

VALORACION DE LA CRISIS ECONOMICA Y POLITICAS DE AJUSTE DEL FMI

Desde el comienzo de la crisis económica el FMI ha venido realizando, en sus asambleas anuales y en los principales documentos que las acompañan, una valoración de las características dominantes que la definen, una exposición del contenido fundamental que deben tener las políticas de ajuste dirigidas a su tratamiento, una apreciación crítica de las políticas nacionales efectivamente aplicadas y una exposición del papel cambiante del FMI para adaptar su funcionamiento a la nueva situación crítica. Esas cuatro grandes áreas de problemas ordenan el contenido de este trabajo realizado por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA teniendo presentes los documentos e informes del FMI.

DIAGNOSTICO DE LA CRISIS ECONOMICA

S I toda crisis económica debe conocerse por los problemas que suscita, es evidente que tres son los problemas básicos que la crisis actual ha planteado desde su comienzo a las economías de los países que la padecen:

- Una inflación sin precedentes en su nivel y con una amplia dispersión en sus registros nacionales. El nivel al que la inflación se ha situado tras la crisis supera ampliamente en todos los países los registrados en la etapa anterior a la misma (1968-72). Esos niveles son ciertamente distintos para los grupos de países que el FMI diferencia en sus análisis: menor para el grupo de países industriales (7-8 por 100 en el año 1982), mucho mayor para los países en vías de desarrollo no productores de petróleo (41-42 por 100 en 1982), intermedio

para los países exportadores de petróleo (10-11 por 100 en 1982). La dispersión de las tasas de inflación es también clara para cada uno de esos tres grupos. Característica ésta que traduce sus consecuencias sobre los acusados movimientos y perturbaciones registrados en los tipos de cambio de las distintas monedas.

- Un crecimiento económico lento, con tasas anuales de desarrollo del PIB incomparables con las logradas antes de la crisis. La caída en las tasas de desarrollo económico ha afectado, en primer lugar, a los países industriales, hasta situarse en el 1 por 100 anual en 1980 y 1981, registrando crecimiento negativo en 1982 (-0,3 por 100). Esa debilidad productiva se ha contagiado después a los países en vías de desarrollo no productores de petróleo, que han pasado en su tasa anual del nivel de 4-5 por 100 en 1979-80 a 1,3 en 1982. Sólo los países

exportadores de petróleo son excepción —por ahora— a esta pérdida de vitalidad económica gracias al crecimiento del sector no petrolífero situado en 1983 en niveles del 4 por 100.

- Un claro desajuste exterior manifestado en los *desequilibrios de las balanzas de pagos por cuenta de renta*, en los que pueden percibirse cuatro rasgos adicionales: a) el superávit de las balanzas de pagos por cuenta de renta en los países exportadores de petróleo, asociado a sus precios, con una caída paulatina hoy de sus excedentes excepcionales, asociados a las dos grandes crisis: 1973-74 (68.000 millones de dólares en 1974) y 1979-80 (115.000 millones de dólares en 1980, cifra récord y probablemente irreplicable); hoy esos superávits han desaparecido y las balanzas de pagos se mueven en torno a los 1.000 millones de dólares en 1982 y los 3.000 millones previstos para 1983. b) Un bandazo corrector de los desequilibrios han registrado las balanzas de pagos de los siete principales países industriales tras las dos crisis energéticas: el déficit de los países industriales, del saldo adverso de 11.000 millones de dólares en 1974, pasa a los 19.000 millones favorables de 1975 y de los 40.000 millones de dólares negativos en 1980 a los tan sólo 4.000 millones de dólares adversos de 1982. Los países industriales han mostrado durante la crisis una capacidad de recuperación importante de sus balanzas de pagos, aunque esa corrección se haya manifestado con desigualdades entre ellos. c) Una persistencia en el déficit de los países industriales menores. Y d) una permanencia en el déficit agudo de las balanzas de pagos de los

países en vías de desarrollo no productores de petróleo, déficit situado hoy en torno a los 100.000 millones de dólares y sobre el que pesan tres motivos capitales: el aumento de los precios del petróleo, la elevación mundial de los tipos de interés y la debilidad padecida por las economías y los mercados de los países industriales, centros de demanda de las exportaciones de los países en vías de desarrollo.

Esos tres problemas básicos planteados por la crisis económica actual no vienen solos. El FMI acentúa la importancia de otros cinco:

- La *caída en el comercio mundial*. El gran secreto de la ola de prosperidad 1951-73 residió en la multiplicación de los intercambios internacionales. La tasa de crecimiento del comercio mundial en esos años se situó en niveles del orden del 8-9 por 100, de los que se ha caído bruscamente a las tasas negativas actuales, tras pasar por los cortos crecimientos de 1980 (2 por 100) y por el crecimiento nulo de 1981.

- Un *paro masivo*, sin precedentes próximos, con tasas de crecimiento incontenible en el mundo industrial *situadas hoy por encima del 8 por 100* de la población activa, lo que le ha convertido, como afirma el FMI, en el problema con más trascendencia social y política de los planteados por la crisis.

- La debilidad de la demanda interna y el elevado desempleo favorecen hoy, como lo han hecho en todo tiempo, un *renacimiento del proteccionismo*. Un proteccionismo del que existen al menos cinco preocupantes signos externos, según el FMI: a) Una intensificación del

bilateralismo en las relaciones comerciales, a costa de las relaciones multilaterales en las que se ha basado siempre el desarrollo del comercio mundial. b) La existencia de un conjunto de restricciones sectoriales al comercio mundial, que aparece configurada en distintos sectores productivos: automóviles, textiles, confección. c) A esos sectores se han añadido recientemente otros productos industriales: la siderurgia y construcción naval. d) El proteccionismo agrario no ha retrocedido un ápice en los años de crisis, más bien ha avanzado, y e) la falta de acuerdo en las llamadas cláusulas de salvaguardia del GATT fuerzan al comercio mundial hacia la realización de acuerdos bilaterales, con daño para un fluido desarrollo de las corrientes comerciales.

- Dato destacado de la crisis actual es el *crecimiento y movilidad de los tipos de interés y las alteraciones*, muchas veces a ellos asociadas, *de los tipos de cambio*. Los tipos nominales y reales de interés han alcanzado valores que no tienen otro antecedente histórico que el de los años treinta, los de la gran depresión.

- La existencia de *rigideces en el sistema económico*, que dificulta el uso eficiente de los recursos. Sobre la importancia y extensión de estas rigideces en todas las economías nacionales insiste especialmente el Fondo Monetario Internacional. Son muchos los frentes desde los que esa falta de flexibilidad del sistema económico parte: un comportamiento del mercado de trabajo que transmite una gran rigidez a los salarios en su mayoría indicados, siendo rígidas también las condiciones de empleo y despido; la determinación

de los precios no refleja, en muchas ocasiones, las tensiones de la oferta y la demanda de los mercados de los distintos productos; es perceptible, asimismo, la proliferación de un proteccionismo industrial que trata de defender industrias sin futuro, con transferencias y subvenciones económica y socialmente costosas; el gasto público se halla sometido a presiones sociales y políticas que elevan su cuantía, y la concesión de numerosos derechos propenden a elevar el gasto público automáticamente, mientras los impuestos pierden capacidad recaudatoria por estar plagados de exenciones, desgravaciones o bonificaciones sin un propósito claro ni aportación sensible. Como consecuencia de todo ello, el mal del déficit se ha apoderado de la mayoría de los presupuestos del sector público; finalmente, debe constatar como factor de rigidez la existencia de múltiples intervencionismos de las autoridades públicas (locales, regionales, nacionales) que, con distintas medidas, obstaculizan o dificultan las decisiones de los agentes económicos.

La suma de esos problemas, que conviven simultáneamente en las distintas economías nacionales, y el grado de conflictividad y dificultad social que ello provoca se agrava por la acción de unos sobre otros, generalizando la interrelación de todos ellos unos desequilibrios de una magnitud y complejidad desconocidos en el pasado.

