidas por especialistas con diferentes perspectivas, que van desde panoramas optimistas y placenteros a cuadros catastróficos. Aun sin situarse en este último polo, puede sostenerse que hay antecedentes respetables para esperar en los años venideros un marco menos favorable que el de los años setenta en varios aspectos cruciales.

Es previsible que aun cuando el mercado financiero internacional continúe expandiéndose, lo haga a un ritmo decreciente. Las tasas de crecimiento elevadas, propias de un mercado en formación, disminuyen como es natural con su maduración. Adicionalmente, las economías de los países desarrollados presentan perspectivas de un empeoramiento que puede prolongarse por algunos años, con la consiguiente expansión menor de los mercados financieros internos de esos países. Un desenlace previsible entonces es que el mercado internacional de capitales privados pase a ser un mercado de "prestatarios" a ser uno de "prestamistas". La trayectoria de estos procesos, normalmente, no es apacible. Las tensiones pueden ser aliviadas con el surgimiento de nuevas entidades bancarias en los países con excedentes de capital que operen directamente con las naciones no industrializadas. Una presencia más vigorosa del financiamiento público también aliviaría algunas de las principales causas de tensión que inciden sobre el mercado internacional de capitales privados.

Al margen del alivio de tensiones, la menor expansión probable del mercado financiero haría más difícil el aumento de la participación de los países en desarrollo; así, el aumento de la disponibilidad de crédito para estos países quedaría limitada al crecimiento global del mercado. La significación de este punto se aprecia al recordar que un tercio de la expansión de la deuda bancaria de los países en desarrollo durante la segunda mitad de los años setenta correspondió a un aumento de su participación en el financiamiento proporcionado por la banca de los países industrializados.

El cambio hipotético en los mercados internacionales de capitales privados tendría una serie de consecuencias para los países usuarios. En términos globales es previsible un costo real del financiamiento superior al promedio del decenio anterior, cierto aumento de los márgenes de intermediación finan-

ciera y una mayor dispersión de éstos. Estos mecanismos financieros reguladores de la demanda por lo común no son los únicos en operación. En situaciones de mayor estrechez, el racionamiento por parte de los prestamistas tendería a adquirir mayor peso, por intermedio de la reducción de las cuotas o límites que fijan por país y prestatario individual.

Dicho de otra manera, la contracción abrupta de la oferta, que enfrentaron algunos países en desarrollo en años recientes, amenazaría con convertirse en algo más frecuente. Ello trae consigo una fuente de inestabilidad para los países que han utilizado intensamente los mercados internacionales de capitales privados. La inestabilidad del acceso no está asociado tanto a la refinanciación de la deuda como al aumento continuo de la misma y es aquí donde corresponde enfocar la atención.

Las reformas financieras que están en marcha en algunas de las naciones industrializadas, y los trastornos profundos que experimenta la economía internacional, contribuirían a imprimirle inestabilidad a los tipos de interés; la mayor incertidumbre reinante, por su parte, presionaría en la dirección de acortar los plazos medios de la deuda, a menos que se reactiven los préstamos públicos a largo plazo. Como se señaló, el funcionamiento del grueso de los créditos bancarios equivaldría a que las fluctuaciones de los tipos de interés repercutirían, no sólo sobre los nuevos créditos, sino sobre una proporción predominante de la deuda vigente.

Las consecuencias que los cambios eventuales del marco financiero externo traerían para las economías de los países deudores estarían, a nuestro juicio, estrechamente asociadas al uso que se haya hecho del financiamiento externo, al desarrollo de la capacidad de ajuste, y a los mecanismos de que se disponga para regular la transmisión de la inestabilidad externa hacia la economía nacional.

La región ofrece una gran heterogeneidad al respecto. El estudio de la situación país por país sugiere que es menor la vulnerabilidad de los países: (i) que han condicionado el endeudamiento externo a su uso en programas de inversión, públicos o privados, (ii) que han procurado evitar que corrientes excesivas de fondos, en el período de mercado de "prestatarios", presionaran por la apreciación del tipo de cambio y en favor de fuertes importaciones competitivas con la producción nacional,

y (iii) que han mantenido mecanismos de ajuste expeditos, tales como una política cambiaria activa. En cambio, la apertura indiscriminada al endeudamiento, el acostumbramiento de la economía nacional a crecientes déficit en cuenta corriente cubiertos por préstamos bancarios y la pérdida de mecanismos de regulación traen consigo una mayor vulnerabilidad cuando tiene lugar el empeoramiento del marco externo.

Es probable que las nuevas condiciones que surjan al inicio de este decenio vuelvan a poner en primer plano dos necesidades insatisfechas. Por una parte, se hará sentir con renovada fuerza la necesidad de reactivar reformas del orden comercial y financiero internacional. Tópicos tales como: el papel de las instituciones financieras multilaterales, la vinculación al desarrollo de la creación de liquidez internacional y la mayor interrelación entre los países del Sur debieran tener un papel central. Por otra parte, es necesaria una reevaluación de las políticas macroeconómicas de los países latinoamericanos que forman parte de la economía internacional, a fin de que con base en las variadas experiencias obtenidas en la región, puedan mantenerse alejados de los extremos que representan el intervencionismo incoherente y la liberalización indiscriminada. La región tiene una base de experiencia, capacidad intelectual y equipos humanos para avanzar en esa dirección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacha, E., M. Bruno, R. Dornbusch y A. Fishlow (1982). Panel sobre "Apertura financiera exterior y sus efectos sobre la economía nacional", en French-Davis (1982).
- Bacha, E. y C. Díaz-Alejandro (1982), "Mercados financieros: una visión desde la semiperiferia", en French-Davis (1982).
- Banco Mundial/GMS, *Borrowing in international capital markets*.
- Banco Mundial/DRS, *World Debt Tables*, EC/167, Washington, D. C., publicación anual.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1981a), *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D. C., Informe 1980-81.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1981b), *Deuda pública externa de los países de América Latina*, Washington, D. C., julio.
- Banco de Pagos Internacionales (1981), *Annual Report*, Basilea, junio.

- Banco de Pagos Internacionales, *International banking: liabilities, maturity distribution of assets and undisbursed commitments*, publicación semestral.
- Devlin, R. (1978), "El financiamiento externo y los bancos internacionales: su papel en la capacidad para importar de América Latina en 1951-75", CEPAL, *Revista de la CEPAL*, N° 5, Santiago, Chile.
- Ffrench-Davis, R. y E. Tironi (1981), ed., *Hacia un nuevo orden económico internacional: temas prioritarios para América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ffrench-Davis, R. (1982), ed., *Relaciones financieras externas y desarrollo nacional*, Fondo de Cultura Económica.
- Fishlow, A. (1982), "La deuda externa latinoamericana: problema o solución", en Ffrench-Davis (1982).
- Fondo Monetario Internacional (1981 a), "External Indebtedness of Developing Countries", *Occasional Paper*, N° 3, Washington, D. C.
- Fondo Monetario Internacional (1981 b), "International Capital Markets: Recent Developments and Shortterm Prospect", *Occasional Paper*, N° 7.
- Group of 30 (1981), *The outlook for international bank lending*, edited by M. S. Mendelsohn for the Study Group on "Capital movements and the growth of international indebtedness" of the Group of Thirty, New York.
- Helleiner, G., G. Pfefferman, y J. Williamson (1982), panel sobre "Mercados internacionales de capital y deuda de los países en desarrollo en los ochenta", en Ffrench-Davis (1982).
- Hope, N. (1981), "Developments in and prospects for the external debt of the developing countries: 1970-80 and beyond", *World Bank Staff Working Paper*, N° 488, agosto.
- Massad, C. y R. Zahler (1977), "Dos estudios sobre endeudamiento externo", CEPAL, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 19, Santiago, Chile.
- Morgan Guaranty, *World financial markets*, varios números.
- Naciones Unidas, Department of International Economic and Social Affairs (DIESA) (1981), *World Economic Survey*, 1980-81, UN, Nueva York.
- Naciones Unidas, Department of International Economic and Social Affairs (DIESA) (1982), "International private lending and development strategies in developing countries". Estudio preparado por R. Ffrench-Davis, *Journal of Development Planning* (por aparecer).
- OCDE, *Development Cooperation*, informe anual, París.
- OCDE, *Financial Market Trends*.
- UNCTAD (1980), "Financial resources for development: review of financial flows to and from developing countries", TB/B/c.3/166, mimeo, junio.
- Williamson, John (1981), *Exchange rate rules and crawling peg*, Macmillan, Londres.

AMÉRICA LATINA: ASPECTOS PRINCIPALES DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

por CARLOS MASSAD

I. *El desequilibrio externo*

En los años recientes, América Latina ha mostrado grandes desequilibrios en sus cuentas externas, tal vez los más grandes de la historia. Si bien las reservas internacionales oficiales crecieron sistemáticamente entre 1965 y 1979, se observa en los años 70 un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos más que compensado con un superávit en la cuenta de capitales.

Por su parte, la naturaleza del superávit en la cuenta de capitales se modificó en este período. En sus comienzos, la inversión extranjera directa representaba 25 % del total de ingresos de capital, proporción que se había reducido a 18 % hacia fines del período; mientras tanto, la deuda externa crecía cada vez con mayor rapidez.

Esta evolución de las cuentas externas de la región coincide con un rapidísimo desarrollo de los mercados financieros privados y probablemente encuentra su origen en este mismo hecho.

Los mercados privados de financiamiento crecieron siete veces entre 1970 y 1979, si se los mide por los activos externos totales de la banca privada internacional. Esta evolución trajo consecuencias importantes: el plazo medio de la deuda se redujo; su costo se hizo más alto y su absorción llegó a ser más difícil.

