

W. ARTHUR LEWIS

**EVOLUCION
DEL ORDEN ECONOMICO
INTERNACIONAL**

**C
M**

08

88

0.92

6 92

IO DE MÉXICO

308/J88/no.92

179862

Lewis,

EVOLUCIÓN DEL ORDEN ...

TITULO

FECHA

308/J88/no.92

179862

Lewis,

Evolución del orden ...



aem.

JORNADAS 92

EL COLEGIO DE MÉXICO

**CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
Y DEMOGRÁFICOS**

W. ARTHUR LEWIS

**EVOLUCION
DEL ORDEN ECONOMICO
INTERNACIONAL**

EL COLEGIO DE MEXICO

308/188/no. 92



3 905 0014134 P



JORNADAS 92

EL COLEGIO DE MÉXICO

308
J88
no. 92

179862

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/
Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

***The Evolution of the International Economic's
Order, Princeton University Press.***

**TRADUCCIÓN DE JOSÉ TREVIÑO BOTTI, con autorización
del autor y de Princeton University Press.**

Primera edición (3 000 ejemplares) 1980

**Derechos reservados conforme a la ley
© 1980, EL COLEGIO DE MÉXICO
Camino al Ajusco 2º, México 20, D. F.**

**Impreso y hecho en México
*Printed and made in Mexico***

ISBN 968-12-0053-5

ÍNDICE

<i>Presentación</i> , por Víctor L. Urquidi	vii
<i>Prólogo</i>	1
1. Introducción	3
2. La división del mundo	5
3. La relación factorial de los precios del intercambio	15
4. Las fuerzas acumulativas	23
5. Política de productos básicos	29
6. El auge de las manufacturas	35
7. Dependencia financiera	43
8. Fluctuaciones internacionales	53
9. El volumen de la deuda	65
10. El motor del crecimiento	75
11. Epílogo	85
<i>Principales obras del Prof. Sir Arthur Lewis</i>	89

Presentación

Los planteamientos de los países en desarrollo en pro de un Nuevo Orden Económico Internacional —formulados principalmente durante los años setenta en los foros de las Naciones Unidas y otros— son la culminación de un largo periodo de insatisfacción respecto a la creciente desigualdad económica internacional, ligada a una evolución desfavorable del comercio y a un proceso deficiente de transferencia de capital y tecnología. Las ideas prevalecientes en los países industrializados —contra las que los países en desarrollo luchan desde hace tiempo— tienen su origen en una supuesta armonía del desenvolvimiento económico según la cual toda inversión genera ingresos que se reparten equitativamente entre productores y consumidores y el sistema de precios funciona con eficacia para asignar racionalmente los recursos. La historia demuestra que no ha ocurrido así y que se interponen factores y obstáculos estructurales que impiden ese resultado armonioso. Ello ha desembocado en una situación no

sólo frustrante para los países hoy de menor desarrollo y de relativo atraso, sino en una que pone en evidencia graves peligros para la convivencia internacional.

El profesor sir Arthur Lewis ha hecho, a lo largo de su carrera académica, aportaciones de singular importancia a la teoría del desarrollo y a la explicación de los problemas a que se enfrentan, en particular, los países a los que ha tocado, en el reparto mundial de los asentamientos humanos, poseer abundante mano de obra no calificada, alimentada por elevado crecimiento demográfico.* Además, ha investigado la historia económica mundial en los periodos de fuerte expansión, desde la Revolución Industrial a la fecha, para corroborar su análisis teórico. Fruto de ello son varios de sus trabajos recientes. El que ahora se presenta al público de habla hispana constituye una síntesis admirable que ayuda a comprender cómo se creó —qué factores determinaron— el orden económico internacional que todavía subsiste y que los países en desarrollo, y no pocos de sus economistas, pugnan por modificar. El profesor Lewis, en estas conferencias pronunciadas en la Universidad de Princeton en 1977, deja entender también cuán difíciles son los problemas y las tareas para corregir el orden económico internacional, pues no se trata simplemente de llegar a complejos acuerdos en las Naciones Unidas y en las negociaciones Norte-Sur, sino de modificar condiciones de base, estructurales, tanto en los países industrializados como en los en vía de desarrollo. En particular, por lo que a estos últimos atañe, Lewis insiste —y esto da mucho en qué meditar— en la desventaja que supone el que no se logre elevar la productividad en la producción de alimentos, ya que la existencia de oferta ilimitada de mano de obra rural no calificada combinada con baja productividad

* Véase la bibliografía del profesor Lewis citada al final de esta obra.

agrícola condena al sistema económico a vender baratos sus productos primarios, dentro y fuera del país, a generar salarios o ingresos apenas suficientes para la subsistencia, a carecer de un mercado interno adecuado para desarrollar una industria nacional sólida, y a depender excesivamente de la exportación de productos básicos sujetos a intensas fluctuaciones de precios.