CUADRO N.º 1

DESARROLLO ECONOMICO MUNDIAL.—TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DEL PNB

TASA CRECIMIENTO DEL PNB (en términos reales)	Media 1968-72	1973	1974	1975	1976	1977
Países industriales (1)	4,7	6,2	0,5	- 0,6	5,0	4,0
Canadá	5,5	7,6	3,6	1,2	5,5	2,1
Estados Unidos	4,0	5,8	- 0,6	- 1,2	5,4	5,5
Japón	9,8	8,8	- 1,2	2,4	5,3	5,3
Francia	5,5	5,4	3,2	0,2	5,2	3,1
Alemania	4,5	4,9	0,4	- 1,8	5,3	2,8
Italia	4,6	7,0	4,1	- 3,6	5,9	1,9
Reino Unido	3,0	7,2	- 1,9	- 1,1	2,8	2,2
Otros países industriales (2)	5,0	5,5	3,4	- 0,2	3,6	2,4
• España	6,5	7,8	5,7	1,1	3,0	3,3
Países exportadores de petróleo	9,0	10,7	8,0	- 0,3	12,3	6,1
Países en vías de desarrollo	6,0	6,1	5,4	4,1	6,1	5,1
Africa	4,8	3,0	6,6	2,6	4,2	1,8
Asia (excluida China)	4,5	5,0	3,9	5,7	7,7	6,6
Europa	6,0	5,6	4,1	4,4	7,1	5,2
Oriente Medio	7,5	4,9	4,6	4,6	4,3	6,3
Occidente	7,6	8,4	6,9	3,2	5,5	5,0
<hr/>						
TASA CRECIMIENTO DEL PNB (en términos reales)	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (3)
Países industriales (1)	4,1	3,4	1,2	1,2	- 0,3	1,3
Canadá	3,6	2,9	0,5	3,1	- 4,9	0,9
Estados Unidos	5,0	2,8	- 0,4	1,9	- 1,8	1,6
Japón	5,1	5,2	4,2	2,9	3,0	3,0
Francia	3,8	3,3	1,1	0,4	1,4	0,4
Alemania	3,6	4,0	1,8	- 0,2	- 1,2	- 0,3
Italia	2,7	4,9	3,9	- 0,2	0,4	0,9
Reino Unido	3,7	2,0	- 2,1	- 2,2	0,6	1,0
Otros países industriales (2)	2,1	3,0	2,0	0,5	0,2	0,5
• España	1,8	0,2	1,5	0,1	1,1	2,0
Países exportadores de petróleo	2,0	3,1	- 2,3	- 4,3	- 4,7	4,5
Países en vías de desarrollo	5,4	4,7	4,3	2,7	1,3	2,0
Africa	2,0	2,5	4,4	2,9	1,3	1,4
Asia (excluida China)	8,1	3,1	3,3	6,0	3,6	5,5
Europa	5,4	4,1	1,6	2,2	2,3	1,5
Oriente Medio	6,8	4,5	6,7	4,2	2,5	5,4
Occidente	4,5	6,7	5,9	0,5	- 0,7	- 0,3

(1) Países industriales, media 1963-72.

(2) Incluye Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia y Suiza.

(3) Previsión.

Fuente: FMI.

¿QUE HACER FRENTE A LA CRISIS? ALGUNAS EXIGENCIAS DE LAS POLITICAS DE AJUSTE

Los desequilibrios de las distintas economías causados por la crisis, como afirma el FMI, han producido una situación en la que las políticas de ajuste son más apremiantes que nunca y más generales en su necesidad; los ajustes que las economías reclaman son, por otra parte, más amplios y fundamentales que en el pasado, lo que extiende el plazo para lograr efectos perceptibles y amplía el campo sobre el que las medidas de política económica deben actuar para conseguir sus más difíciles objetivos. Todo ello ha concedido dos sentidos a las políticas de ajuste: el *tradicional* de restablecer el equilibrio de las balanzas de pagos y el *nuevo* de mejorar la eficiencia económica en la utilización de los recursos productivos y ampliar la capacidad productiva para permitir un desarrollo económico sostenido. Dicho en otros términos: para todos los países, la densidad de las políticas de ajuste es hoy mucho mayor que en el pasado, y esas políticas reclaman la incorporación de medidas que traten debidamente la demanda (las tradicionalmente contempladas por el FMI en su enfoque anterior) a las que se añaden las que deben actuar sobre la estructura productiva y el sistema económico. El ajuste se ha vuelto así más intratable que nunca y la política económica en la que ese ajuste debe manifestarse sólo será posible si cuenta con la paciencia y perseverancia de las autoridades que rigen la política económica y con la comprensión

pública de las sociedades a las que se aplican sobre su coste y sobre el esfuerzo continuado que las mismas requieren.

Pese a las diferencias de esas políticas de ajuste por países, inevitables a consecuencia de sus distintas situaciones críticas, el FMI ha insistido en cinco grandes conclusiones de las que debe partir el tratamiento de la crisis actual en todas las economías nacionales:

1.º El margen de maniobra de la política económica frente a la crisis es muy reducido. Sólo hay en verdad una política para responder a la crisis actual: la orientada a reducir la inflación y mejorar la eficiencia productiva.

2.º Esa política inevitable y costosa opera con lentitud (reclama un tiempo para lograr sus efectos). No hay atajos cortos para mejorar la posición de una economía frente a la crisis. Tratar de buscarlos por medidas arbitristas e indoloras equivale a buscar lo imposible.

3.º La tentación de encontrar la salida de la crisis a través de un lanzamiento del gasto nacional con medidas de facilidad monetaria o presupuestaria (lo que se denomina en el lenguaje corriente una «política de reactivación») constituye el más grave de los peligros a que está expuesta la economía de un país.

4.º La cooperación internacional no sólo es conveniente para luchar contra la crisis. Es una condición absolutamente necesaria. El FMI ha destacado la importancia de la cooperación entre naciones en dos campos distintos: para evitar el proteccionismo y para ampliar la actividad del propio FMI en los sentidos a los que luego se aludirá.

5.º Las políticas nacionales seguidas para tratar la crisis económica *importan mucho*. Hay claras diferencias en la calidad de las políticas de ajuste aplicadas por los distintos países y en sus efectos. Partir de la experiencia de las políticas de ajuste aplicadas por cada país es una premisa necesaria para mejorar las actuaciones frente a la crisis. El FMI ha denunciado con reiteración los defectos advertidos en las políticas nacionales de ajuste, y en esas denuncias del FMI deberían buscar su inspiración los programas de actuación de la política económica futura.

¿QUE SE HA HECHO Y COMO POR LAS POLITICAS NACIONALES? LAS CRITICAS DEL FMI A LAS POLITICAS DE AJUSTE

Una valoración de las políticas nacionales de ajuste a la crisis para ser útil debe referirse a las muy heterogéneas situaciones en las que se encuentran situados los distintos países. Como se ha indicado anteriormente, el FMI distingue tres grandes grupos de países por su situación económica: países industrializados, países en vías de desarrollo no productores de petróleo, países exportadores de petróleo.

Defectos de las políticas de ajuste en los países industriales

Los defectos generales de la política económica en los *países industrializados* se encuentran en la debilidad, retraso y timi-

CUADRO N.º 2

INFLACION MUNDIAL.—TASA DE VARIACION ANUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMO
(Porcentaje de variación de las medias anuales)

TASA DE CRECIMIENTO DEL IPC	1968-72	1973	1974	1975	1976	1977
Países industriales	5,2	7,5	13,1	10,8	7,8	7,8
Canadá	3,9	7,6	10,9	10,7	7,5	8,0
Estados Unidos	4,6	6,2	10,9	9,2	5,8	6,5
Japón	5,9	11,7	24,3	11,9	9,3	8,1
Francia	5,6	7,4	13,7	11,7	9,2	9,5
Alemania	3,5	7,0	7,0	5,9	4,5	3,9
Italia	3,9	10,8	19,1	17,0	16,8	17,0
Reino Unido	6,6	9,2	16,0	24,2	16,5	15,9
Otros países industriales:						
• España	5,9	11,4	17,5	17,0	17,6	24,5
Países exportadores de petróleo	8,0	10,8	16,2	18,0	15,5	14,7
Países en vías de desarrollo	9,1	21,5	28,3	28,6	32,4	30,5
Africa	4,6	9,3	18,4	18,1	19,0	22,4
Asia (excluida China)	6,5	14,9	29,0	9,7	- 0,8	8,0
Europa	6,1	13,5	18,3	17,9	15,2	20,7
Oriente Medio	4,3	11,7	22,5	21,3	17,8	20,9
Occidente	15,3	30,6	30,4	44,9	62,8	49,6
<hr/>						
TASA DE CRECIMIENTO DEL IPC	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (1)
Países industriales	7,2	9,1	11,9	10,0	7,8	5,8
Canadá	9,0	9,1	10,2	12,4	10,8	7,8
Estados Unidos	7,6	11,3	13,5	10,4	6,1	5,5
Japón	3,8	3,6	8,0	4,9	2,7	2,0
Francia	9,1	10,8	13,3	13,3	12,0	9,0
Alemania	2,7	4,1	5,5	5,9	5,3	3,7
Italia	12,1	14,7	21,2	17,8	16,3	15,0
Reino Unido	8,3	13,4	18,0	11,9	8,6	4,5
Otros países industriales:						
• España	19,8	15,7	15,5	14,6	14,4	12,7
Países exportadores de petróleo	9,9	9,4	13,7	14,7	11,0	9,5
Países en vías de desarrollo	20,3	24,5	32,1	31,4	35,3	37,0
Africa	15,3	17,0	16,9	18,6	17,5	21,1
Asia (excluida China)	4,9	8,7	13,8	12,6	8,3	8,0
Europa	23,1	30,4	45,8	29,1	26,8	18,3
Oriente Medio	22,9	29,6	52,2	44,3	41,5	35,1
Occidente	40,9	46,9	55,9	63,0	68,6	73,8

(1) Datos estimados.