Cuadro 1

EL DESEQUILIBRIO EXTERNO DE AMÉRICA LATINA
(miles de millones de dólares)

	<i>Balance en Cta. Corriente</i>		<i>Balance en Cta. Capital</i>		<i>Variación de las reservas (—) aumento</i>		<i>Deuda global</i>	
	<i>18 países no exportadores de petróleo</i>	<i>24 países latino- americanos</i>	<i>18 países no exportadores de petróleo</i>	<i>24 países latino- americanos</i>	<i>18 países no exportadores de petróleo</i>	<i>24 países latino- americanos</i>	<i>18 países no exportadores de petróleo</i>	<i>24 países latino- americanos</i>
1970	- 2,1	- 3,4	2,8	4,4	-0,8	-1,2	13,6	22,3
1971	- 3,5	- 4,8	3,5	5,3	-0,1	-0,8	16,6	25,4
1972	- 3,1	- 4,4	5,7	7,4	-2,7	-3,2	20,9	29,8
1973	- 2,8	- 3,6	6,4	8,2	-3,4	-4,4	26,6	40,6
1974	- 9,9	- 7,3	8,8	11,7	1,3	-4,2	36,0	55,9
1975	-10,6	-14,1	8,5	14,8	2,2	-0,4	40,6	68,5
1976	- 7,1	-11,3	11,9	15,7	-4,6	-4,2	50,8	89,3
1977	- 5,4	-11,6	9,2	16,3	-4,0	-4,9	58,9	107,6
1978	- 8,1	-18,4	16,6	25,7	-8,7	-7,6	75,0	133,7
1979	-14,2	-19,8	17,8	26,2	-4,1	-7,1	94,7	169,5
1980	-24,6	-28,1	20,8	26,6	3,4	0,8	118,5	211,0
1981	-27,2	-38,6	24,7	39,1	2,8	-0,6	138,3	260,0

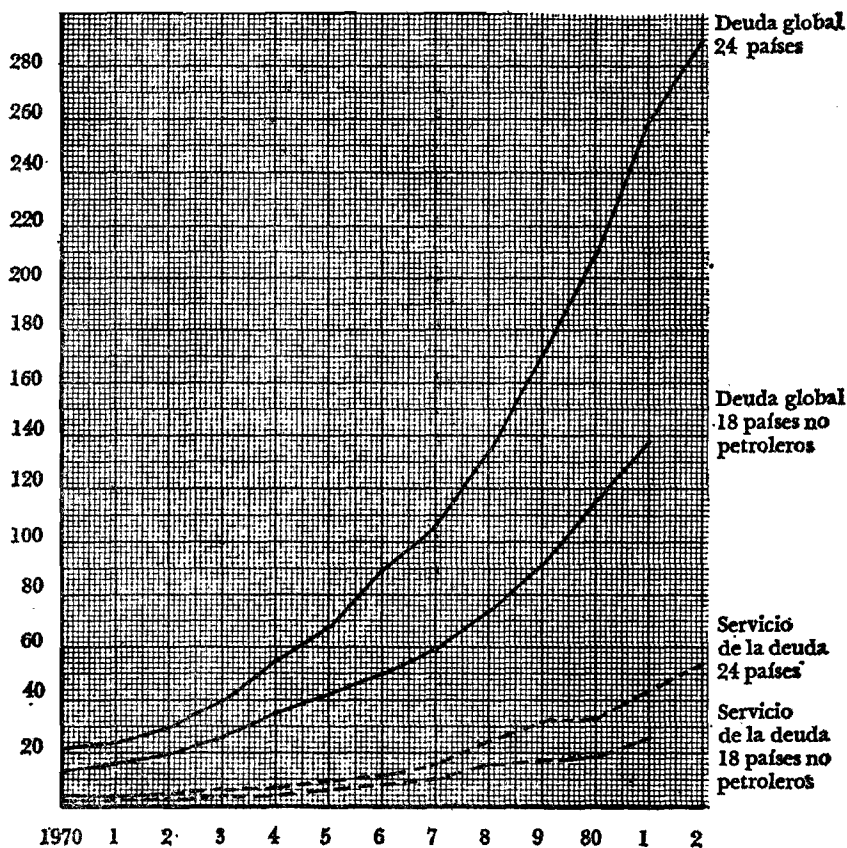
FUENTE: CEPAL, División de Estadísticas, en base a cifras del FMI, Balance of Payments, November 1982.

Impulsado por su propia capacidad de crecer, el sistema financiero privado internacional abrió ampliamente sus puertas al financiamiento de los países de ingreso medio, particularmente los latinoamericanos.

Con tasas de interés internas a menudo más altas que las externas, éstos proveyeron un fuerte incentivo a la obtención

DEUDA EXTERNA GLOBAL Y SU SERVICIO

(miles de millones de dólares)



de recursos financieros en el exterior. La absorción de estos recursos por la economía requirió en muchos casos de una caída del tipo de cambio real que contribuyó a expandir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, absorbiéndose así una parte importante de los recursos financieros provenientes del exterior. Otra parte contribuyó a incrementar las reservas internacionales oficiales, al menos hasta 1979.

Una situación como ésta es perfectamente sostenible siempre que se den tres condiciones:

- a) Que los recursos correspondientes al ahorro externo que se obtiene en este proceso se destinen junto con el ahorro nacional a ampliar la capacidad productiva del país, y por tanto su capacidad de pago futuro de la deuda;
- b) Que el ambiente económico externo no experimente fluctuaciones negativas de importancia que puedan disminuir la capacidad de pago de la deuda de los países deudores o incrementar el peso de servirla; y
- c) Que el flujo de recursos financieros externos no tenga interrupciones bruscas.

II. *¿Es sostenible el desequilibrio?*

Ninguna de estas tres condiciones se ha cumplido a cabalidad. De cuatro países deudores estudiados, en tres de ellos se detecta un grado importante de sustitución entre ahorro externo y nacional. Esto significa que el aumento del ahorro externo va asociado con una reducción del nacional, de tal manera que los recursos disponibles para inversión no se incrementan en la medida en que lo hace el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos o el flujo de recursos externos que lo financia. Este resultado indica que bajo ciertas circunstancias, probablemente conectadas a las políticas económicas, el ahorro externo contribuye más bien a mejorar los niveles de consumo y de bienestar en el corto plazo que la capacidad productiva futura. Estos resultados justifican una exploración adicional más completa y detenida de lo que se ha hecho hasta ahora, aunque los resultados ya alcanzados son un claro indicador de la necesidad de explorar las consecuencias de largo plazo de ciertas políticas.

Es un hecho notorio que las circunstancias recientes en la economía mundial no han contribuido a mejorar la capacidad de pago de la deuda de los países latinoamericanos y de los en desarrollo en general.

La tasa de crecimiento de la economía mundial se mantiene muy baja desde 1975 y en 1982 será probablemente cero o negativa. A pesar de que las tasas de crecimiento de los precios internos en los países industriales se han reducido, continúan siendo positivas y más altas que aquellas registradas en la década de los años 60. En cambio, el debilitamiento de las tasas de crecimiento del producto real, así como el aumento de las tasas de interés nominales y reales provocado por los esfuerzos anti-inflacionarios en los países industriales han debilitado la demanda de productos primarios y deprimido sus precios. Así, los términos del intercambio para la mayor parte de los países de América Latina se han deteriorado.

Esto afecta de manera doblemente negativa a los países deudores: por una parte, el deterioro en los términos del intercambio disminuye la capacidad para servir la deuda con un volumen dado de exportaciones o lo que es lo mismo, incrementa el desequilibrio en la cuenta corriente y exige un mayor ritmo de endeudamiento para financiarlo.

Por otra parte, el incremento en las tasas de interés se agrega también a los elementos que empujan hacia abajo el déficit en la cuenta corriente con la consiguiente mayor necesidad de recursos.

El cuadro 2 muestra el efecto de los términos del intercambio y de las tasas de interés sobre el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos en 18 países no exportadores de petróleo de América Latina. El cuadro muestra que si los términos del intercambio hubiesen sido los prevalecientes en 1970 y las tasas de interés aquellas que se registraron en promedio entre 1970 y 1974, el déficit de la cuenta corriente de los 18 países no exportadores de petróleo de América Latina habría sido en 1981 de 2.300 millones de dólares, doce veces inferior al déficit efectivamente registrado de 27.200 millones de dólares.

La tercera condición para sostener un nivel elevado y creciente de deuda externa es la de que el flujo de crédito externo no experimente paralizaciones bruscas. El cumplimiento de esta condición depende muy crucialmente de la normal operación del

Cuadro 2

ESTIMACIÓN DEL EFECTO DE LOS PRECIOS Y LAS TASAS DE INTERÉS SOBRE EL BALANCE EN CUENTA CORRIENTE
18 países no exportadores de petróleo
(Miles de millones de dólares)

	<i>Balance en Cta. Cte.</i>	<i>Efecto Precios¹</i>	<i>Efecto T. Interés²</i>	<i>Balance en Cta. Cte. ajustado</i>
1975	-10,6	- 4,5	-0,6	- 5,5
1976	- 7,1	- 2,6	-0,6	- 3,9
1977	- 5,4	- 0,2	-0,5	- 4,5
1978	- 8,1	- 3,0	-0,4	- 4,7
1979	-14,2	- 6,3	-1,3	- 6,6
1980	-24,7	-11,3	-3,3	-10,1
1981	-27,2	-17,3	-7,6	- 2,3

FUENTE: CEPAL, División de Estadísticas, en base a datos del FMI, Balance of Payments, November 1982.

¹ El Efecto Precios se estimó basándose en el balance comercial a precios del 70, llevado a precios de cada año con el índice de Precios al Consumidor de los Países Industriales y comparándolo con el Balance Comercial a precios de cada año.

² El Efecto Tasa de Interés se estimó suponiendo que los intereses efectivos como porcentaje de la deuda global a fines de año no debieron sobrepasar un 5 %. Cualquier sobretasa se estima pérdida.

sistema financiero internacional oficial y privado. Si el primero de éstos se encuentra enfrentado a una escasez de recursos, no podrá cumplir su papel de prestamista de último recurso internacional, y por tanto no podrá amortiguar fluctuaciones de los volúmenes de recursos provenientes del sistema privado. Por su parte, este último, si aprecia que el riesgo de su cartera se ha incrementado, tenderá a aplicar extrema selectividad en sus operaciones tanto respecto de clientes individuales como de países.