Son muchos otros los problemas vitales del orden económico internacional y de su vinculación a través de comercio e inversiones con las estructuras internas. Baste señalar la importancia que asigna el profesor Lewis a la cuantía y naturaleza del actual endeudamiento externo de los países en desarrollo y a la necesidad de lograr crecientes transferencias de capital a largo plazo y de tecnología al mundo en desarrollo, así como a la conveniencia de la cooperación e integración económica entre los propios países del llamado Tercer Mundo.

Aun cuando el profesor Lewis no pretende dar soluciones, señala sin embargo direcciones por las que se podría arribar a ellas. No es una de las aportaciones menores de estas conferencias el corregir algunas interpretaciones erróneas que tienden a atribuir unilateralmente a los países industrializados las causas de los desequilibrios actuales. La aplicación de un análisis histórico riguroso a los procesos económicos —por ejemplo, a la evolución del comercio mundial en el siglo XIX y la entrada en él de los países tropicales— permite circunscribir en el espacio y el tiempo los avances de la especialización de unos cuantos países en la producción de manufacturas y de los demás en la exportación de productos primarios. Esta división del mundo no fue resultado únicamente del impacto de fuerzas externas sino también del concurso de los intereses creados internos en la producción primaria. De ahí que una de las vías para crear un nuevo orden internacional deba partir de los mismos países

en vía de desarrollo a través de la eliminación de su baja productividad agrícola.

El lector encontrará en la exposición del profesor Lewis una excelente guía para extenderse y profundizar en los temas del orden económico mundial. Al dar a conocer esta obra en su versión en español, dentro de su serie *Jornadas*, El Colegio de México espera contribuir a que se conozca, lejos de la retórica tan común en estos días, el porqué de las situaciones que vivimos y los alcances de las posibles soluciones.

El profesor Lewis, originario de Santa Lucía, Antillas, hizo sus estudios universitarios en la Escuela de Economía de Londres, Universidad de Londres, y obtuvo allí en 1953 su doctorado, para luego continuar su carrera docente en la Universidad de Manchester. Posteriormente desempeñó, entre otros, los cargos de Rector de la Universidad de las Indias Occidentales en Jamaica y de Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe con sede en Barbados. Ha sido asesor de las Naciones Unidas y de diversos países de Africa y las Antillas. Actualmente es profesor de la Universidad de Princeton. En octubre de 1979 le fue conferido el Premio Nóbel de Economía, en reconocimiento de sus originales y valiosas aportaciones al pensamiento económico en el campo del desarrollo y en el de las relaciones económicas internacionales.

VÍCTOR L. URQUIDI

Prólogo

Este es, en esencia, el contenido de dos conferencias dictadas en la Universidad de Princeton los días 15 y 16 de marzo de 1977. En este texto se incorpora algún material adicional, pero el estilo de conferencia se mantiene. Tal como fueron pronunciadas, las conferencias no arribaron a conclusión alguna; yo añado aquí un breve epílogo para esclarecer mi posición.

Las Conferencias Janeway constituyen una serie anual iniciada por Eliot y Elizabeth Janeway en honor de Joseph Schumpeter quien fue profesor de Economía en la Universidad Harvard de 1932 a 1950. Los escritos de Schumpeter se distinguen por una feliz combinación de historia, economía y estadística, y las conferencias tratan de contribuir a que se conserve esta tradición. Es un gran honor haber sido escogido para seguir estos pasos.

W.A.L.

I

Introducción

En los círculos internacionales el tema del día es la exigencia del Tercer Mundo de un nuevo orden económico internacional. Mi tema es la evolución del orden económico existente, cómo llegó a existir no hace mucho más de un siglo y cómo ha ido cambiando.

La frase "orden económico internacional" es imprecisa, pero nada se ganaría si se intentara definirla con rigor. Analizaré ciertos elementos de la relación entre los países en desarrollo y los países desarrollados que los primeros encuentran particularmente irritantes, y que son:

Primero, la división del mundo entre exportadores de productos primarios y exportadores de manufacturas.

