

POLITICAS COMERCIALES Y CAMBIARIAS PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

MARGARET G. DE VRIES,

Revista Finanzas y Desarrollo. Vol. IV N° 2.

Los partidarios del libre cambio basado en la teoría económica tradicional, admitían sólo dos excepciones a su aplicación: los aranceles protectores, a fin de favorecer a las "industrias nacientes", y, la creación de derechos para la obtención de ingresos tributarios. Los pagos internacionales se regían por las reglas del patrón oro consistentes en tipos de cambio fijados dentro de reducidos límites y una total ausencia del control de cambios. La aplicación de estas normas de política económica apenas hacía una distinción entre países industrializados y países en desarrollo.

LA DISYUNTIVA EN LA POLITICA ECONOMICA DURANTE LOS DOS ULTIMOS DECENIOS.

Después de la Segunda Guerra Mundial los países menos desarrollados debían seguir alguna política económica. Muchos economistas creyeron que a medida que el proceso de crecimiento económico de estos países avance a un ritmo más acelerado, tendrían que abandonar las políticas ortodoxas. A su juicio, el libre cambio benefició casi exclusivamente a los países industrializa-

dos. Las normas ortodoxas habían orientado excesivamente las economías de los países menos desarrollados hacia la producción agrícola y de materias primas, lograda muchas veces mediante técnicas primitivas. Los precios relativamente bajos en los mercados mundiales y sus agudas fluctuaciones sumieron a estos países en niveles de vida de subsistencia. La inversión extranjera si bien había mejorado los métodos de producción para la exportación, no había impulsado la economía interna. De allí que muchos economistas llegaron a convencerse que para alcanzar el desarrollo era necesaria la industrialización acelerada y la creación de economías diversificadas, mediante controles comerciales y cambiarlos así como aumentos de los aranceles durante largo tiempo.

En todo caso los rectores de la política económica de la mayoría de estos países tropezaban con problemas de comercio exterior y de balanza de pagos y de índole institucional y administrativa al tener que elegir entre varias soluciones posibles. Esto condujo a la adopción de restricciones comerciales, controles cambiarios, tipos de cambios múltiples y aranceles cada vez más elevados.

Los debates entre economistas partidarios del proteccionismo y los ortodoxos venían produciéndose desde hace un par de siglos. En la época de postguerra los economistas ya no estaban de acuerdo entre sí en cuanto a los beneficios de una política liberal de intercambio comercial y de pagos de parte de los países de producción primaria.

LOS PROBLEMAS DE LA BALANZA DE PAGOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO.

A pesar de haber utilizado los controles comerciales y cambiarios, los principales problemas del intercambio comercial y de los pagos de los países en desarrollo han sido: repetidos y constantes déficits de balanza de pagos, y la necesidad de proteger las nuevas industrias.

Los déficits de balanza de pagos han venido a ser una circunstancia concomitante del desarrollo. El fomento económico supone por lo general una aceleración de las inversiones. Toda diferencia que se produzca entre el nivel creciente de la inversión y el ahorro interno origina un déficit de balanza de pagos, compensado por ahorros externos mediante inversiones privadas o ayuda extranjera. Además, a medida que aumenta el consumo y al no disponerse aún de productos nacionales, se origina una

presión sobre las importaciones de artículos de consumo, presión que se agrava si el desarrollo está financiado mediante métodos muy inflacionistas.

Las necesidades de importación exceden por lo común la capacidad de exportación. El comercio mundial de productos primarios durante los tres últimos decenios va muy a la zaga del comercio mundial de productos manufacturados. La transición a la exportación de productos manufacturados ha sido un proceso lento y difícil.

Por otra parte, las balanzas de pagos de los países en desarrollo son muy sensibles a las malas cosechas, a la baja de precios de los productos de exportación, a la variación de la demanda de ciertos productos y a las salidas de capital. Como las reservas de divisas son insuficientes para hacer frente durante algún tiempo a estos déficits, deben acudir a reservas secundarias. A menudo se rechaza la devaluación del tipo de cambio o se la aplaza indebidamente por temor a que no aumente notablemente el volumen de las exportaciones, lo cual provocaría un empeoramiento de las presiones inflacionistas y una elevación de los precios de las importaciones. El deseo de reducir la inflación hace necesario elevar los impuestos —lo cual suscita la oposición política— o reducir los gastos, lo que supone casi siempre una reducción de la inversión. Los rectores de la política económica de estos países tienen siempre ante sí el problema de determinar el grado de estabilidad que debe mantenerse mediante la restricción del crédito y el equilibrio presupuestario, así como el grado de expansión permisible en aras de imprimir un ritmo mayor a la inversión. Cuando se elige como meta el mantenimiento de políticas de pagos y de intercambio comercial relativamente liberales, los rectores de la política económica se encuentran con las manos más o menos atadas a la estabilidad monetaria. Así, pues, una solución temporal parecen ser los controles de las exportaciones y de los pagos al exterior.

LA NECESIDAD DE PROTECCION.

Importante problema comercial constituye la necesidad de proteger a las nuevas industrias nacionales, pero, respecto al grado de protección y el método a aplicarse a economías en desarrollo surgen importantes diferencias de opinión. Algunos economistas creen que todas las industrias manufactureras deben recibir protección; aducen la desventaja en que se encuentran si se las compara con la agricultura, por ejemplo. Sin cierta protec-

ción —opinan— no podrán competir con los productos importados. Otros economistas propugnan una protección restringida y selectiva a fin de no estimular industrias de bajo rendimiento.