Las altas tasas de interés vigentes en los últimos años, han contribuido a deteriorar la cartera de activos de los bancos al

reducir drásticamente, y aun anular en el corto plazo, la rentabilidad de muchas empresas, poniendo en riesgo su estabilidad. Esto, unido a los efectos negativos de los términos del intercambio que tienden a incrementar los desequilibrios en la cuenta corriente, hace que los bancos en el exterior perciban que determinados países han alcanzado un nivel de deuda externa que le es difícil servir, y por tanto, sostener.

Esta percepción implica que el nivel de la deuda externa de los países tiene un límite que está definido en términos de las expectativas de los bancos. Si los bancos estiman que dicho límite ha sido alcanzado, se comportarán como si así fuera, es decir, detendrán el flujo neto de préstamos al deudor correspondiente. Como el desequilibrio en la cuenta corriente no puede resolverse con gran rapidez, se generará aquí un violento efecto depresivo sobre la economía del país deudor, el que sólo puede ser obviado ya sea recurriendo a las instituciones internacionales, o modificando la apreciación que los acreedores tienen sobre su capacidad de servir la deuda.

Desgradaciadamente los recursos de los organismos internacionales de financiamiento son extremadamente limitados. Por su parte, las autoridades monetarias de los países industriales, sólo muy recientemente han comenzado a expresar opinión favorable en relación con una continuada participación de los bancos de sus países en el financiamiento internacional a los países en desarrollo. Hasta hace muy poco, tales autoridades apuntaban en sus declaraciones y en sus medidas más bien a inhibir las operaciones de los bancos con los países en desarrollo que a estimularlas. Esto ocurría como una consecuencia de mirar problemas individuales de cada banco y desconocer el problema general que comenzaba a producirse.

Las cifras indican que los flujos netos de capitales a los países latinoamericanos se han reducido sustancialmente en el curso del último año. Ciertas estimaciones señalan que si el nivel de la deuda externa de América Latina se mantuviese constante, la tasa de crecimiento del producto real de Latinoamérica se reduciría en 5,5 puntos respecto de la que ocurriría en condiciones normales de crecimiento de la deuda.

Cuadro 3

TASAS DE INTERÉS ANUAL
(Porcentajes a fines de cada mes)

		<i>Commercial bank lending rate to prime borrowers</i>	<i>Treasury bills U.S.A.</i>	<i>Treasury bills U. K.</i>	<i>Eurodollar deposit rate 3 meses</i>
1972	Jun.	5,25	4,00	5,75	5,25
	Dic.	5,75	5,21	8,48	5,88
1973	Jun.	7,75	7,67	7,08	9,00
	Dic.	9,75	7,54	12,82	10,13
1974	Jun.	12,00	7,64	11,52	13,38
	Dic.	10,25	7,28	11,44	10,19
1975	Jun.	7,00	5,92	9,85	6,63
	Dic.	7,25	5,27	10,78	5,81
1976	Jun.	7,26	5,49	11,18	6,00
	Dic.	6,00	4,41	13,98	5,00
1977	Jun.	6,50	5,06	7,59	5,75
	Dic.	7,75	6,33	6,42	7,19
1978	Jun.	9,00	7,14	9,50	8,69
	Dic.	11,75	9,42	12,01	11,69
1979	Jun.	11,50	8,84	13,69	10,50
	Dic.	15,25	12,39	16,45	14,44
1980	Jun.	11,50	7,90	16,29	9,75
	Dic.	21,50	14,87	13,45	17,62
1981	Jun.	20,00	14,75	12,24	17,81
	Dic.	15,75	11,90	15,31	13,75
1982	E	15,75	13,04	14,30	14,50
	F	16,50	12,93	13,77	14,94
	M	16,50	13,53	12,97	15,37
	A	16,50	12,88	13,37	14,94
	M	16,50	12,00	13,17	14,38
	JN	16,50	13,15	12,70	15,81
	JL	15,50	10,63	11,58	13,06
	AG	13,50	8,01	10,26	11,88

FUENTE: Morgan Guaranty Trust Company of New York, *World Financial Markets*, marzo 1982, noviembre 1982.

III. *El ajuste del sector externo*

Como se ha visto, no se da ninguna de las condiciones necesarias para sostener los actuales desequilibrios de cuenta corriente y de capitales en América Latina. Esto significa que el ajuste, y el costo del ajuste, son inevitables. Desgraciadamente el ajuste a una situación como ésta es de carácter recesivo, en circunstancias en que la economía mundial pasa por la peor recesión económica de los últimos cincuenta años. Una exigencia adicional de ajuste sobre los países de América Latina implica contribuir a agravar las circunstancias recesivas internacionales.

Un enfoque prudente de la situación sería el de moverse gradualmente en la dirección señalada por la necesidad de ajuste, pero al mismo tiempo financiar una parte de las necesidades de corto plazo de la balanza de pagos. Con esto se lograría el propósito de distribuir en el tiempo el peso del ajuste y de aprovechar la futura reactivación de la economía mundial para eliminar parte de la necesidad de éste en la medida en que se recuperan los términos del intercambio y continúen reduciéndose las tasas de interés internacionales.

El manejo de una política de esta naturaleza no es simple. El sistema financiero oficial internacional no cuenta con recursos apropiados a la situación y tampoco está preparado institucionalmente para afrontar dificultades generalizadas de pagos externos.

El tamaño total del Fondo Monetario en la actualidad es de unos setenta mil millones de dólares, de los cuales no más de treinta mil son monedas utilizables en sus préstamos. Los recursos disponibles del Fondo Monetario, de no mediar algún cambio en las circunstancias, estarían probablemente agotados a mediados de 1983. Por otra parte, aún no se formaliza acuerdo alguno de aumento de las cuotas del Fondo, que es el procedimiento natural y normal para aumentar su tamaño, como lo exigen las circunstancias. Una duplicación de las cuotas del Fondo sólo rendiría en la actualidad unos 30 mil millones de dólares de recursos utilizables, cifra que corresponde apenas

a un 10 % de la deuda externa de América Latina e inferior al déficit en cuenta corriente registrado en la región en 1981.

Podría pensarse que el problema de recursos del Fondo Monetario debería resolverse tomando éste prestado de la banca privada para transferir dichos préstamos a sus países miembros. Este procedimiento es inconveniente como mecanismo de provisión regular de recursos del Fondo, porque mantendría una presión adicional sobre las tasas de interés en el mercado. Conviene corregir la insuficiencia del tamaño del Fondo Monetario mediante un aumento sustancial de las cuotas de los países en este organismo.

Cabe señalar que los recursos del Fondo, a la fecha de su fundación, representaban un 16 % del comercio mundial, cifra que se ha reducido en la actualidad a alrededor de un 3 %.

Por otra parte, no existen mecanismos institucionales que faciliten un proceso ordenado de refinanciamiento o renegociación de deuda externa para los países que estimen conveniente seguir este curso de acción. El hecho de que el grueso de la deuda externa provenga hoy de acreedores privados ha dejado obsoletos los mecanismos tradicionales utilizados para este propósito, los que estaban adaptados más bien hacia la negociación con acreedores oficiales. De aquí que surja la necesidad de reexaminar la organización institucional oficial, de modo de establecer mecanismos que permitan tratar problemas de deuda externa en forma ordenada y no traumática.

El establecimiento de un servicio de refinanciamiento como un mecanismo conjunto del Fondo Monetario y del Banco Mundial, podría contribuir a un manejo racional del problema. El acceso a este servicio debería ser voluntario cuando se cumpla un conjunto de condiciones preestablecidas, mientras que los montos y términos del refinanciamiento deberían discutirse caso por caso.

Los recursos necesarios para este propósito podrían sí provenir de préstamos obtenidos en el mercado, ya que se trata de resolver una situación de emergencia y eminentemente transitoria. Tal vez podría pensarse en un esquema en el cual el Fondo tomara prestado de los propios bancos acreedores de los países que recurren al servicio de refinanciamiento. Una proposición como ésta no ha de ser considerada simplemente como una manera de salvar a los bancos de un problema de cartera,

ya que siendo el problema de carácter general, deja de ser un problema de bancos individuales para convertirse en uno del sistema financiero en su conjunto.

IV. *Reactivación internacional*

Aparte de estas consideraciones vinculadas directamente a las necesidades de ajuste y financiamiento de los países latinoamericanos, conviene señalar algunos aspectos del sistema monetario internacional que influyen también en las posibilidades de reactivar la economía mundial y con ello aliviar sustancialmente los problemas actuales de financiamiento externo.

En primer lugar, las reservas internacionales oficiales muestran una caída sistemática desde 1980, a nivel mundial. Por su parte el crecimiento de las tenencias privadas de divisas se ha reducido sustancialmente hasta casi paralizarse. De aquí que convenga considerar una vez más la necesidad de nuevas asignaciones de derechos especiales de giro que fortalezcan la liquidez internacional y la posición de este instrumento en el sistema.

Igualmente, y con el propósito de contribuir a reactivar la economía mundial, convendría reconocer que, en las actuales circunstancias, el mayor peso del ajuste debería recaer sobre los países acreedores, de tal manera que la expansión económica consiguiente en estos países contribuya a sostener y elevar el ritmo de actividad en la economía mundial.

Como parte de este esfuerzo, cada país acreedor debería apoyar su sistema bancario para impedir su retracción y facilitar las operaciones necesarias de financiamiento internacional. En este sentido hay que señalar que las cifras para los próximos meses probablemente no muestren un mejoramiento dramático en la situación externa de América Latina. Desde ya los pagos de amortización e intereses de la deuda superarán el 50 % del valor de las exportaciones latinoamericanas el año próximo. Cifras como éstas, que no es posible modificar en el corto plazo pueden contribuir a debilitar, injustificadamente, el interés de la banca privada por acrecentar sus préstamos a la región.

Dada la circunstancia mencionada anteriormente, parece necesario y conveniente también considerar una expansión sustancial del tamaño del Banco Mundial y del Banco Interamericano, con el fin de que puedan suplir la acción de la banca privada.

Es necesario enfatizar el hecho de que en el pasado reciente ha existido una tendencia permanente a excluir a los países de ingreso mediano de las fuentes oficiales de financiamiento.