Segundo, la relación factorial adversa de los precios del intercambio para los productos de los países en desarrollo.

Tercero, la dependencia financiera de los países en desarrollo con relación a los desarrollados.

Cuarto, la dependencia de los países en desarrollo con respecto a los desarrollados en lo tocante a su motor de crecimiento.

Mi propósito al tratar estos temas no es hacer recomendaciones sino tratar de entender cómo llegamos al punto en que nos encontramos.

La división del mundo

¿Cómo llegó el mundo a estar dividido entre países industriales y países agrícolas? ¿Fue ello resultado de factores geográficos, fuerzas económicas o militares, alguna conspiración internacional, o de otra cosa?

Al referirnos a la industrialización, estamos hablando de tiempos muy recientes. Inglaterra ha pasado por varias revoluciones industriales a partir del siglo XIII, pero la que transformó el mundo comenzó a fines del XVIII. Se difundió rápidamente a América del Norte y Europa occidental, pero todavía hacia 1850 no había madurado mucho. En 1850 Gran Bretaña era el único país del mundo en donde la proporción de la población agrícola había descendido por abajo de la mitad de la fuerza de trabajo. En la actualidad la población agrícola de unos treinta países del Tercer Mundo es inferior a dicho 50 por ciento: 17 en América Latina, 8 en Asia sin incluir Japón, y 5 en

África, sin contar a Sudáfrica. Así pues, en 1850, con excepción de Gran Bretaña, aún los países industriales más viejos se encontraban apenas en las primeras etapas de transformación estructural.

A fines del siglo XVIII, el comercio entre lo que ahora son los países industriales y lo que es el Tercer Mundo se basaba más en la geografía que en la estructura; de hecho, la India iba a la cabeza en la exportación de telas finas de algodón. El volumen de comercio era también casi insignificante. Consistía en azúcar, algunas especias, metales preciosos y artículos de lujo. Se hallaba envuelto en un gran romanticismo y había causado mucho derramamiento de sangre, pero no representaba en realidad gran cosa.

En el transcurso de la primera mitad del siglo XIX la industrialización cambió la estructura del intercambio, pues Gran Bretaña acaparó el comercio mundial de hierro y telas de algodón; pero el volumen de comercio con el Tercer Mundo siguió siendo pequeño. Todavía en 1883, primer año del que tenemos datos, las importaciones totales hacia Estados Unidos y Europa occidental procedentes de Asia, África y los países tropicales de América Latina ascendían apenas a alrededor de un dólar por cabeza de la población de los países exportadores.*

Este reducido volumen de comercio se explica por dos razones. La primera es que los países industrializados más avanzados —Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y Alemania— eran, tomados en su con-

* Respecto a las fuentes de ésta y otras estadísticas utilizadas aquí, y en general para un análisis histórico más detallado, el lector puede consultar mi libro, *Growth and Fluctuations 1870-1913*, Londres, Allen and Unwin, 1978 (de próxima publicación en español, México, Fondo de Cultura Económica).

junto, casi autosuficientes. Las materias primas de la revolución industrial fueron el carbón, el mineral de hierro, el algodón y la lana, y el alimento, el trigo. De éstos, los países del centro tenían todo lo necesario excepto lana. Aun cuando muchos autores hayan afirmado que la revolución industrial dependió de las materias primas del Tercer Mundo, esto es enteramente falso. No fue sino hasta la algunas veces llamada segunda revolución industrial, a fines del siglo XIX (tercer ciclo de Kondratiev, según Schumpeter, basado en la electricidad, el vehículo de motor y demás), cuando se produjo una gran demanda de caucho, cobre, petróleo, bauxita y productos afines. La contribución del Tercer Mundo a la revolución industrial durante la primera mitad del siglo XIX fue muy escasa.