Fuente: Fondo Monetario Internacional e Indicadores OCDE.

dez con la que se ha aplicado la política monetaria y, fundamentalmente, en la defectuosa política presupuestaria y la ausencia de un tratamiento eficaz de las múltiples rigideces que dificultan el funcionamiento de las distintas economías y su adaptación a la nueva estructura de costes y precios relativos asentada tras la crisis, así como a los cambios tecnológicos que registra la industria. En especial, la coincidencia de una restricción monetaria con políticas presupuestarias defectuosas y economías a las que no se han incorporado aquellas decisiones que dieran flexibilidad al sistema económico, constituyen el más grave defecto de la política de ajuste, acotándose con ello un campo de problemas críticos sobre el que debería volcarse la voluntad y la actuación de las políticas de ajuste.

Es evidente que la epidemia de los déficits públicos constituye el mal más general y más extendido por la crisis económica, y también lo es que no resulta posible aplicar una política monetaria restrictiva que trate de lograr un mayor equilibrio interno cuando los grandes déficits públicos se monetizan. A esa bien sabida conclusión, la experiencia de la crisis actual ha añadido otra menos conocida: que *la efectividad de la política monetaria puede verse comprometida incluso cuando los déficits públicos no se monetizan*. La presencia del déficit del sector público, reclamando su financiación en los mercados de dinero o capitales, ha producido un crecimiento en los tipos de interés que ha afectado negativamente la inversión privada, expulsándola del mercado. Ese «efecto expulsión» de la inversión privada por el déficit

LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL A LA CRISIS

Las especiales dificultades que la crisis plantea a los países en vías de desarrollo no productores de petróleo han tratado de resolverse mediante un conjunto de medidas que sus propugnadores califican como *ajuste estructural*. Inicialmente diseñadas por algunos economistas como Bela Balassa, Anne O. Krueger y M. Mychaelly, ese enfoque se ha incorporado, desde comienzos de los años ochenta —no sin suscitar polémicas— a la política de créditos del Banco Mundial y el FMI.

Las *políticas de ajuste estructural* tratan de responder a los problemas de la crisis colocando el acento sobre un bloque de medidas que favorezca la competitividad y fomente una estrategia abierta a la exportación de una economía, claramente preferible a la política de desarrollo «hacia adentro» basada en el mercado interno y en la sustitución de importaciones. Esa preferencia se argumenta apoyándola en el comportamiento de las economías en desarrollo desde el comienzo de la crisis económica: la recuperación conseguida en las tasas de desarrollo, tras la primera crisis energética, en las economías orientadas a la exportación frente al estancamiento de las economías orientadas al mercado interno. Por otra parte, se argumenta sobre la mejor asignación de recursos que parece sugerir la menor relación marginal capital/producto vigente en las economías orientadas «hacia afuera» respecto de las orientadas «hacia adentro». La menor relación capital/producto que muestran los datos disponibles puede tener varios motivos. Una política basada en el mercado interno reclama la costosa generalización de las intervenciones y controles, controles con costes ignorados con precisión pero existentes, el aumento constante de los costes de producción en la medida que se produzca en el proceso de desarrollo la escasez creciente de divisas y el lento crecimiento de las exportaciones. La política orientada a la exportación cuenta con el indicador seguro del mercado internacional, con los efectos de su dimensión sobre la actividad económica interna, con la evidencia, en fin, de los costes del proceso de crecimiento.

El bloque de medidas que integra la política de ajuste estructural está formado por las siguientes actuaciones:

1.º Evitar el control de precios y tipo de cambio. Un proceso de libera-

lización de los mercados constituye condición necesaria para la práctica del ajuste.

2.º El desarrollo de las exportaciones debe favorecerse por un arancel que racionalice la protección, por un sistema tributario que permita una desgravación adecuada de la exportación, por la existencia de una política bien instrumentada de créditos a la exportación.

3.º La política de precios realista debe afectar a los tipos de interés, cuya intervención produce efectos negativos sobre el ahorro. La escasez de ahorro obliga a racionar el crédito y estimula la colocación exterior de fondos. La reforma del sistema financiero, reduciendo la reglamentación y el intervencionismo, estimulará sus innovaciones y su racionalización.

4.º Los estímulos al ahorro y a la inversión deben ser generales en su aplicación y neutrales en sus efectos, no favoreciendo la utilización intensiva de factores.

5.º La inversión pública debe desempeñar un destacado papel, orientándose a la creación de capital productivo creador de economías externas para la inversión y actividad privadas. La programación y selección de inversiones constituye, por lo tanto, un campo destacado de la política de ajuste estructural.

6.º Dos políticas sectoriales parecen irrenunciables a la política de ajuste estructural: la dirigida al sector energético y a la agricultura. El servicio a un programa energético nacional (basado en precios realistas de la energía) por el sector público debe atender a las inversiones públicas necesarias para su producción y conservación. La producción agraria constituye la segunda gran área de actuaciones de la política económica que debe responder a medidas de incentivación productiva.

7.º Una política presupuestaria rigurosa, que discipline el crecimiento de los gastos corrientes y limite el déficit público, debe formar parte también del ajuste estructural.

8.º La adopción del bloque de decisiones anteriores ganará eficacia como consecuencia de su aplicación conjunta, dada la interdependencia y viabilidad, si cuenta con el apoyo de crédito exterior suficiente y en debidas condiciones.

CUADRO N.º 3

BALANZA DE PAGOS POR CUENTA CORRIENTE: SALDOS, 1973-1983 (1)

(En billones de dólares USA)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Países industriales	20,3	- 11,0	19,7	0,3	- 2,6	33,7
Canadá	0,0	- 1,6	- 4,6	- 4,0	- 4,0	- 4,0
Estados Unidos	9,1	7,6	21,2	7,5	- 11,3	- 11,6
Japón	0,1	- 4,5	- 0,4	3,9	11,1	18,0
Francia	2,1	- 2,8	3,8	- 2,4	1,0	8,5
Alemania	7,0	13,0	7,6	7,7	8,5	13,4
Italia	- 2,2	- 7,6	- 0,2	- 2,6	3,1	7,9
Reino Unido	- 1,3	- 6,9	- 2,6	- 0,1	1,9	5,2
Otros países industriales	5,5	- 8,2	- 5,2	- 9,7	- 12,8	- 3,7
• España	0,6	- 3,2	- 3,5	- 4,3	- 2,1	+ 1,6
Países en vías de desarrollo						
Países exportadores de petróleo (2)	6,7	68,3	35,4	40,3	30,2	2,2
Países no exportadores de petróleo (3)	- 11,3	- 37,1	- 46,6	- 32,4	- 28,8	- 41,1
Por áreas geográficas:						
Africa (4)	- 2,1	- 3,2	- 6,6	- 6,1	- 6,6	- 9,4
Asia (3)	- 2,4	- 10,0	- 9,1	- 2,5	- 0,7	- 7,0
Europa	0,3	- 4,4	- 4,9	- 4,7	- 8,4	- 6,6
Oriente Medio	- 2,6	- 4,5	- 6,9	- 5,4	- 5,1	- 6,2
Occidente	- 4,7	- 13,5	- 16,4	- 11,8	- 8,5	- 13,3
TOTAL (5)	15,7	20,2	8,5	8,2	- 1,2	- 5,2

(1) Bienes, servicios y transferencias privadas.