Finalmente, la experiencia reciente muestra que la condicionalidad de los préstamos de instituciones oficiales internacionales debería ser revisada. La necesidad de esto se ha hecho evidente y ha sido afrontada por algunas instituciones por la vía de crear un número de servicios especiales diseñados para abordar diversos problemas específicos, cada uno con un cierto volumen de recursos. Tal vez sería preferible reconocer la necesidad de revisar la condicionalidad de las operaciones regulares en vez de crear para cada necesidad permanente un servicio especial.

LA DEUDA EXTERNA Y LAS POLÍTICAS NACIONALES

por ALDO FERRER

I. *El marco internacional*

Se conocen, desde hace tiempo, las causas principales que dieron lugar a la rápida expansión del financiamiento privado internacional en el último cuarto de siglo. Pero las tensiones recientes contribuyen a destacar ciertos rasgos importantes de la cuestión. Desde fines de la década de 1950, los recursos y la cartera de los bancos que operan a escala mundial aumentó a una tasa promedio del 30 % anual. El mercado de eurodólares se convirtió en el núcleo del sistema financiero internacional. La fuente principal de recursos del sistema fue el déficit del balance de pagos de los Estados Unidos. Por ser el dólar un activo de reserva para el resto del mundo, los Estados Unidos tuvieron el privilegio de financiar su desequilibrio "exportando" su moneda nacional. La liquidez que se fue acumulando en los bancos centrales se filtró progresivamente hacia la banca privada aumentando su capacidad prestable. Otros dos factores influyeron en la expansión de la liquidez disponible en la banca internacional. En primer lugar, el desarrollo de las actividades de las corporaciones transnacionales y la expansión de sus excedentes financieros. En segundo término, a partir de 1973, la formación de un cuantioso superávit en los países exportadores de petróleo.

El aumento de la liquidez internacional, la liberación de los flujos de fondos entre las economías industriales, la expan-

sión de las corporaciones y de la banca transnacional, provocaron una estrecha integración entre las plazas financieras de los principales países. Los movimientos de capitales de corto plazo alcanzaron una gran importancia. Las paridades cambiarias quedaron sometidas a las corrientes especulativas generadas en las expectativas de los operadores económicos y en los cambios en las políticas de los principales países. Las corrientes de crédito internacional se insertaron, así, en un marco de creciente peso de las actividades financieras y de integración transnacional de las plazas locales.

Es importante observar que la expansión del financiamiento internacional en el curso de la década de 1970 se produjo, simultáneamente, con un cambio drástico en las tendencias imperantes en la producción y comercio mundiales. Como consecuencia del acrecentamiento de las presiones inflacionarias en los países centrales, las políticas económicas comenzaron a adquirir un marcado sesgo restrictivo. La tentativa de disciplinar el comportamiento de los agentes económicos mediante la contención de la demanda y la restricción monetaria frenó el aumento de la producción y el comercio internacionales. En tales condiciones, se produjo una sensible disminución de la demanda de crédito dentro de los mismos países desarrollados. La banca internacional se vio estimulada, así, a buscar nuevos destinos para su creciente capacidad prestable.

En este contexto, los países en desarrollo fueron ganando un atractivo creciente para la banca internacional. En el curso de la década de 1970, esos países enfrentaron un desequilibrio creciente en sus pagos internacionales. En esto influyeron dos factores. *Primero*, el debilitamiento de sus exportaciones por el rezago del comercio internacional que deprimió, también, los términos de intercambio de las exportaciones de alimentos y materias primas, *Segundo*, el aumento de los precios del petróleo y su impacto en los países importadores del hidrocarburo. La convergencia entre la capacidad prestable excedente en la banca internacional y la mayor demanda de financiamiento externo en los países en desarrollo provocó un rápido incremento del endeudamiento de estos últimos. De este modo, la cartera de la banca internacional con ese destino pasó a representar una proporción sustancial de sus operaciones totales. Actualmente, sobre una cartera activa total del orden de un billón de

dólares, cerca de 1/3 está colocada en el Tercer Mundo y, dentro de éste, en aquellos países de mayor dimensión y potencial. América Latina ocupa una posición dominante¹. Cerca del 50 % de los préstamos de la banca internacional al mundo en desarrollo corresponde a México, Brasil y Argentina.

Estas tendencias provocaron una modificación sustancial en las prácticas de ajuste de los pagos internacionales. Hasta la década de 1960, el Fondo Monetario Internacional había ejercido una función de vigilancia de los desequilibrios de los países en desarrollo y de sus políticas de ajuste. Cada vez que debía enfrentarse un déficit en los pagos externos, la opinión del Fondo era importante para acceder a los préstamos de la banca privada y pública internacional. Esto se diluyó en la década de 1970. Interesados en expandir sus préstamos al Tercer Mundo, los bancos privados ignoraron cualquier tipo de condicionalidad y presionaron fuertemente para aumentar sus préstamos y, naturalmente, sus ganancias.

Este proceso entró en crisis a principios de la década de 1980. Tres factores contribuyeron a desencadenar las tensiones en que se debate hoy el sistema financiero internacional. En primer lugar, el continuado deterioro de la capacidad de pagos externos de los países deudores por el debilitamiento del comercio internacional y la caída de sus términos de intercambio. En segundo término, el brusco aumento de la tasa de interés internacional debido a las políticas monetarias restrictivas seguidas en los Estados Unidos desde finales de la Administración Carter. Finalmente, la dimensión alcanzada por el endeudamiento de los países comprometidos. En tales condiciones, los servicios de la deuda exceden ampliamente la capacidad de pagos de los deudores y convierten en inviables las tradicionales políticas de ajuste. Estas fueron concebidas para enfrentar desequilibrios menores de los pagos externos. Nunca para resolver situaciones en las cuales los intereses de la deuda rondan o exceden el 50 % de los ingresos de exportación.

La crisis del endeudamiento de los países en desarrollo se ubica en un contexto de dificultades generalizadas. La desace-

¹ Las economías centralmente planificadas de Europa Oriental ganaron también participación en las operaciones de la banca transnacional. Actualmente, el 6º de su cartera activa corresponde a préstamos a las economías del Este.

lización del crecimiento de la producción y el comercio mundiales y la persistencia de las presiones inflacionarias, provocan la situación más difícil de la economía internacional desde la década de 1930. El desempleo en los Estados Unidos y el resto del mundo industrializado alcanza los niveles más altos registrados desde aquel entonces. El debilitamiento de las ventas de las empresas de los países industriales, sumado al aumento de las tasas de interés, genera una situación de insolvencia en segmentos importantes de las economías industriales.

Las quiebras de empresas han aumentado fuertemente en los países industriales. En 1982 han alcanzado un *record* histórico en los Estados Unidos y en Gran Bretaña aumentaron 35 % sobre las del año anterior. En Canadá, los créditos bancarios impagos en 1982 son tres veces mayores que en 1981. No se trata sólo de la caída de empresas medianas y pequeñas. Importantes corporaciones transnacionales están engrosando la lista de quiebras. Por ejemplo, dos gigantes de la industria del tractor, Massey Ferguson e International Harvester, tienen deudas de difícil cumplimiento que ascienden, en conjunto a más de \$ 5.000 millones. La quiebra de AEG en Alemania, se ubica en el mismo contexto. Los problemas del sector productivo se trasladan a las entidades financieras. En Italia, la caída del Banco Ambrosiano y la decisión de las autoridades italianas de no respaldar a la filial del Banco en Luxemburgo y en los Estados Unidos, la caída del Pen Square Bank y de la Drysdale Government Securities, son algunas de las manifestaciones del impacto de la situación económica real en el sector financiero. Como existen fuertes conexiones entre las entidades, los problemas de unas se transfieren a otras. Por ejemplo, la Drysdale Government Securities dejó de pagar u\$s 160 millones al Chase Manhattan, que ha declarado una pérdida de u\$s 285 millones por sus operaciones con la Drysdale. Entidades financieras tradicionales de los Estados Unidos han sido excluidas de la nómina de bancos de primera línea, y esto aumenta su costo en la captación de fondos del mercado. La crisis de confianza está desplazando fondos desde los certificados de depósito de los bancos privados en las Letras de Tesorería de los Estados Unidos.

El comportamiento de los grandes agregados macroeconómicos confirman estos hechos. Entre 1973 y 1981, el producto

bruto a precios corrientes de los países industriales aumentó en 150 % y su deuda bancaria con las entidades de esos mismos países creció en 250 %. Como la tasa de interés pasó, entre los mismos años, del 8 % al 17 %, la relación entre los intereses pagados y el producto aumentó del 5 % en 1973 al 15 % en 1981. Si se comparan los intereses pagados por el crédito interno e internacional de los bancos de los principales mercados financieros con el valor del comercio mundial, se observan tendencias semejantes. En 1973, los intereses pagados equivalían al 25 % de las exportaciones mundiales y en 1981 al 70 %. Estas relaciones entre costos financieros y magnitudes vinculadas a la producción y el comercio ilustran acerca del origen de la actual crisis financiera internacional.

La banca privada del mundo desarrollado enfrenta, pues, turbulencias generalizadas que comprometen la solvencia y viabilidad de numerosas entidades. No deben extrañar, pues, el desasosiego y la crisis de confianza en que se debate, actualmente, el sistema financiero internacional. En este contexto, el nivel de compromiso de los bancos con los deudores del Tercer Mundo adquiere perfiles particularmente críticos. La deuda de Argentina, Brasil y México con los nueve principales bancos de los Estados Unidos, excede el capital propio de esos mismos bancos. En el marco de dificultades generalizadas, la falencia de uno o más de los principales países deudores comprometería la estabilidad de buena parte del sistema. De allí la preocupación de los bancos centrales de las economías industriales y de sus gobiernos por diseñar mecanismos que permitan enfrentar la crisis existente y la eventual cesación de pagos de uno o más de los deudores principales. Las soluciones no son fáciles, porque el problema abarca al sistema económico internacional tal y como viene funcionando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La experiencia contemporánea revela que el sistema internacional no puede seguir operando con políticas restrictivas en los países centrales, altas tasas de interés y un endeudamiento creciente. La hipertrofia del sector financiero y el debilitamiento de las fuentes de crecimiento de la producción, termina por generar desequilibrios insostenibles y una crisis que no tiene solución con las políticas económicas tradicionales, ni en los países industriales ni en el mundo en desarrollo. La crisis

de los paradigmas teóricos y de las políticas predominantes en los Estados Unidos y el resto de los países avanzados, revela la profundidad del problema y el replanteo inevitable de las relaciones vigentes en el orden económico mundial.