La segunda razón de por qué el comercio fue tan reducido es que la expansión del comercio mundial, que creó el orden económico internacional que estamos analizando, fue por necesidad un subproducto de las revoluciones en los transportes. En este campo, el ferrocarril fue el elemento más importante. Antes de que surgiera éste, el comercio exterior de África, Asia y América Latina se hallaba casi enteramente limitado a las costas marítimas y a las vías fluviales; el ferrocarril modificó esta situación. Por más que los países industrializados venían construyendo vías férreas desde 1830, éstas no llegaron al Tercer Mundo sino hasta los años sesenta. El motivo principal de ello fue que en la mayoría de los países los ferrocarriles se financiaban con empréstitos obtenidos en Londres—inclusive el caso de los ferrocarriles de Norteamérica— y el Tercer Mundo no comenzó a contratar créditos considerables en Londres sino hasta después de 1860. La otra revolución en los transportes fue la dis-

minución de las tarifas de flete oceánico que siguió a la sustitución de los cascos de madera por los de hierro y a la de las velas por el vapor. Los fletes empezaron a descender desde mediados de siglo, pero su caída espectacular vino después de 1870, cuando se redujeron en dos tercios en treinta años.

Por todas estas razones, el fenómeno que ahora examinamos —la entrada en forma significativa de los países tropicales al comercio mundial— corresponde en realidad sólo al último cuarto del siglo XIX. Fue entonces cuando el comercio tropical comenzó a cobrar importancia —a razón de un 4 por ciento anual en volumen— y cuando se estableció el orden internacional que conocemos en la actualidad.

Lo que no resulta tan obvio es por qué los trópicos reaccionaron a la revolución industrial convirtiéndose en exportadores de productos agrícolas.

Conforme se fue desarrollando la revolución industrial en los países principales durante la primera mitad del siglo XIX, dos tipos de desafío se le presentaron al resto del mundo. El primero fue imitarla; el otro, comerciar. Como ya vimos, la oportunidad de comerciar fue pequeña y se retrasó hasta fines del siglo XIX. Pero el reto de imitar y efectuar una revolución industrial propia fue directo. En Norteamérica y en Europa occidental, varios países reaccionaron de inmediato. La mayoría, sin embargo, inclusive en Europa central, no lo hizo. Este fue el momento en el que el mundo empezó a dividirse en países industrializados y no industrializados.

¿Por qué ocurrió de esta manera? Habría sido fácil seguir el ejemplo de la industrialización. La revolución industrial comenzó con la introducción de nuevas tecnologías en la fabricación de textiles, la explotación del carbón, la fundición del hierro y la utiliza-

ción del vapor. Las nuevas ideas eran ingeniosas pero sencillas y fáciles de aplicar. Las necesidades de capital eran notablemente pequeñas, exceptuado el costo de la construcción de ferrocarriles, que se podía cubrir con empréstitos. No había grandes economías de escala, de manera que las habilidades necesarias para administrar una fábrica o un taller cabían perfectamente dentro de la competencia y la experiencia de lo que hoy llamamos Tercer Mundo. La tecnología estaba al alcance de cualquier país que la quisiera, a pesar de los débiles esfuerzos británicos por restringir la exportación de maquinaria (que cesaron después de 1850); tanto ingleses como franceses estaban dispuestos a viajar hasta los confines de la tierra para instalar y manejar los nuevos talleres.

El ejemplo se vio reforzado por lo que ahora llamamos retrorepercusión. Cierta número de países del Tercer Mundo, en particular la India, exportaban manufacturas en 1800. Las exportaciones inglesas baratas de textiles y hierro destruyeron ese comercio y dieron a estos países un incentivo para adoptar las nuevas técnicas inglesas. La India construyó su primer planta textil moderna en 1853, y para fines del siglo no sólo era autosuficiente en los tejidos de algodón más baratos sino que además había desplazado el hilado inglés de muchos mercados del Lejano Oriente. ¿Por qué, entonces, el mundo entero no adoptó de inmediato las técnicas de la revolución industrial?

La respuesta favorita a esta pregunta es política, pero resulta insuficiente. Es cierto que las potencias imperiales eran hostiles a la industrialización de sus colonias. Los ingleses trataron de frenar la industria del algodón en la India fijándole impuestos. No lo lograron porque la industria india del algodón estaba protegida por los bajos salarios y los menores costos