(2) Este grupo se define, de acuerdo con los criterios del FMI, como formado solamente por aquellos países cuyas exportaciones netas de petróleo representaron, al menos, dos tercios de sus exportaciones totales o 100 millones de barriles de crudos por año en el periodo 1977-1979. Esto excluye, por ejemplo, a Méjico del grupo.

(3) Excluye cifras de la República Popular China anteriores a 1977.

(4) Excluye Sudáfrica.

(5) Refleja errores, omisiones y asimetrías en las estadísticas nacionales de balanza de pagos por cuenta corriente más los saldos de los países que aparecen en el cuadro como terceros países (principalmente la URSS y otros países de Europa Oriental y, para los años anteriores a 1977, la República Popular China).

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

público constituye una de las consecuencias más visibles y denunciadas de la crisis actual, lo que a su vez ocasiona, como denuncia el FMI, un desarrollo insuficiente de la capacidad productiva (con sus efectos sobre el crecimiento económico a largo plazo) y aumentos menores en la productividad, lo que limita la concesión de mayores aumentos salariales en condiciones de equilibrio. Los «efectos expulsión» de la inversión privada, vía tipos de interés cre-

cientes, se han producido en cuanto los déficits públicos se han *anunciado*, antes, incluso, de que esos déficits hayan reclamado su financiación en los mercados de dinero o capitales. El motivo que explica esta situación se halla en la *sensibilidad creciente del público ante el déficit del presupuesto*. Los déficits públicos han despertado unas expectativas alcistas de los tipos de interés por el convencimiento general de que esos déficits, unidos a las carencias

actuales y futuras de la inversión privada de todo tipo, provocadas por la propia crisis (y cuya eliminación pide la realidad económica por doquier) se traducirán antes o después en mayores demandas de crédito que presionarán (al sumarse a los déficits públicos) los intereses al alza.

El tratamiento de esta situación no tiene otra alternativa que dirigirse a la causa del problema: el déficit público, debili-

CUADRO N.º 3 (continuación)

BALANZA DE PAGOS POR CUENTA CORRIENTE: SALDOS, 1973-1983 (1)

(En billones de dólares USA)

	1979	1980	1981	1982	1983 (*)
Países industriales	- 5,8	- 40,6	- 1,0	- 4,0	- 10,0
Canadá	- 4,3	- 1,2	- 4,8	1,5	2,5
Estados Unidos	3,1	6,2	9,0	0,5	- 24,5
Japón	- 8,0	- 9,5	6,2	7,5	13,0
Francia	6,9	- 2,4	- 2,8	- 10,0	- 7,0
Alemania	0,1	- 8,8	- 0,7	7,0	13,0
Italia	6,4	- 9,5	- 7,5	- 6,0	- 4,5
Reino Unido	2,5	10,9	15,6	9,5	4,0
Otros países industriales	- 12,6	- 26,3	- 16,1	- 14,0	- 7,0
• España	+ 1,1	- 5,2	- 5,0	- 4,3	- 3,0
Países en vías de desarrollo					
Países exportadores de petróleo (2)	68,6	114,3	65,0	1,0	3,0
Países no exportadores de petróleo (3)	- 61,0	- 88,9	- 103,3	- 90,0	- 70,0
Por áreas geográficas:					
Africa (4)	- 9,9	- 12,8	- 13,8	- 13,5	- 12,5
Asia (3)	- 14,7	- 24,5	- 21,1	- 17,0	- 17,5
Europa	- 9,9	- 12,5	- 10,1	- 6,5	- 4,0
Oriente Medio	- 8,5	- 9,4	- 10,9	- 13,0	- 13,5
Occidente	- 21,4	- 33,2	- 43,3	- 37,0	- 22,5
TOTAL (5)	1,8	- 15,2	- 39,3	- 93,0	- 77,0

(*) Previsión.

(1) Bienes, servicios y transferencias privadas.

(2) Este grupo se define, de acuerdo con los criterios del FMI, como formado solamente por aquellos países cuyas exportaciones netas de petróleo representaron, al menos, dos tercios de sus exportaciones totales o 100 millones de barriles de crudos por año en el periodo 1977-1979. Esto excluye, por ejemplo, a Méjico del grupo.

(3) Excluye cifras de la República Popular China anteriores a 1977.

(4) Excluye Sudáfrica.

(5) Refleja errores, omisiones y asimetrías en las estadísticas nacionales de balanza de pagos por cuenta corriente más los saldos de los países que aparecen en el cuadro como terceros países (principalmente la URSS y otros países de Europa Oriental y, para los años anteriores a 1977, la República Popular China).

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

dad escandalosa de las políticas de ajuste. Son muchas las circunstancias y fuerzas coincidentes en hacer del déficit público un problema intratable. El crecimiento de los gastos públicos es resultado de penetrantes tendencias a largo plazo difíciles de combatir. Los gastos de transferencia de la Seguridad Social, las transferencias a las empresas públicas y privadas y los pagos por intereses de la deuda pública reclaman canti-

dades en crecimiento constante, mientras la escasa productividad de las prestaciones del gasto público aumenta anualmente su factura para un mínimo nivel de servicios públicos. Las dificultades e impopularidad políticas de afrontar la ola creciente del gasto público motivan una huida de las autoridades ante la necesaria decisión de limitar su crecimiento. Por otra parte, la lucha contra el déficit presupuestario no plantea

problemas menores del lado de su financiación. Los niveles a los que se ha situado ya la presión fiscal en muchos países industriales hacen que su eliminación lo sea al coste de disminuir la eficiencia económica o afrontando la contestación popular, al restar la renta disponible de las familias, que padecen ya el freno que a su crecimiento ha puesto la crisis. La contestación al crecimiento de la imposición es general en los

países industriales y ha discorrido por vías diferentes: indiciar los sistemas tributarios, contener los crecimientos impositivos por «pausas fiscales», mediante medidas discrecionales o bien limitar los altos tipos marginales de las tarifas para evitar los aumentos de los gravámenes progresivos.

Esa descripción de las causas que están detrás del mal del déficit público —que el FMI ha realizado en múltiples informes— proclama sus enormes dificultades. Pero, por muchas que éstas sean, es indiscutible la necesidad de vencerlas. El tratamiento del mal del déficit público debe integrar una política de ajuste que intente ser respetable y eficiente. Y ese tratamiento —según el FMI— debe comenzar por contener el crecimiento del gasto público y, como mal menor, por aumentar la imposición. Un mal menor que, para que efectivamente lo sea, debe orientarse hacia la generalización de la aplicación de los impuestos, más que en la elevación de los tipos impositivos, hacia los impuestos indirectos que disciplinen el comportamiento del gasto privado y hacia la vigilancia de las escalas progresivas de gravamen, cuyo falso rigor y escaso fruto recaudatorio van acompañados además, en muchas ocasiones, por consecuencias negativas sobre los incentivos al ahorro y a la inversión.

La pérdida de flexibilidad del sistema económico en los países industriales es otro de los signos en que la crisis actual se manifiesta. El FMI ha llamado la atención sobre los defectos de las políticas nacionales de ajuste registrados en dos escenarios distintos en los que esa rigidez tiene consecuencias más

costosas: la falta de flexibilidad de los salarios y condiciones del mercado de trabajo y la rigidez de las estructuras de la economía debida a medidas de la propia política económica.

La indiciación de los salarios por fórmulas distintas ha concedido una especial resonancia interna a las variaciones de cualquier precio de cualquier mercado y, muy en particular, al encarecimiento de los precios de importación que ha acompañado a las dos crisis del petróleo, así como a los intentos de equilibrar los presupuestos por aumentos de la imposición indirecta. Es evidente que toda restricción monetaria en una economía indiciada ocasiona caídas mayores en producción y empleo que en otra que no lo esté, y también resulta claro que la política fiscal difícilmente podrá luchar por el equilibrio presupuestario y el económico si los salarios se indician por los aumentos de la imposición indirecta. En este problema el FMI afirma que el comportamiento económico de los países industrializados parece haber mejorado en los años posteriores a la segunda crisis del petróleo, al extenderse la conciencia de los negativos efectos de la indiciación salarial sobre la inflación y el empleo y al admitirse, consecuentemente, distintas medidas de desindiciación salarial de las que precisa toda política responsable de ajuste a la crisis. Una política negociada de rentas puede constituir un útil auxiliar de la política monetaria y fiscal tendente a lograr un mejor equilibrio económico, al facilitar la comprensión pública de los mecanismos de la inflación.