II. *Las políticas nacionales*

Las tendencias dominantes en el sistema financiero internacional revelan que el endeudamiento de los países en desarrollo fue promovido por la banca transnacional. Se admite actualmente en los medios competentes, que los bancos fueron extremadamente imprudentes en la búsqueda del negocio y en su política de penetración en las plazas periféricas. Pero esto apenas explica el contexto internacional del fenómeno del endeudamiento. No ilustra acerca de cómo y para qué se endeudaron los países afectados. Para tener un panorama del fenómeno es indispensable observar las políticas seguidas dentro de cada país y su inserción en las tendencias internacionales apuntadas. De manera general puede afirmarse que la abundancia de crédito internacional aflojó las políticas de ajuste de los pagos internacionales de los países en desarrollo. Es natural. Era más fácil obtener créditos que realizar políticas más rigurosas de sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y ahorro de energía. No es que esto no se hubiera hecho. Por ejemplo, Brasil realizó avances considerables en la sustitución y ahorro de energía y en la expansión de sus exportaciones. De todos modos, cabe admitir que la abundancia de crédito internacional financió desequilibrios externos insostenibles en ausencia de aquella circunstancia.

La relación entre la deuda externa y las variables económicas significativas (producción, acumulación de capital, salarios, etc.), fue decisivamente condicionada por las políticas económicas aplicadas en cada país. Desde esta perspectiva, en América Latina, cabe distinguir dos experiencias principales. La de aquellos países que se endeudaron manteniendo el paradigma tradicional de sus políticas de industrialización y desarrollo. Y la de aquellos otros que, simultáneamente, cambiaron radicalmente sus políticas previas y promovieron la apertura externa en torno de las ventajas comparativas reveladas por el

X
mercado internacional. El primer grupo abarca a Brasil y México, el segundo a los países del Cono Sur y, especialmente, por su dimensión e importancia, a la Argentina.

En el primer grupo se observa el mantenimiento de un rápido crecimiento económico, una sostenida expansión de la acumulación de capital y el aumento del empleo. Entre 1975 y 1981, la economía brasileña creció casi un 40 % y la mexicana casi un 60 %. Esto mantuvo una fuerte demanda de importaciones vinculada a la formación de capital y a crecientes niveles de actividad económica interna. Brasil enfrentó este proceso expansivo, mientras el aumento de los precios del petróleo acrecentaba el déficit de sus pagos externos. El ahorro de energía y la expansión de las exportaciones no pudo evitar el fuerte crecimiento del endeudamiento. En México, el petróleo jugó un papel distinto. Desde fines de la Administración Echeverría, el hidrocarburo emergió como una importante fuente de divisas. Este cuadro de abundancia de la capacidad de pagos externos estimuló un sostenido proceso de acumulación pero, también, una imprudente política cambiaria. Durante toda la Administración López Portillo, la moneda mexicana mantuvo la paridad en torno de 25 pesos por dólar. Como la inflación interna excedió la internacional, el peso se revaluó sostenidamente. Esto estimuló las importaciones y desalentó las exportaciones distintas del petróleo, incluyendo el turismo, que es muy importante como generador de empleo y fuente de divisas. La revaluación del peso, sumada al aumento de las tasas de interés y al deterioro del mercado petrolero, desató la crisis. El cambio de expectativas de los operadores económicos y el convencimiento bien fundado de que la paridad cambiaria era insostenible, promovió la fuga de capitales. El presidente López Portillo proporcionó, en su último mensaje al Congreso, datos espectaculares: los inmuebles y activos financieros en el exterior, propiedad de mexicanos, es del orden de los 50.000 millones de dólares. Es decir, que, en gran parte, el incremento de la deuda externa tiene como contrapartida, la fuga de capital nacional. Sea como fuere, tanto en México como en Brasil, el endeudamiento acompañó un sostenido crecimiento de la producción, el empleo y la formación de capital. Ambos países ratificaron sus políticas de industrialización, integración de sus espacios territoriales y formación de sistemas productivos crecientemente complejos.

En la Argentina (y también en Chile y Uruguay), la experiencia es muy distinta. En este país, el creciente acceso al crédito internacional se produjo simultáneamente con un cambio espectacular de la política económica. Toda la experiencia industrialista y sustitutiva de importaciones fue responsabilizada de la irracionalidad económica y el atraso del país. La alternativa consistiría en volver a abrir la economía argentina, asignar los recursos conforme a las ventajas comparativas reveladas por el mercado internacional, deprimir los salarios reales para aumentar la rentabilidad privada y dismantelar al sector público para reubicar al mercado como mecanismo esencial de la distribución del ingreso y la asignación de recursos. Naturalmente, estas políticas provocaron la violenta caída de la producción, el empleo y los salarios reales. En tales condiciones, era imposible generar una demanda acrecentada de crédito externo. Antes bien, dada la contracción de la demanda interna, *caeteris paribus*, el balance comercial y la cuenta corriente del balance de pagos tendrían que haber mostrado un superávit considerable y el Banco Central un aumento de sus reservas internacionales. Para aumentar la corriente de crédito externo era indispensable, por lo tanto, forzar el endeudamiento. Así se hizo por varias vías: el desplazamiento del financiamiento público al crédito externo, la reducción de aranceles de importación y, sobre todo, la revaluación del peso. En definitiva, terminó castigándose a las exportaciones y subsidiando la fuga de capitales, las importaciones y otros gastos en el exterior como turismo, utilidades y regalías. El incremento de los gastos en equipos militares importados contribuyó en el mismo sentido.

A diferencia de Brasil y México, el endeudamiento argentino se produjo en el marco de la contracción económica y la destrucción de riqueza. Entre 1975 y 1981, la deuda con los bancos privados internacionales (que representa en los tres países más de 2/3 de la deuda total), aumentó de esta manera: México 4 veces, Brasil, 3,5 veces y Argentina 7 veces. Pero la producción aumentó así: México 57 %, Brasil 37 % y Argentina cero. El financiamiento externo en Brasil y México integró un proceso de rápida expansión de la acumulación financiada con ahorro interno. En Argentina ocurrió lo contrario. La brecha entre el ahorro interno del período 1976-81 y el ahorro

potencial que se hubiera alcanzado, con apenas mantener la tasa de crecimiento histórico, implicó una contracción de la acumulación de capital del orden de los 20.000 millones de dólares. Por otra parte, suponiendo, conservadoramente, que la relación producto/capital en la industria es de 1 a 3, que el producto industrial es del orden de los 25.000 millones de dólares y que el parque industrial desmantelado en el último sexenio representa el 30 % del activo fijo reproducible existente en el sector manufacturero, la destrucción de capital industrial se acerca a los 30.000 millones de dólares. Si a esto se suma la reducción del stock de ganado vacuno en 10 millones de cabezas, se concluye que, en el sexenio 1976-81, el incremento de la deuda externa es más de 30.000 millones de dólares y fue acompañado por una destrucción de capital propio que excede los 50.000 millones de dólares.

La experiencia de Argentina y también, la de Chile y Uruguay que guarda, con aquella, muchos rasgos comunes, no tiene equivalente en el plano internacional. La deuda de otros países importantes, como Corea, también fue acompañada, como en Brasil y México, por un sostenido crecimiento de la producción, la acumulación y el empleo. En el caso de las economías de Europa Oriental, las diferencias institucionales impiden extraer conclusiones comparativas válidas. En el Cono Sur de la América Latina, la expansión del crédito internacional en el marco de políticas internas de cuño monetarista provocó el peor de los mundos posibles: deudas inmensas y un fenomenal deterioro de la economía y el bienestar. Naturalmente, estas diferencias del proceso de endeudamiento asumen hoy mucha importancia, cuando todos los países deudores y la misma comunidad financiera internacional, enfrentan el desafío de resolver con realismo los desequilibrios existentes.

III. *El proceso de ajuste*

Sean cuales fueran las causas y las condiciones del eudeudamiento de los países en desarrollo, el problema asume dimensiones globales y compromete, simultáneamente, a acreedores y deudores. Más aún, agrava la inestabilidad prevaleciente en el sistema internacional. La interrupción brusca de las corrientes

de financiamiento privado al mundo en desarrollo, agrava los problemas mismos del ajuste y arriesga con desencadenar la falencia de los deudores. Pero, además, deprimirá aún más el comercio internacional que, en la última década, se sostuvo, en parte, por las importaciones del mundo en desarrollo financiadas, precisamente, con el crédito internacional. Por otro lado, todos los países deudores enfrentan situaciones sociales y políticas complejas. En América Latina, prevalecen condiciones de pobreza y tensión social que comprometen la estabilidad de los países afectados y repercuten en el orden mundial.

Frente a este cuadro de situación, los criterios tradicionales de la banca internacional y del Fondo Monetario Internacional han perdido gran parte de su vigencia. La llamada "receta Polak", inspirada por el ex asesor económico del FMI, se funda en la modificación de los precios relativos en favor de los bienes exportables y en la contención del gasto público y la oferta monetaria, para deprimir la demanda interna. En tales condiciones, se supone que aumentan las exportaciones, disminuyen las importaciones y se restablece el equilibrio. Como el Fondo y la comunidad financiera internacional tienen una fuerte inclinación por el libre comercio (en los países periféricos), la receta incluye la unificación de los tipos de cambio y la liberación comercial.