Por lo general, los economistas han preferido que se subvencione a la producción nacional, en vez de recurrir a la protección arancelaria, que beneficiaría tanto al productor como al consumidor. Desde el punto de vista político, su aplicación ha sido difícil. En general se consideran aceptables los derechos proteccionistas por cuanto permiten que el mecanismo de precios funcione. Sin embargo, los países en desarrollo han venido concediendo un alto grado de protección mediante la limitación cuantitativa de sus importaciones, llegando inclusive a la prohibición absoluta de importación de numerosos artículos.

Frecuentemente se ha considerado que los aranceles son ineficaces para impedir la entrada de las importaciones que ofrecen competencia. Además, la implantación de restricciones cuantitativas debido a dificultades de balanza de pagos han servido al mismo tiempo para proteger la industria nacional.

CAMBIOS RECIENTES EN EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA ECONOMICA.

Ultimamente, la escuela proteccionista y la ortodoxa se han ido aproximando paulatinamente en sus teorías, aunque no han llegado a un acuerdo completo. Parece que la mayoría de los economistas comparten el criterio de que no existe ninguna política universal en materia de intercambio comercial y de pagos aplicable a todas las situaciones del desarrollo, y que es preciso ajustar a las circunstancias de cada país la política comercial y cambiaria.

Los adelantos de la teoría económica y la experiencia obtenida de políticas aplicadas en países en desarrollo, han disminuído la discrepancia de criterios. La moderna teoría del comercio internacional ha introducido numerosas limitaciones al concepto del libre cambio: hoy día, en tratándose de países en desarrollo, se reconoce la existencia de circunstancias en las que es posible defender el proteccionismo, especialmente mediante los aranceles.

La producción y la inversión han sufrido las consecuencias de la aplicación excesiva de las restricciones. Las industrias de costos elevados, así como el exceso de industrias de montaje, que dependen en alto grado de importaciones, se han desarrollado protegidas. Los controles cuantitativos sobre las importaciones no

han tenido éxito como medio de obtener nuevos bienes de capital durante un prolongado período de tiempo. Los déficits de pagos se han agravado al descuidar la inversión en industrias para la exportación. A medida que los tipos de cambio se han ido apartando de la realidad, las restricciones cuantitativas no sirven ya para restringir satisfactoriamente las importaciones; o las exportaciones comienzan a necesitar de estímulos especiales.

Por estas razones, los países en desarrollo, durante los últimos años han seguido una política más liberal. Varios de ellos han devaluado considerablemente sus monedas, han suprimido los tipos de cambio múltiples que llevaban largo tiempo en vigor, y han disminuído las restricciones cuantitativas.

LA BUSQUEDA DE NUEVAS SOLUCIONES.

Los últimos años se han caracterizado por el empeño de muchos economistas en buscar nuevas soluciones a los problemas comerciales y de pagos que el desarrollo entraña. Continuamente se exploran nuevos métodos de acelerar los movimientos de capital extranjero a fin de financiar el desarrollo. Sin embargo, mayor atención se ha prestado a la posibilidad de ampliar las exportaciones, llegando a ser el método preferido para financiar el desarrollo y para reducir al mínimo los déficits de balanza de pagos.

Estudios realizados por las Naciones Unidas, por la Comisión Económica para la América Latina, por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, por el Banco Mundial y otras entidades, demuestran la estrecha correlación entre la elevación de las exportaciones de un país y su tasa general de crecimiento. Las exportaciones son la base del éxito en el desarrollo al proporcionar los medios para adquirir las importaciones necesarias. Además, la expansión de las exportaciones da lugar al crecimiento de otros sectores de la economía.

Ultimamente se procura ayudar a los países en desarrollo mediante la ampliación de las exportaciones. Se ha prestado atención al retraso secular del comercio mundial de productos primarios y sus causas y se ha examinado el grado en que ciertos productos se han visto afectados más que otros. Un factor que ha merecido especial atención es el problema de las barreras al comercio, impuestas por los principales países importadores. Los esfuerzos se han concentrado en la integración regional de Asia, Africa y América Latina. En 1961, se estableció la ALALC; en enero de 1966 nació la Unión Económica y Aduanera Centro-

africana (UEACA), integrada por la República Centroafricana, Chad, el Congo, Gabón y Camerún.

En la actualidad, la política económica atribuye mayor importancia a las medidas de tipo internacional antes que a las de índole individual. El problema de la ampliación de las exportaciones de los países en desarrollo se resolverá únicamente con el esfuerzo mancomunado, o, bien, mediante la acción internacional acompañada de la de carácter individual. Las fluctuaciones de precios de las materias primas en los mercados mundiales puede resolverse solamente mediante un acuerdo entre productores y consumidores.

Estos problemas y sus posibles soluciones se los ha discutido extensamente en diversos círculos internacionales durante los últimos años. El GATT, poco a poco ha hecho excepciones a sus reglas; así, por ejemplo, se ha decidido que en ciertas circunstancias se puede conceder a los países en desarrollo los beneficios de concesiones arancelarias, que no entrañen reciprocidad. En 1963, el Fondo Monetario Internacional instauró un nuevo recurso llamado "financiamiento compensatorio" cuya finalidad es proporcionar ayuda financiera a corto plazo a los países que sufren fluctuaciones en sus ingresos provenientes de exportaciones de productos primarios.

No está claro que soluciones son las más convenientes ni las de mayor aceptación. No obstante, se reconoce la necesidad de normas de política que sean viables y convenidas internacionalmente.