Por otra parte, es preciso contabilizar las consecuencias negativas sobre el empleo de la

rigidez en las condiciones de la contratación del trabajo, cuya flexibilidad debe formar parte —y parte destacada— también de una política eficiente de ajuste.

Las rigideces del sistema económico, derivadas de medidas y decisiones políticas, constituyen fuentes de numerosos problemas. Las intervenciones de la política social refuerzan la rigidez salarial en muchos casos; el intervencionismo en algunos mercados —de los que el de los productos agrarios constituye el ejemplo más general— dificulta una asignación eficiente de los recursos y la práctica de subvenciones o la aplicación de medidas protectoras (aranceles, contingentes) retrasan con frecuencia los ajustes en la estructura productiva industrial, el gran cambio reclamado para adaptarse a la crisis que padecemos. El FMI ha destacado, como referencia de una adaptación ideal de la estructura productiva industrial a la crisis, la ofrecida por el Japón, país que ha sido capaz de desplegar una política industrial flexible asistida por instituciones financieras del gobierno con tres propósitos: reducir los excesos de capacidad de las industrias en crisis, ayudar en su adaptación a las pequeñas y medianas empresas y canalizar las inversiones hacia los sectores que cuentan con una demanda favorable. Extender ese comportamiento a otros países y buscar en él la inspiración de las políticas de ajuste es una conclusión obligada por la experiencia disponible.

La política favorable al ajuste energético constituye un sumando fundamental del ajuste a la crisis. Sumando contabilizado por la mayoría de las políticas

de los países industrializados en años recientes. En este punto se registran —según el FMI— los mejores resultados de la política económica de los países industrializados. El peligro reside aquí en ceder al esfuerzo de mejora de eficiencia energética la conservación o producción sustitutiva de energía al que puede llevar el hecho nuevo y favorable de los menores precios de los crudos. Nada justifica, sin embargo, un cambio en esa actitud economizante en el uso de la energía que ha dominado con acierto la política de ajuste de los países industriales en los últimos años.

El repaso crítico de la experiencia de las políticas de ajuste en los países industriales, realizado a partir de las valoraciones del FMI, lleva a dos conclusiones: la obligación de perseverar en una disciplina monetaria que afiance los equilibrios de la economía y la necesidad imperativa de mejorar sus efectos con la asistencia de una política presupuestaria que reduzca el déficit público y una política de reformas que incorpore mayor flexibilidad al sistema económico.

Defectos y problemas de las políticas de ajuste en los países en vías de desarrollo no productores de petróleo

Es difícilmente discutible que los países en vías de desarrollo no productores de petróleo se hallan colocados en la peor posición relativa para diseñar y aplicar políticas de ajuste a la crisis: la vulnerabilidad exterior, las consecuencias que sobre sus economías ejerce el estancamiento de los países industriales y la propia magnitud de sus desequilibrios internos los sitúan

CLASIFICACION DE PAISES POR EL FMI

Clasificación de países por el FMI

Las desigualdades entre países en la crisis actual ha llevado al FMI a proponer la distinción de tres grandes categorías con problemas diferentes y a las que se refieren las afirmaciones de su análisis.

La distinción del FMI se adoptó en diciembre de 1979 y se ha utilizado desde entonces por las estadísticas e informes del FMI.

I. Países industriales

A. Siete grandes países: USA, Canadá, Japón, Alemania Occidental, Francia, Italia y Reino Unido.

B. Otros países: Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia y Suiza.

II. Países en vías de desarrollo

A. *Exportadores de petróleo* (aquellos cuyas exportaciones netas de petróleo representaron dos tercios de sus exportaciones o 100 millones de barriles de crudo en 1977-79): Arabia Saudita, Argelia, Emiratos Arabes, Indonesia, Irán, Irak, Kuwait, Libia, Nigeria, Omán, Qatar y Venezuela.

B. *No exportadores de Petróleo*: Los restantes países miembros no incluidos en los apartados anteriores.

en unas circunstancias de incomparable dificultad. Dificultad que afecta a la mayoría de los países del FMI, pues, como éste recuerda en sus informes, dos tercios de sus países miembros están en esa delicada situación. El reconocimiento de esa dificultad se ha destacado en todos los informes del FMI, con tres consecuencias para la orientación y valoración de sus políticas de ajuste: 1.º Su necesaria gradualidad (los desequilibrios son de tal magnitud que no es posible restablecerlos en poco tiempo: necesitan políticas y medidas de largo plazo). 2.º La cuantía de los déficits acumulados de balanza de pagos y la débil situación de estas economías hace de todo punto necesario que ese ajuste gradual se facilite por una financiación en cuantía y plazo acordes con las limitadas posibilidades y concretas circunstancias de estos países. La transición a una situación de equilibrio es por fuerza ardua, lenta y debe financiarse contanto además con pres-

tamos en condiciones favorables de coste y plazo. Es necesaria la ayuda a los países en más dificultades de este grupo y la concesión de créditos subvencionados. Ambos —ayuda y subvención a los tipos de interés— han sido menores de lo que hubiera sido deseable. 3.º El complejo contenido de las políticas de ajuste. La ayuda financiera exterior por plazo suficiente es condición indispensable para intentar cualquier mejora de los desequilibrios de la economía. Pero esta sola acción no basta. Debe concederse una importancia destacada a las acciones de la política económica interna debidamente asociadas con la política de ayuda exterior —muchas veces abandonadas por la política en la realidad económica.

Para referirse al *bloque de medidas* que deben integrar la política de ajuste, el FMI ha utilizado el término de *ajuste estructural*. A través del mismo se designan una suma de medidas

de política económica que tratan de mejorar los equilibrios interno y exterior, variar la asignación de recursos internos hacia sus utilizaciones más convenientes, favoreciendo las decisiones que afecten a la oferta de la economía. Medidas todas ellas que necesitan tiempo y voluntad para conseguir sus propósitos y financiación exterior para disponer de ese tiempo que el ajuste reclama. Los defectos más denunciados por el FMI de las políticas de ajuste de los países en vías de desarrollo no petrolíferos se hallan: en la debilidad de las políticas monetaria y presupuestaria (la monetización del déficit público es origen de múltiples problemas); en las intervenciones de precios, tipos de interés y tipos cambio, y en la extendida rigidez de muchos mercados.

Defectos de las políticas de ajuste en los países exportadores de petróleo

El tercer grupo de países que el FMI diferencia en sus análisis es el de los *países exportadores de petróleo* cuyas políticas de ajuste plantean cuestiones muy distintas a los países industrializados y a los en vías de desarrollo no productores de petróleo. Los problemas que atraen la atención de la política económica en estos países son absolutamente distintos de los referidos hasta aquí: cómo definir una estrategia óptima para la extracción de crudos que consiga los mejores precios del petróleo, cómo orientar los fondos obtenidos por las transferencias impuestas a la economía mundial por el mayor precio de los crudos, cómo definir una política de desarrollo interno que no esté sometida a los movi-

mientos espasmódicos que ha disfrutado/padecido el precio del petróleo. Característica dominante de este grupo de países es la de su gran heterogeneidad, con lo que esos problemas comunes no se plantean de igual forma en todos ellos. Quizás quepa destacar la influencia de esas diferencias en la dificultad de adopción de estrategias comunes sobre el precio óptimo y ritmo de extracción de los crudos, a las que ha aludido siempre el FMI, y cuyo acierto parecen ratificar las recientes decisiones sobre el precio del petróleo y su incertidumbre futura. Deben consignarse asimismo como problemas destacados de la política de ajuste de estos países, los de la programación y *continuidad* de sus políticas de desarrollo interno, sometidas a las violentas oscilaciones de las ganancias/pérdidas del precio del crudo.

Cabe poca duda de que ninguno de estos problemas tiene la gravedad de los que padecen los países en vías de desarrollo no petrolíferos, pero es también previsible que este tercer grupo de países, con la caída del precio de los crudos, entre en una etapa de dificultades económicas cuyo tratamiento necesitará políticas de ajuste nuevas, y en ningún caso simples, dada la deuda exterior considerable en que algunos de esos países han incurrido, los ambiciosos y costosos planes de desarrollo interno en que se han embarcado y los comprometidos préstamos a que han dirigido sus fondos para lograr fáciles ganancias de sus depósitos bancarios. Este capítulo de las políticas de ajuste a la crisis está comenzándose a escribir y, en cualquier caso, va a reclamar nuevas políticas de ajuste, el esfuerzo de los

países a que se dirigen y la cooperación internacional para el logro de sus propósitos.