Esta estrategia de ajuste se aplicó numerosas veces en la América Latina en los últimos treinta años. Los resultados fueron generalmente negativos en relación a la producción y el empleo, pero al menos, lograron, casi siempre, restablecer el equilibrio de los pagos internacionales. Las diferencias de criterios acerca de la naturaleza de la inflación y el desequilibrio externo nutrieron, desde la década de 1950, el debate entre la escuela estructuralista latinoamericana y el enfoque ortodoxo promovido por el FMI. El reverdecimiento del paradigma monetarista durante la década de 1970, transitó por otros carriles. Influyó, por una parte, la abundancia de financiamiento privado internacional ya apuntada y, por la otra, el llamado "enfoque monetario del balance de pagos". Este subordinó la política monetaria y el proceso de ajuste a la libertad de las transacciones de fondos externos y de la tasa de interés. En tales condiciones, el ajuste reproducía la práctica vigente en los tiempos del patrón oro, cuando las variaciones de reservas de oro modificaban la

liquidez y la tasa de interés y el ajuste se producía automáticamente. El apego a este enfoque en el Cono Sur, terminó con el desastre que se observa hoy en las economías del área.

El sistema financiero internacional, hondamente preocupado por sus problemas y las dificultades que enfrentan sus deudores, se inclina actualmente por volver a fortalecer el papel del FMI. El Fondo fue marginado en la época que *The Economist* acaba de definir como "la fiesta". Ahora, sus normas de condicionalidad vuelven a ser vistas como un requisito indispensable para sanear las economías endeudadas y restablecer la confianza en sus acreedores. Pero las condiciones han cambiado. Probablemente, parte de la respuesta que la comunidad internacional debe adoptar frente a estos problemas transitará por FMI. Pero la receta tradicional ha dejado de ser viable. En esto influyen tres factores principales. *Primero*, la dificultad de que la devaluación de las monedas nacionales realmente aumente las exportaciones cuando están cayendo los términos de intercambio, aumenta el proteccionismo y se debilita la expansión del comercio mundial. *Segundo*, la prevalencia de tasas de interés reales que siguen siendo exageradamente altas para los países deudores. *Tercero*, la dimensión misma del endeudamiento.

En tales condiciones, los servicios de la deuda exceden cualquier posibilidad de ajuste por las vías tradicionales. Cuando sólo los intereses alcanzan o superan el 50 % del valor de las exportaciones, es prácticamente imposible generar un excedente en el balance comercial y los pagos corrientes que permita cumplir los servicios. Conviene insistir. La receta tradicional de ajuste fue concebida para otras circunstancias, no para las actuales. Esto se está comprendiendo en la comunidad financiera internacional y repercutirá probablemente en los criterios del FMI. Un análisis realista de la situación indica que todos los participantes del proceso deberán modificar criterios tradicionales. Hay que encontrar fórmulas que permitan enfrentar los desequilibrios en el marco de la recuperación económica de los países deudores y de los mismos países industriales. Las posiciones rígidas son hoy la vía más segura a la cesación de pagos de los deudores y al colapso de buena parte del sistema financiero internacional. Es probable que la actual fase de ansiedad y desconcierto que predomina en las plazas financieras internacionales sea sustituida, a corto plazo, por respuestas a los dilemas

actuales, pragmáticos y viables. Pero no hay que hacerse ilusiones. El problema de la deuda forma parte de los conflictos de fondo existentes en el orden mundial, del apetito de las potencias hegemónicas por conservar sus viejas posiciones de dominio y de la lucha del mundo en desarrollo por superar el atraso y la dependencia. Lo nuevo en este cuadro de situación es que, muchos países en desarrollo, han alcanzado ya el potencial suficiente como para defender con firmeza sus intereses y que la proliferación del poder en el orden mundial amplía las opciones abiertas a cada uno de ellos. Las relaciones de poder son menos asimétricas que antes. Las opciones nacionales se definen, fundamentalmente, dentro de cada país.

En respuesta a la crisis, los deudores tienen la responsabilidad principal. Sea cual fuere la reacción de la comunidad financiera internacional, los deudores enfrentan, inexorablemente, la necesidad del ajuste de sus pagos externos. El problema no consiste en si hay que ajustar o no. El problema real radica en cómo ajustar. Es improbable, por lo menos a corto plazo, que continúe el incremento del endeudamiento de los países en desarrollo. Los bancos serán reticentes frente a nuevas demandas de crédito, pero deberán ser todo lo flexible que haga falta para renovar la deuda existente y gran parte de los intereses. Es decir, que cada país deberá poner su casa en orden. Las reglas del juego han cambiado. La capacidad de respuesta de cada país dependerá, en gran medida, de su potencial interno, de la diversificación de sus recursos, de su capacidad de exportar y sustituir importaciones. Pero el ajuste habrá que hacerlo. Cada país deberá acostumbrarse a vivir dentro de sus propios medios. Por lo menos, hasta tanto se restablezca la confianza en el sistema financiero internacional y los banqueros vuelvan a desarrollar su negocio que no es, naturalmente, reducir los préstamos y sus carteras activas, sino aumentar las corrientes de crédito. Cuando ese momento llegue, seguramente la experiencia de los últimos años provocará modificaciones importantes en el comportamiento de deudores y acreedores. Mientras tanto, los deudores deben enfrentar con firmeza el proceso de ajuste de sus cuentas internacionales. En lo fundamental, las deudas no serán reducidas. Serán refinanciadas. Pero, el incremento del endeudamiento será probablemente pequeño a corto y mediano plazo.

Los dilemas que enfrentan nuestros países son realmente complejos: cómo equilibrar los pagos internacionales sin frenar el crecimiento ni agravar la pobreza que afecta a amplios sectores sociales. El rebote político interno de las tensiones internacionales es importante. La decisión del gobierno de México de nacionalizar la banca privada nacional revela que, confrontados con riesgos sociales y políticos internos, los gobiernos se inclinarán por modificar las reglas del juego. Seguramente, la comunidad financiera internacional está tomando nota de estas advertencias. Al mismo tiempo, debe observarse que el problema de la deuda está concentrado en los países mayores y más avanzados dentro del mundo en desarrollo. La crisis se plantea cuando varios de estos países han alcanzado ya un potencial de acumulación, diversidad de recursos y capacidad de administración de la economía, considerables. Las respuestas internas no son sólo indispensables. Parecen, también, posibles.

En definitiva, la posibilidad de cada país de administrar su deuda y asegurar su ajuste externo, transita por la solidez de su sistema político y la representatividad de sus cuadros dirigentes. La deuda está ligada a poderosos intereses y a visiones que pueden comprometer la adopción de políticas realistas de balance de pagos y desarrollo económico. Sea como fuere, la administración de la deuda y la vinculación entre las plazas financieras interna e internacional dificulta la conducción de la política fiscal y monetaria. Por ejemplo, Brasil no ha podido impedir, en los últimos dos años, altas tasas de interés y un proceso recesivo que interrumpe el sostenido crecimiento a largo plazo de su economía. En verdad, el endeudamiento y su administración forma parte del diseño global de la política económica, de los objetivos de los grupos dirigentes, de la firmeza de los objetivos nacionales de cada país. Esto es particularmente cierto en la Argentina, en donde la cuestión de la deuda aparece enmascarada en problemas más profundos, que hacen a los objetivos globales de la política económica y a la administración misma del sistema de poder.

IV. *El caso argentino*

La deuda externa de los países latinoamericanos y del resto del mundo en desarrollo tiene una dimensión internacional y otra interna. La primera es suficientemente diáfana y abarca tendencias bien conocidas en el funcionamiento del sistema económico mundial. La segunda, se plantea en el ámbito nacional de cada país. El endeudamiento externo se vincula a las tendencias del desarrollo económico, la asignación de recursos y la distribución del ingreso. En definitiva, el sector financiero interno y sus vínculos con las plazas transnacionales configura una compleja madeja de intereses que afecta a todo el aparato productivo y al sistema de poder. La formación de los paradigmas teóricos y las propuestas de política económica no son ajenos a estas relaciones profundas entre el plano financiero, la deuda externa y el sistema económico real. Así sucede, también, en la Argentina.

Según los datos compilados por el Banco de Ajustes Internacionales de Basilea, excluyendo a las economías industriales, a fines de 1981, Argentina era el tercer deudor de la banca privada internacional después de México y Brasil. Su deuda representaba el 8 % de la de todos los países en desarrollo no exportadores de petróleo y alrededor del 70 % del endeudamiento total del país que, a fines de 1982, asciende a los 40.000 millones de dólares. Más del 50 % de la deuda con la banca privada internacional tiene vencimiento hasta un año de plazo. Este es el peor perfil temporal dentro del mundo en desarrollo, con la excepción de Corea. Los intereses del endeudamiento total representan, en 1982, alrededor del 60 % del valor de las exportaciones. La deuda argentina con la banca internacional aumentó 7,2 veces entre 1975 y 1981, lo cual representa el ritmo más rápido de endeudamiento a escala mundial.

En este trabajo se procuró encuadrar el endeudamiento latinoamericano dentro de las tendencias imperantes en el orden mundial y de las políticas predominantes en los países deudores. En relación al caso argentino, las conclusiones son las siguientes:

1. La deuda de los países en desarrollo con la banca internacional fue promovida por una agresiva política de préstamos de las entidades acreedoras. Como epílogo de este proceso, los países deudores se encuentran con un volumen de compromisos que excede su capacidad de pagos y los bancos acreedores tienen una cartera fuertemente comprometida en préstamos al mundo en desarrollo. La deuda argentina se multiplicó en el marco de un cambio drástico de la política económica, una fenomenal destrucción de riqueza y el agudo deterioro de las condiciones sociales.

2. La crisis de confianza desatada en el sistema financiero internacional obedece a los niveles de deuda, al aumento de las tasas de interés y al deterioro de la capacidad de pagos externos de los deudores. La crisis de confianza abarca al mismo mundo desarrollado como consecuencia de los bajos niveles de actividad imperantes, la caída de rentabilidad de la actividad privada y las altas tasas de interés real que imperan en las plazas financieras.