EL PAPEL DEL FMI Y LA CRISIS ECONOMICA

El FMI ha intentado, desde el comienzo de la crisis, contribuir como *institución monetaria* al ajuste económico de sus países miembros. En este sentido, dos aspectos fundamentales de las tareas del FMI han sido: sus aportaciones a la *financiación condicionada* de los desequilibrios de las balanzas de pagos y *supervisar las políticas de tipos de cambio*.

Diseñar e implantar unos programas que combinen con acierto ajuste y financiación constituye el papel crítico del FMI. Ese papel lo ha intentado desempeñar el FMI adaptándose al cambio de circunstancias que han ido agravando los desequilibrios con los que se enfrentaba. Adaptación que puede contemplarse a través de la interpretación del principio de *condicionalidad* que ha acompañado a su política de préstamos. Como afirma Manuel Guitián, la crisis económica ha alterado la interpretación del principio de condicionalidad en varias direcciones:

- *Ampliando los plazos de la financiación* (los desequilibrios vigentes en los años ochenta necesitan un tratamiento más dilatado que los que se registraban en el pasado).

- *Aumentando las cantidades de la financiación* (no es posible afrontar las necesidades actuales con las disponibilidades de crédito del pasado, y ello

ha obligado a aumentar las cuotas del FMI, a que éste obtuviese fondos de los mercados; habiendo sido necesaria también la elevación de los derechos de los miembros del FMI sobre las facilidades de crédito).

• Ha obligado a *cambiar la propia filosofía del ajuste*, limitado inicialmente a las políticas de demanda, hasta llegar a la concepción del ajuste estructural, que contempla medidas diferentes y más complejas, con incorporación de políticas de oferta y con la colaboración en el ajuste del Banco Mundial y del FMI. El *crédito para el ajuste estructural* constituye el reconocimiento de la complejidad y gravedad de los desequilibrios actuales de la balanza de pagos en cuanto que su corrección reclama unos plazos desconocidos en el pasado (cuatro-cinco años), unos créditos mucho mayores y unas medidas más amplias dirigidas a variar la estructura productiva en beneficio de los equilibrios económicos, y un extenso conjunto de *non-agenda* (medidas que no deben adoptarse).

El desempeño de este papel cambiante del FMI no siempre satisface a quienes lo analizan. Las críticas a la adaptación del FMI a la crisis han sido muchas y no siempre acertadas. El FMI se ha defendido de ellas tratando de acentuar su papel como institución monetaria —y no de desarrollo—, destacando la acumulación de desequilibrios con la que muchos países acuden a sus facilidades pidiendo rápido e imposible remedio a sus males (al FMI se va cuando ya no hay soluciones, habiéndose dejado transcurrir años de pasividad y engrosando las cifras rojas de los desequilibrios. Acudir a tiempo, cuando hay reme-

LOS TIPOS DE INTERES Y LA CRISIS ECONOMICA

Una característica destacada de la crisis actual es el elevado nivel al que se han situado los tipos de interés y sus constantes variaciones.

- ¿Por qué son elevados y variables los tipos de interés en la actualidad?
- ¿Qué efectos principales produce ese crecido nivel y variabilidad de los tipos de interés?
- ¿Cómo reducir el nivel y variabilidad de los tipos de interés?

Los informes y las opiniones difundidas por el Fondo Monetario Internacional han tratado de dar respuesta a estas tres grandes cuestiones.

¿Por qué son elevados y variables los tipos de interés?

Los tipos de interés se hallan colocados hoy a alturas desconocidas en el pasado. Frente a tipos de interés reales del 1,75 al 2,75 por 100 dominantes en el período 1968-73, los tipos reales de interés se han situado en la actualidad entre el 4 y el 6 por 100. Mientras que su variabilidad es tres y cuatro veces más acusada hoy que la registrada con anterioridad a la crisis económica. ¿Por qué? Cuatro lecciones ofrece la experiencia de estos medios:

La primera es que el nivel y variabilidad de los tipos nominales de interés reflejará el nivel y variabilidad de la tasa de inflación. El aumento de la tasa de inflación casi siempre hará subir el tipo de interés nominal. El alto grado de variabilidad reciente de los tipos de interés coincide con un notable aumento de la variabilidad de las tasas de inflación. La variabilidad de las tasas de inflación aumentó aproximadamente al doble en 1973-82 con respecto a la década anterior, y con ella la de los tipos de interés en tres a cuatro veces.

La segunda lección afirma que la adopción de una política monetaria restrictiva en un ambiente de expectativas inflacionistas arraigadas casi siempre conduce a un aumento importante y prolongado de los tipos reales de interés. La aplicación de una política monetaria restrictiva producirá una elevación de los tipos reales de interés cuando haya expectativas inflacionistas firmes y los contratos vigentes de abastecimiento de bienes y prestación de

servicios sean por plazos de años y no de meses. En estas circunstancias, la tasa de inflación tiende a perpetuarse. De ahí que la desaceleración del crecimiento de los agregados monetarios produzca a *corto plazo* un aumento del tipo de interés real. Cuanto más rápidamente se adapten las expectativas inflacionistas al menor crecimiento monetario y se renegocien los contratos de acuerdo con la tasa de inflación menor, más breve será el período de transición, durante el cual los tipos reales de interés se sitúan a niveles excepcionalmente altos. La experiencia de estos años indica que el período de transición puede ser bastante largo.

La tercera lección es que los efectos de un programa de austeridad monetaria en los tipos reales y nominales de interés también dependerá de las medidas de política fiscal que lo acompañen. Los grandes déficits presupuestarios elevan los tipos de interés de dos formas: 1.ª Por su efecto en las expectativas inflacionistas. Los participantes en el mercado saben por experiencia que cuando la política fiscal no es suficientemente estricta, la política monetaria tampoco será muy rigurosa. Las autoridades monetarias estarán expuestas a presiones crecientes para que pongan fin a la escasez de liquidez que los prolongados déficits presupuestarios imponen al sector privado. Por lo tanto, aunque los déficits fiscales no se monetizan, el temor a que puedan monetizarse quizás alimente las expectativas inflacionistas y, en esa forma, mantenga altos los tipos de interés. 2.ª Por la competencia entre el Estado y el sector privado por los fondos disponibles del mercado financiero.

La cuarta enseñanza es que no es posible mantener durante largo tiempo tipos de interés reales negativos. El ahorro y los préstamos monetarios deben obtener una rentabilidad real positiva para que el ahorrador no abandone los activos financieros por los reales.

Conclusión: los elevados tipos de interés recientes son un síntoma de las deficiencias y desequilibrios fundamentales de la economía: altas tasas de inflación, expectativas inflacionistas muy arraigadas, déficits presupuestarios excesivos y la prima de riesgo que piden los ahorradores ante la imprevisibilidad

de la política económica. Lejos de ser la causa del estancamiento y la inflación actual, los altos tipos de interés son su inevitable resultado.

¿Qué efectos producen los elevados tipos de interés?

Los tipos de interés, como precio del dinero, tienen efectos que, además de incidir en toda la economía nacional, también se extienden a las relaciones económicas entre países. Obviamente los mayores tipos de interés debilitan la realización de inversiones internas y con ella las posibilidades de expansión de una economía. Pero existen además otros efectos sobre el frente externo. Tres de esos efectos son importantes para el comercio y las finanzas internacionales:

- Primero, el efecto de los tipos de interés en el nivel y la composición de la demanda agregada de los países industriales, y de ahí en el volumen del comercio internacional.
- Segundo, el efecto de los tipos de interés aumenta la carga de la deuda externa de los países en desarrollo no petrolíferos. Las estimaciones hechas por el FMI indican que cada punto porcentual de aumento de los tipos de interés en los mercados mundiales de capital eleva en alrededor del 0,7 por 100 el coeficiente del servicio de la deuda de los países en desarrollo no petrolíferos. En cifras absolutas, un incremento de un punto porcentual en los tipos mundiales de interés eleva en unos 3.000 millones de dólares los pagos de intereses a cargo de los países en desarrollo no petrolíferos, de los cuales sólo 1.000 millones de dólares quedan compensados por el aumento de los intereses que perciben por sus reservas oficiales.
- Por último, las fluctuaciones de los tipos de interés alteran las características de la financiación internacional. Dos novedades fundamentales de la financiación internacional se deben a las fluctuaciones de los tipos de interés: la aparición en el crédito bancario de instrumentos financieros de medio y corto plazo a tipos de interés variables y la emisión en el mercado de bonos de títulos a más corto plazo (con abandono de activos a largo plazo, más expuestos al riesgo de grandes pérdidas de capital).

Cómo reducir el nivel y variabilidad de los tipos de interés

Nadie refutará la afirmación de que necesitamos tipos de interés reales y nominales más bajos. Una estrategia eficaz que reduzca los tipos de interés reales y nominales requiere dos elementos generales: primero, que los países —ya sean industriales o en desarrollo— tomen serias medidas para lograr el ajuste necesario y, segundo, políticas de crédito de las instituciones financieras que sean compatibles con ese ajuste y capaces de contribuir al mismo.

El ajuste requiere un conjunto equilibrado y amplio de políticas económicas que tengan cinco características principales:

Primero, la restricción monetaria debe seguir siendo un elemento central de las políticas económicas nacionales de lucha contra la inflación.

Segundo, son necesarios una mayor disciplina presupuestaria y una reducción de los déficits públicos.

Tercero, es necesario redoblar los esfuerzos para combatir las rigideces y desequilibrios estructurales a fin de que los precios y salarios sean más flexibles y la lucha contra la inflación resulte así menos costosa que hasta ahora en términos de empleo y producto, eliminar los planes rígidos de indicación, reducir las subvenciones y la protección de las industrias no rentables y reducir la reglamentación cuando sea excesiva, aumentar la movilidad de la mano de obra y la flexibilidad de los mercados de trabajo.

Cuarto, es necesario que los países industriales mantengan políticas comerciales abiertas y un flujo constante de ayuda financiera, especialmente con destino a los países de baja renta.

Quinto, los países en desarrollo deben perseverar en la aplicación de sus propias medidas de ajuste. Aunque es cierto que muchas de sus dificultades económicas y financieras actuales se deben a acontecimientos externos que escapan a su control, otras se derivan de las deficiencias de sus propias políticas internas: laxitud de las políticas fiscal y monetaria, estructuras de precios antieconómicas y excesivo endeudamiento para enjugar cuantiosos déficits externos.

dio, y rápido, es cosa que pocos miembros hacen), y destacando que, en cualquier caso, la condicionalidad de los créditos es indispensable y también lo son las medidas de demanda, aunque no sean suficientes.

El FMI ha continuado desempeñando —con notables dificultades— durante los años de crisis sus funciones de supervisión de los tipos de cambio. Fin para el que ha reclamado con insistencia la colaboración de los distintos países y, en especial, la convergencia de las medidas de política monetaria y fiscal, sin las cuales no resulta posible conseguir la estabilidad monetaria, base de un restablecimiento duradero del crecimiento de las distintas economías.

Los comprometidos y delicados papeles que el reparto de la crisis atribuye al FMI hacen muy difícil que su interpretación se admita por todos los que presenciemos y padecemos al mismo tiempo, desde circunstancias muy diferentes, las consecuencias de la crisis económica. Como han afirmado T. Killick y Mary Sutton, todos esperábamos, ante una crisis tan compleja como ésta, que el FMI la enfocase desempeñando el papel que a nosotros —desde nuestra particular óptica política, interpretación o conveniencia económica— nos gustaría más y, por ello, difícilmente aceptamos el que efectivamente desempeña. No nos hemos acostumbrado a admitir que el FMI haga otros papeles que los que queremos. El desempeño de una función exclusivamente *bancaria* sería lo que los banqueros demandarían del FMI, papel que no representa, pues el FMI presta a quienes lo necesitan —no a quienes tienen— y se comprometen a cumplir los requisi-

tos de la condicionalidad. La izquierda quiere a un FMI *profesor*, destinado a predicar un conjunto de valores que hagan más justa la economía internacional, cuando el FMI aspira sólo a hacerla menos desequilibrada. La UNCTAD pide al FMI que trabaje como *asistente social*, cuidando de aquellos marginados por la ola del cambio económico, una misión lejana de sus funciones. Frente a esos deseos, el FMI se ha repartido a sí mismo un papel más modesto y limitado: el de *doctor*, con el deber de curar la enfermedad del desequilibrio. Uno puede ponerse enfermo porque cometa alguna tontería o por mala suerte. La cura será la misma cualquiera que sea el origen del mal. Y el remedio es, en cualquier caso, una cuestión objetiva y no subjetiva. Una cura que exige la ingerencia de alguna sucia y molesta medicina y, posiblemente, el abandono de los malos hábitos. El deber del doctor es forzar a la realización de esas desagradables decisiones al paciente. En cualquier caso, es probable que el remedio sea menos desagradable si el paciente le visita a tiempo.

EL NEOPROTECCIONISMO Y LA RECUPERACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL

Javier BURGOS BELASCOAIN

El crecimiento del proteccionismo constituye, en ésta como en pasadas crisis generales, un hecho destacado y quizás inevitable. Esta vez las prácticas restrictivas del comercio han revestido formas distintas y recibido la nueva denominación de neoproteccionismo, pero el nombre y las prácticas nuevas responden a interferencias en el comercio internacional que producen efectos bien conocidos y viejos.

El recuerdo de los efectos del proteccionismo, suscitado por su pasado inmediato después de la crisis del 29, no podía ser peor. En efecto, a comienzos de la década de los años treinta las economías occidentales, inmersas en un contexto de fuerte recesión, acentuaron la ya deteriorada situación con un conjunto de medidas que limitaban las posibilidades del comercio internacional. La serie de devaluaciones competitivas, en un intento de empobrecimiento del vecino, los draconianos ajustes arancelarios que partieron del arancel Hawley-Smoot americano y las subsiguientes represalias por parte de Canadá y la Europa Occidental, el sistema de preferencias imperiales del Reino Unido y las contingencias de productos básicos y entre ellas la más significativa, la de cereales en Francia ante una avalancha de trigo australiano que llegaba al mercado europeo con una elasticidad de oferta nula, haciendo inútil todo tipo de protección arancelaria, fueron la prueba de que en un contexto de recesión los intereses particulares se suelen anteponer a los generales. El clima de incertidumbre e insolidaridad, con todas las consecuencias negativas que produjo, sirvió, sin embargo, como un aprendizaje para las autoridades económicas de los diferentes países.

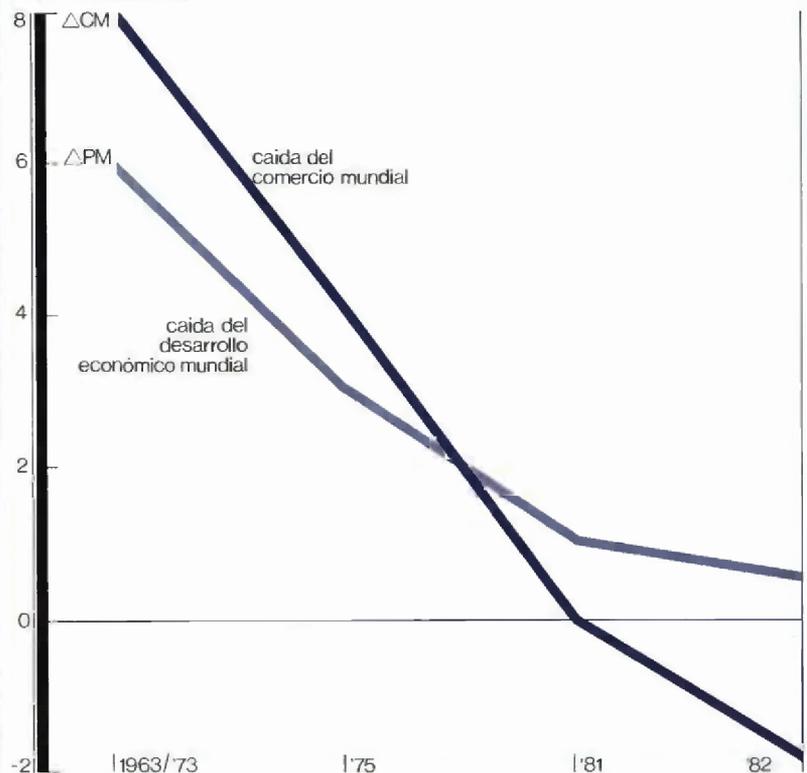
Así, tras la Segunda Guerra Mundial, una vez que la potencia hegemónica del bloque occidental delimitó el marco institucional en el que se desarrollarían las relaciones económicas internacionales, los países optaron por la cooperación y el acercamiento. El sucesivo desarme arancelario dentro del marco del GATT, la creciente estabilidad del sistema monetario internacional y los diferentes procesos de integración económica posibilitaron que entre 1948 y 1973 el producto mundial creciese a una tasa media anual del 5 por 100, el comercio un 8 por 100 en volumen, y que entre el 25 y 30 por 100 de la inversión en los países industrializados estuviese ligada con la actividad exportadora.