3. La dimensión de la crisis es tal que las recetas tradicionales de ajuste promovidas por el FMI han dejado de ser viables. Se observa una apreciación creciente de este hecho. Esto genera las ambivalencias e incertidumbres que predominan actualmente en los círculos financieros internacionales. No hay política ortodoxa alguna que logre, vía la contracción de la demanda interna y el estímulo exportador, generar los excedentes necesarios para pagar siquiera los intereses de la deuda. El refinanciamiento de las amortizaciones y de la mayor parte de los intereses, es la única alternativa de los bancos para no forzar la cesación de pagos de sus principales deudores. Se observa, también, un convencimiento creciente de que la solución de la crisis depende de una modificación de las tendencias imperantes en la economía mundial. Vale decir, el reinicio del crecimiento de la producción y el comercio mundiales y la reducción de las tasas de interés. La futura capacidad de pagos de los deudores depende, en gran medida, de esta modificación de las tendencias internacionales.

4. La capacidad de presión de los acreedores está seriamente limitada por la inviabilidad de las recetas tradicionales de ajuste y por los riesgos políticos inherentes a cualquier tentativa de deprimir severamente el nivel de actividad, empleo y sa-

larios en los países deudores. La iniciativa en el manejo de la deuda se ha desplazado hacia estos últimos pero ellos deben, de todas maneras, restablecer el equilibrio de sus pagos corrientes excluyendo los intereses de la deuda¹. No es previsible, en las condiciones actuales, un incremento de la deuda por encima de la refinanciación de las amortizaciones y todo o parte de los intereses. El problema de los deudores no transita por si deben o no ajustar sus pagos externos sino por cómo hacerlo.

5. Desde la perspectiva de los deudores, la dimensión interna del problema asume una importancia decisiva. La forma en que se encare el proceso de ajuste depende, esencialmente, de las opciones políticas de cada sociedad, de la estructura de poder y de la consistencia de las políticas económicas globales. Los vínculos entre los círculos financieros internacionales, las plazas locales y el sistema interno de poder, condicionan la orientación de las políticas que se adoptan para alcanzar el ajuste externo y ubicar el cumplimiento de la deuda en el contexto más amplio de la estrategia económica global.

En el marco de estas conclusiones, deben destacarse los siguientes rasgos de la situación argentina:

1. El balance comercial registra un considerable *superávit* y lo mismo ocurre con la cuenta corriente, excluyendo los intereses de la deuda. En ciertas condiciones, Argentina puede mantener el equilibrio de sus pagos básicos (sin intereses de la deuda) al mismo tiempo que repuntan la producción, el empleo y los salarios reales. La Argentina está cercana al autoabastecimiento energético y es excedentaria en alimentos. Una firme política exportadora y de sustitución de importaciones, permitiría el repunte de la producción, manteniendo el equilibrio de los pagos básicos. Asentada sobre estas bases, la posición negociadora argentina dista de ser insostenible. En un reciente editorial, el *Financial Times* caracterizaba la situación argentina en los siguientes términos: "Si se elimina el

¹ Es interesante observar la reacción de la comunidad financiera internacional frente a las actuales dificultades de los pagos externos de México. En definitiva, la esperanza de los banqueros parece descansar en la posibilidad de que el futuro presidente de México sea más "razonable" que el actual.

servicio de la deuda, Argentina queda con un superávit en su balance de comercio y puede desarrollar su comercio sobre bases de contado. En tales circunstancias, las presiones financieras y políticas desde el exterior, digamos desde los Estados Unidos, pueden lograr poco. Los banqueros sólo pueden esperar y conservar sus esperanzas". *Vivir al contado*. Esta es, en efecto, una posibilidad real de la Argentina, que debe tomarse en cuenta en el diseño de la estrategia de ajuste externo y de la posición negociadora con los acreedores.

2. La Argentina tiene excelentes antecedentes como país cumplidor de sus compromisos internacionales. Transitó toda la crisis de la década de 1930 sin dejar de cumplir. La última vez en que el país entró en cesación de pagos fue en 1890. Hace casi un siglo. Por su parte, su potencial básico lo sigue convirtiendo en un buen sujeto de crédito internacional. Como señala el mismo editorial del *Financial Times*: "El problema con la Argentina es que la crisis política puede impedir decisiones racionales". Esto es, en efecto, lo que está ocurriendo. Debido al vacío de poder y al manejo errático del régimen cambiario y de los controles existentes, la sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones, retenciones de stocks y otras maniobras, están diluyendo el superávit comercial que debería estar registrándose. Se ha acumulado, así, un considerable atraso en las deudas comerciales que está trabando las corrientes normales de importaciones y el abastecimiento de insumos esenciales. La deuda financiera y el comercio son dos campos diferenciados con vínculos entre ellos pero que, en las condiciones actuales, no deben confundirse. Si los atrasos de la deuda comercial y la fuga de divisas generan una situación de desabastecimiento de insumos importados, el país entrará en la negociación externa maniatado por las dificultades crecientes de su actividad productiva. En verdad, el problema actual no son los banqueros ni el Fondo Monetario Internacional. Radica en la propia irracionalidad del comportamiento interno y en los mismos sectores responsables del desastre actual y de la deuda externa.

Estas reflexiones sobre el contexto internacional y el caso argentino, permiten extraer conclusiones adicionales. El desequilibrio actual de los pagos externos del país es distinto al que

imperaba en las fases críticas del modelo de "contención y arranque". Esta situación se parece más a la imperante en las economías europeas después de la guerra. Esta es la tesis central de mi último libro². El país debe enfrentar su deuda externa, simultáneamente con la reconstrucción del aparato productivo y la eliminación de los desequilibrios fundamentales del sistema, cuya manifestación más evidente es la hiperinflación. Ninguna economía europea se hubiera reconstruido después de 1945 con estrategias ortodoxas de ajuste. Lo hicieron controlando estrictamente las variables fundamentales del sistema, con programas rigurosos de economía de divisas y movilizándolo a la actividad productiva. Esta es la única respuesta válida para la situación argentina. Las restricciones para una política realista de ajuste externo y de cumplimiento de la deuda, en el marco de la reconstrucción, no están colocadas fuera de las fronteras del país, sino dentro.

De allí que la deuda externa no sea el problema más importante ni las políticas para encararla la primera prioridad a que debería responder la conducción económica. La deuda es una tercera prioridad. La primera es la reconstrucción institucional y el establecimiento de un poder político estable capaz de administrar con firmeza las variables fundamentales del sistema económico. La única forma de lograrlo es el retorno a un régimen representativo, en el marco de la Constitución Nacional. Sólo un régimen legítimo puede cumplir dos requisitos previos para encarar con éxito el problema de la deuda. *Primero*, la capacidad de convocatoria interna y la movilización del país detrás de objetivos compartidos. *Segundo*, la recuperación del prestigio internacional seriamente erosionado, en los últimos años, por la violación de los valores fundamentales de nuestra cultura y de los principios políticos que predominan en el mundo occidental. Por lo tanto, si se pregunta qué es lo primero que hay que hacer para pagar la deuda externa, la respuesta es: transferir el poder y cerrar definitivamente la instancia de los gobiernos *de facto*. En este contexto, la segunda prioridad es la puesta en marcha de una política de reconstrucción y desarrollo que fortalezca los pagos internacionales. Cumplidas estas dos condiciones, el problema de la deuda tiene respuestas posibles.

² *La postguerra*, El Cid, Buenos Aires, 1982.

Ningún sector importante del país está planteando, como alternativa válida, desconocer la deuda y dejar de pagarla. El problema radica, en cómo hacerlo. La solución descansa, en definitiva, en el ámbito interno y en las opciones políticas que se asuman.

LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA GLOBAL Y EL CAMBIO SOCIAL *

por VÍCTOR L. URQUIDI

Vivimos hoy en un mundo de creciente interdependencia, en cuanto a sistemas económicos, el armazón social, los desarrollos políticos, la cultura y la tecnología, las comunicaciones, las relaciones de poder y la conservación de la biósfera. Puede decirse que la visión del mundo que cada uno de los principales sistemas sociales tiene está afectada por la que tienen los demás. Ningún sistema social puede imponerse a los otros de más o menos igual fuerza o poderío sin producir una guerra catastrófica en que la humanidad apenas podría sobrevivir.

En este trabajo quisiera sostener que la relativa restricción a la que debe sujetarse cada uno de los principales sistemas deriva principalmente de los problemas de la interdependencia económica mundial. Ningún país de importancia puede ser totalmente autosuficiente una vez iniciado un proceso de industrialización. Aun con poco desarrollo industrial, un país necesita tecnología y comunicaciones. Debido a la distribución desigual de los recursos naturales básicos a través del mundo, aun los países más altamente industrializados dependen de importaciones de ciertas materias primas esenciales, o de otros productos básicos, incluidos los alimentos y los combustibles. La

* Este artículo se basa en un trabajo presentado por el autor al Décimo Congreso Mundial de Sociología, México, D. F., 16 al 21 de agosto de 1982.

transferencia internacional de tecnología forma parte integral de este proceso de interdependencia.

Todos estos hechos del desarrollo moderno, tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo, hacen que todo país sea vulnerable a las fluctuaciones económicas mundiales, así como a cualquier acontecimiento que pueda limitar su acceso a un producto en particular o a alguna forma de tecnología. Debiera, desde luego, entenderse que muchos países pueden ser *self-reliant* (es decir, pueden valerse por sí mismos) —y lo son todas las principales potencias industriales—; pero que no pueden ser autosuficientes. Pudiera juzgarse que una gran parte del comercio mundial es en cierto sentido superfluo, esto es, que satisface demandas que resultan de la disponibilidad de altos ingresos, y no necesariamente de las necesidades reales. Pero la línea divisoria entre necesidades y otras demandas no es necesariamente clara en ninguna de las sociedades, y existen suficientes necesidades reconocidas como básicas o que proveen alguna comodidad para asegurar que una parte principal del comercio mundial resulta del hecho de la “ausencia de autosuficiencia”.

En épocas recientes, debido a los intentos que se han llevado a cabo a través de negociaciones a nivel de las Naciones Unidas, o por otros medios, sean bilaterales o multilaterales, los acontecimientos políticos han tendido a relegar a segundo plano los problemas de la interdependencia económica. Las soluciones a estos problemas —nuevamente por ejemplo en las Naciones Unidas, o en la reciente cumbre de Versalles— han quedado opacadas por la urgencia de encontrar soluciones a los problemas políticos entre las naciones y a los de la supervivencia de la humanidad. Además, la recesión mundial y la serie de desajustes que han ocurrido tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, han dado lugar a soluciones negativas en la esfera económica, esto es, principalmente a la adopción de políticas y medidas cada vez más proteccionistas, en un intento prácticamente inútil de obviar los hechos de la interdependencia económica. Estas políticas abarcan no solamente el comercio y los servicios, sino también las transacciones financieras y la inversión internacional. Los países en desarrollo, sobre todo, han sido afectados adversamente por las políticas proteccionistas de los países industrializados. Sin em-

bargo, los problemas que subsisten entre estos últimos países, y entre las economías de mercado y las economías de planificación central o socialistas, no son menos graves, y afrontan tremendos obstáculos que impiden la adopción de soluciones racionales. Aun dentro de las economías de mercado, como se deduce de todos los informes internacionales recientes, los problemas económicos —las tasas de crecimiento, el alto nivel del desempleo, la inflación y los desequilibrios estructurales— se han vuelto más intensos. Asimismo parece ser que en los países de planificación económica central están operando factores similares, aunque se expresen en distintos indicadores.

Pero en general, y en todas partes, se le da mayor atención primaria a los factores políticos. Las fuerzas que representan el *statu quo*, que temen el cambio, están en la posición más fuerte, ya sea por su naturaleza naturalmente conservadora, o porque teman que si se permitiera el cambio no regulado, o aun llegara a quedar sin control, sería una amenaza al sistema particular que defienden esos intereses, cualquiera que sea ese sistema.

Parece paradójico que en mucho del análisis de la historia económica y en la discusión actual, después de haberse llegado a la conclusión de que los factores económicos están en la base de todos los sistemas políticos y sociales, se ha llegado a una situación en que estos factores económicos se consideran de mucha menor importancia y se toman decisiones muy importantes a nivel político, en términos de ciertos valores, que tienen muy graves consecuencias económicas para la comunidad internacional, para los intereses de los países en desarrollo en especial, y que, en último análisis, son graves también para los intereses de los países desarrollados mismos, incluida las economías de planificación central.

Esta breve ponencia tiene por objeto hacer énfasis en la necesidad de que se desarrollen políticas económicas adecuadas para ayudar a resolver los otros problemas de las sociedades —los sociales, los políticos y los culturales— a los niveles nacional, regional y global.

¿Qué queremos decir por política económica? A nivel internacional, la política económica se refiere a los instrumentos con los cuales se puedan regular las corrientes de comercio y servicios, la inversión (tanto pública como privada), las

transacciones monetarias y financieras, la transferencia de tecnología, y otros flujos de recursos, incluida la migración internacional, de tal manera que se cumplan ciertas condiciones a largo plazo: esencialmente, 1) que el ingreso real pueda aumentar en todos los países, medido no sólo en la forma convencional de ingreso per cápita, sino también por el resto de los condicionantes externos que afectan las condiciones de vida; 2) que las disparidades de ingreso entre los países llamados "ricos" y los llamados "pobres" puedan reducirse en un período razonable de tiempo a un factor de 3 a 6, en lugar del factor de 13 que subsiste en la actualidad *; 3) que dentro de los países, especialmente los países en desarrollo, se reduzcan considerablemente las diferencias de ingreso y riqueza; 4) que la educación y la salud, así como la vivienda, sean objeto de alta prioridad —a lo cual debe añadirse el medio ambiente urbano; 5) que se mejoren las comunicaciones y que se utilicen crecientemente para fortalecer la diversidad cultural; 6) que se preste apoyo y ayuda importantes al desarrollo de los países en desarrollo, queriendo decir con esto el ayudarles a lograr un alto grado de "autovalimiento" en términos de expansión agrícola e industrial, y en consecuencia, cambio estructural, y en términos de desarrollo tecnológico adecuado y de mejoramiento ambiental.

Es ésta una tarea inmensa, pero de no atenderse las condiciones actuales pudieran empeorar, de lo cual se originarían oportunidades de conflicto a causa de la interdependencia económica básica, que es una característica del desarrollo global. Se han presentado varios informes sobre la materia: por ejemplo, el Informe RIO, coordinado por el profesor Jan Tinbergen, el llamado Informe Brandt, y muchos otros llevados a cabo bajo los auspicios de organizaciones internacionales y de grupos privados. Si no se crean las condiciones para la expansión del comercio internacional, para un control razonable de las variaciones de precios de los productos básicos que son objeto de comercio internacional, para un mayor flujo de financiamiento en condiciones "concesionales" para los países en desarrollo, y para un acceso más amplio a la tecnología, de manera que los países en desarrollo puedan llevar a cabo sus programas de desarrollo en las áreas tanto económicas como social con alguna

* Véase el Informe RIO, al Club de Roma, coordinado por Jan Tinbergen.

seguridad y estabilidad, no es probable que el cambio social pueda llevarse a cabo en forma pacífica en el interior de esos países.

Pueden ser muchas las definiciones del "cambio social", pero puede suponerse que, desde el punto de vista histórico, dicho cambio significa una oportunidad para todos los sectores de la sociedad de tener acceso a los beneficios del mejoramiento económico, y para participar en las oportunidades de educación y cultura, salud y las comodidades modernas que la tecnología ha generado, y para participar crecientemente en los procesos políticos, a través de los cuales puedan expresarse los derechos básicos y las opiniones, y lograrse la justicia. El cambio social involucra, como lo ha demostrado la historia, la superación o desmoronamiento de las barreras, y la adopción de legislación que garantice las nuevas condiciones, y también ha significado la creación de nuevas formas de organización para dichas nuevas condiciones, de acuerdo con la opinión expresada abiertamente a través de los procesos electorales, los medios de comunicación y el derecho de comunicarse libremente.

Lo que sea válido internacionalmente en cuanto a política económica, puede también extenderse a lo que ocurre dentro de las fronteras nacionales. Son demasiado hoy los ejemplos de políticas económicas internas inadecuadas, aun irracionales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, cuyas consecuencias son el crecimiento lento, el aumento de los desajustes y, a nombre de alguna rara doctrina económica, el aumento del desempleo. En otros, sobre todo en aquellos que se han beneficiado de la posesión de recursos escasos necesitados por los países industrializados —y por gran parte del mundo en desarrollo—, el "desarrollo instantáneo" ha demostrado ser un fracaso, o por lo menos ha significado un dispendio colosal de recursos de toda clase. En muchos países, los procesos inflacionarios que han acompañado estos fenómenos, a veces promovidos deliberadamente, han terminado por crear mayor desigualdad de ingresos y un descontento social de gran magnitud. El querer lograr determinados objetivos políticos y sociales en un país en desarrollo —esto se aplica a las naciones latinoamericanas de "vieja" independencia lo mismo que a los países "nuevos" de Asia y África— no tiene sentido si se obtienen al altísimo costo económico que han entrañado las políticas

de desarrollo equivocadas, porque se termina por crear un alto costo político también, ya que las demandas sociales no pueden reprimirse indefinidamente.

Merece subrayarse otra consideración en este breve documento: el costo social y político, para no decir el económico, de los gastos militares. Los países de alta industrialización, tanto de orientación de mercado como de planificación central, están destinando recursos reales a sus prioridades militares y espaciales en una proporción tal que se está afectando la capacidad de funcionamiento de sus economías, en términos de productividad y de satisfacción del consumo básico y, en las sociedades más adelantadas, en términos también de esfuerzos por reducir la desigualdad. La carrera armamentista —ya sea que su costo global se aproxime a los 600.000 millones de dólares o aun a cantidades menores (ninguna de las cifras se puede aceptar sino como aproximación burda)— constituye el mayor despilfarro de recursos en general y del recurso más escaso, el tiempo, que se haya conocido en la historia. Su costo económico debe medirse en el aplazamiento y pérdida de oportunidades y posibilidades para mejorar las condiciones económicas y sociales a través del mundo. Cualquiera que sea la derivación de la investigación y el desarrollo experimentales de carácter militar que se pueda utilizar para mejorar las condiciones básicas de la humanidad, deberá juzgarse como de beneficio secundario si se compara con el daño fundamental que ha causado el auge de armamentos.

No menos repugnante y negativa es la proporción creciente de sus recursos nacionales que los países en desarrollo mismos están desviando hacia su fuerza militar y a su propia industria de armamentos, con el auxilio y el impulso de las principales industrias militares del mundo. Algunos países en desarrollo han emprendido además un considerable comercio de armas a fin de obtener las divisas que tanto les faltan —una solución a los “problemas comerciales” que no puede justificarse.

Algunos países —en especial en el Medio Oriente— están sacrificando, en efecto lo han hecho ya, a generaciones enteras a causa de las actividades bélicas y sus gastos de defensa. Otros países —en África y en América Latina— están desatendiendo gravemente sus objetivos económicos (y en consecuencia los

sociales) para lograr un poderío militar dudoso, como lo han demostrado acontecimientos recientes.

Para resumir: la interdependencia económica, un hecho histórico, requiere que se formulen políticas económicas que le permitan funcionar con más eficacia sobre la base global, y entre grupos de países tanto desarrollados como en desarrollo. Las políticas negativas, las que actualmente se siguen internacionalmente, y aun dentro de muchas naciones, llevarán probablemente a acentuar las posibilidades y oportunidades de conflicto, tanto conflicto social interno como conflicto político internacional. Debiera prestarse mucha mayor atención al diseño y al cumplimiento de políticas económicas en los países desarrollados y en los países en desarrollo para apoyar el crecimiento y el desarrollo, y para hacer posible el cambio social en un contexto global de interdependencia económica. Los científicos sociales bien podrían dedicar una parte mayor de su tiempo y preocupación a la política económica necesaria para tales propósitos.

Este libro se terminó de imprimir
durante el mes de setiembre de 1983 en
Del Carril Impresores,
Av. Salvador María del Carril 2639/41,
Buenos Aires