El intenso desarrollo logrado en la segunda posguerra mundial se halla justamente arraigado en el crecimiento del comercio. Por esta causa, el desplome del comercio mundial que se registra a partir de 1973 arrastra en su caída a las tasas de desarrollo económico, como prueba con toda evidencia el gráfico adjunto.

A esa caída del comercio y desarrollo económicos no ha sido ajena la práctica de distintas interferencias del neo-proteccionismo. Figuran entre éstas: el acuerdo multifibras iniciado en los sesenta, que limita las importaciones del sector textil. Le siguen, los acuerdos entre Estados Unidos y Japón para la limitación «voluntaria» de las importaciones japonesas de automóviles; la cartelización de mercados con una política de precios y cuotas ha afectado a algunos productos, del que el más destacado ejemplo quizás lo ofrezca la siderurgia, que ha dado origen a dos grandes planes de reestructuración en Estados Unidos y Europa: el Plan Salomon y el Plan D'Avignon, y a partir de los cuales se abre la disputa entre la CEE y los Estados Unidos sobre las exportaciones de productos siderúrgicos que finaliza mediante el establecimiento de cupos voluntarios a la exportación europea a Estados Unidos (reducción del 10 por 100 de sus envíos de la CEE durante los tres años próximos: un

acuerdo que acumula dos distorsiones sucesivas). Ha sido permanente la utilización de aranceles compensatorios, acudiendo a la técnica de los derechos móviles con el fin de fijar los precios de entrada; la intervención en los sectores en crisis con ayudas de las producciones internas suspende o amortigua la competencia exterior para algunos productos durante largos plazos; el viejo expediente de la utilización de las regulaciones sanitarias ha vuelto a florecer en la situación actual. Pero es, quizás, en la exportación donde surge con más pujanza el neo-proteccionismo: a tal fin sirven el crédito y seguro de crédito, que suponen primas a los productos exportados, la práctica de subvenciones a determinadas exportaciones, o las reservas de mercado logradas por medidas de protección. La aparición del bilateralismo y de las operaciones de trueque es un producto natural de esta distorsión de las corrientes comerciales. Y de ese bilateralismo existen indicios claros también en la situación actual.

tasas crecimiento comercio mundial y desarrollo



Debe afirmarse que la ola del neo-proteccionismo ha partido de unos niveles considerables de reserva de los mercados nacionales que no habían logrado abrirse en los años de fácil crecimiento económico e intenso desarrollo del comercio mundial. Los mercados de productos alimenticios y el importante sector de los servicios cuenta con obstáculos para sus intercambios desde hace muchos años que han continuado en la situación presente, a los que se han añadido las distorsiones de los intercambios industriales por ser éste el sector en el que la crisis registra mayor profundidad. El conjunto de medidas neo-proteccionistas se ha acentuado con el transcurso del tiempo, y así una estimación reciente apunta que la proporción del comercio internacional intervenido se ha incrementado desde el 40 por 100 en 1974 hasta el 48 por 100 en 1983, con claros efectos negativos en la asignación de recursos, pues el proteccionismo disminuye la flexibilidad de la estructura productiva y acentúa el anquilosamiento del sector industrial. Con esas condiciones, la recuperación mundial será problemática.

Por entenderlo así, y para evitar una guerra comercial abierta, el GATT convocó en Ginebra del 24 al 29 de noviembre de 1982 una Reunión de Ministros que seguía a la celebrada en Tokio en 1973. La atmósfera que presidió esa reunión no era buena. Como con acierto afirmó *The Economist*, el clima reinante era «una mezcla de pequeñeces francesas, agresividad norteamericana y pasividad japonesa». El embate entre las distintas posiciones, fundamentalmente entre CEE, Estados Unidos y Japón, se planteó en tres terrenos bien duros: el de la protección agraria, el de la posible inclusión de los servicios en las normas del GATT y los criterios para la aplicación de medidas de salvaguardia adoptadas para proteger a la industria. Con temas tan espinosos, la reunión del GATT no consiguió llegar a acuerdos importantes. Simplemente esos temas duros «se continuarían estudiando». Pero si las cosas no mejoraron, no empeoraron tampoco, con lo cual los catastróficos errores de los años treinta se han evitado por ahora. Sería bueno, sin embargo, avanzar más en el camino de la libertad de intercambios porque las inercias al cambio y a la reinserción en el nuevo esquema de división internacional del trabajo, están retrasando un proceso inaplazable y las medidas de protección de empleo a corto plazo pueden comprometer el crecimiento a largo plazo al impedir el necesario proceso de destrucción creadora que caracteriza al capitalismo competitivo; es por ello por lo que la mayor parte de los organismos internacionales recomiendan que los ajustes de carácter estructural y las políticas de ajuste positivo se vean acompañadas de dosis crecientes de competencia y mayor flexibilidad en los flujos de intercambio para que el desarrollo del comercio mundial restablezca unos niveles de desarrollo mayores y duraderos.

LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA RECUPERACION ECONOMICA

«La reforma de la política comercial puede aportar una triple contribución a la solución de dos apremiantes problemas actuales: la recuperación esperada de los países industriales y la crítica situación de los PVD, crecientemente endeudados. *Primero* está el que se puede denominar aspecto macroeconómico: es necesaria una liberalización del comercio, o por lo menos un avance creíble hacia ella, para sostener lo que puede ser una recuperación incipiente, pero frágil. Durante el prolongado período de prosperidad que fue de 1948 a 1973, cuando el incremento anual de la producción mundial era de alrededor del 5 por 100 y el del comercio mundial de un 8 por 100 aproximadamente en volumen, de un cuarto a un tercio de las inversiones globales en los países industriales tenían que ver con la producción destinada a la exportación. Desde entonces, las menores oportunidades comerciales y las inestables políticas de importación en los principales países comerciales ha sumido en la incertidumbre a todos los proyectos de inversión, cuya rentabilidad depende del acceso a los mercados o a los abastecimientos exteriores. Es difícil imaginar con qué medidas las inversiones «destinadas exclusivamente al mercado interno» podrían aumentar lo suficiente para compensar este efecto desincentivo, no sólo en los diversos países sino también en la economía mundial en general. En aspectos importantes, la situación actual es análoga a la prevalente al final del decenio de 1940. También entonces se había acumulado un retraso considerable en el reajuste estructural, había un desempleo generalizado y golletes inflacionistas, y muchos creían que debían aplazarse las reformas importantes de política económica hasta que se hubieran superado las dificultades más inmediatas. Así y todo, en Europa Occidental se produjo una liberalización general del comercio que provocó un rápido crecimiento económico y más de dos decenios de una prosperidad sin precedentes.»

«En *segundo lugar* está el aspecto microeconómico de la liberalización del comercio: su contribución fundamental al restablecimiento de la eficiencia del sistema de precios. Casi todas las rigideces de precios, que son causa de una asignación ineficiente de los recursos y de la insufi-

ciencia de la corriente global de inversiones en las economías nacionales, sólo pueden persistir porque las restricciones cuantitativas las aíslan de la influencia de los precios del mercado mundial. En el plano inmediato, una reducción de los obstáculos comerciales permitiría evitar el derroche de capital que suponen las inversiones en las industrias que se enfrentan a la perspectiva de una disminución inevitable de su participación en el mercado, y la aparición de golletes inflacionistas al primer signo de recuperación económica. Permitir que la competencia desempeñe un papel más importante en la determinación de los precios relativos implica, al mismo tiempo, un estímulo a la expansión de las industrias de exportación de cada país. De ordinario se considera que este estímulo consiste principalmente en la ventaja que supone para las exportaciones de un país la reducción de los obstáculos establecidos por otros países. Sin embargo, en las circunstancias actuales es más importante recalcar el estímulo que proporcionará la supresión de las restricciones a la importación a la liberalización de las exportaciones propias del país.»

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

IAM TUNLIR, «Los Problemas Macroeconómicos y Microeconómicos del Endeudamiento y la Recuperación de la Economía Mundial» (Ponencia presentada a la Conferencia sobre la Economía Mundial y la Exportación Española, organizada por la Secretaría de Estado del Ministerio de Economía y Hacienda).