de transporte. Pero sí consiguieron detener la producción de hierro y acero en la India hasta 1912. La hostilidad de las potencias imperiales a la industrialización en sus colonias y en los países de "puerta abierta" es algo que no se discute. Pero no todo el mundo era colonial a mediados del siglo XIX. Cuando la industria del café empezó a crecer rápidamente en Brasil hacia 1850, no había ninguna fuerza política externa en Europa o Norteamérica que obligara a Brasil a desarrollarse como exportador de café en vez de hacerlo como país industrial. Brasil, Argentina y los demás países de América Latina estaban en libertad de industrializarse pero no lo hicieron. La India, Ceilán, Java y las Filipinas eran colonias, pero en 1850 no había aún señales de industrialización en Tailandia, Japón, China, Indochina o el resto del archipiélago indonesio. El reparto de África no se produjo sino hasta 1880, cuando la revolución industrial tenía ya cien años de vida. No podemos eludir el hecho de que Europa oriental y meridional estaban tan atrasadas en su proceso de industrialización como América Latina o el sur de Asia. La independencia política por sí sola es base no suficiente para la industrialización.

Debemos examinar, pues, las explicaciones económicas. La más importante de todas, y la más olvidada, es la dependencia de una revolución industrial con respecto a una revolución agrícola anterior o simultánea. Este argumento ya era conocido de los economistas del siglo XVIII, incluidos sir James Steuart y Adam Smith.

En una economía cerrada, el tamaño del sector industrial es función de la productividad agrícola. La agricultura debe ser capaz de producir el excedente de alimentos y materias primas que consume el sector industrial, y es la prosperidad de los agricultores la que

les permite ser un mercado para los productos industriales. Si el mercado interno es demasiado pequeño, existe todavía la posibilidad de apoyar el sector industrial exportando productos manufacturados e importando alimentos y materias primas. Pero es difícil iniciar la industrialización mediante la exportación de productos industriales. Por lo general, se empieza vendiendo en un mercado interior conocido y protegido y se pasa luego a exportar una vez que se ha aprendido a hacer competitivos los costos propios.

El rasgo distintivo de la revolución industrial de fines del siglo XVIII es que ésta se inició en el país —Gran Bretaña— que tenía la productividad agrícola más elevada y que, por consiguiente, contaba ya con amplio sector industrial. Este no fue creado por la revolución industrial sino que el ya existente fue transformado al introducir en él nuevas formas de hacer las mismas cosas que antes. La revolución se extendió con rapidez a otros países que estaban también revolucionando su agricultura, sobre todo en Europa occidental y en Norteamérica. Pero los países de baja productividad agrícola como los de Europa central y meridional, América Latina o China, tenían sectores industriales bastante reducidos, de suerte que en ellos la revolución industrial progresó más lentamente.

Si la estrechez del mercado fue una limitante de la industrialización, debido a la baja productividad agrícola, la ausencia de un clima de inversión fue otra. Europa occidental había estado creando un ambiente capitalista durante por lo menos un siglo; se fue estableciendo así todo un conjunto de individuos, ideas e instituciones que no existían en Asia o África, como tampoco en la mayor parte de América Latina, a pesar de la mayor cercanía de su herencia cultural. En estos países —como también en Europa central y del

sur— el poder estaba concentrado todavía en manos de las clases terratenientes, que se beneficiaban de las importaciones baratas y no veían razón alguna para apoyar el surgimiento de una nueva clase industrial. No había empresariado industrial. Desde luego que los países agrícolas eran igualmente capaces de desarrollar un complejo industrial de habilidades, instituciones e ideas, pero esto tomaría tiempo. Entre tanto, era relativamente fácil para ellos aprovechar esa otra oportunidad que entonces les brindaba la revolución industrial, la de exportar productos agrícolas, sobre todo con la reducción de los costos de transporte. No faltaban comerciantes que viajaran a través del campo recogiendo pequeñas cantidades de productos de miles de pequeños agricultores, ni propietarios de tierras, nacionales o extranjeros, dispuestos a establecer plantaciones con mano de obra importada de la India o China.

Fue así como el mundo se dividió en países que se industrializaban y exportaban productos manufacturados, y el resto de los países que exportaban productos agrícolas. La velocidad con que se produjo este ajuste, en especial durante la segunda mitad del siglo XIX, creó una ilusión. Llegó a ser artículo de fe en Europa occidental que los países tropicales tenían ventajas comparativas en la agricultura. De hecho, como lo demostró muy pronto la producción textil india, entre los países tropicales y los de clima templado las diferencias en la producción por habitante fueron mucho mayores en lo que toca a alimentos que en la producción industrial moderna.

Llegamos ahora a otro problema. Afirmé anteriormente que la revolución industrial presentó dos desafíos disyuntivos: una oportunidad para industrializar-

se por la vía del ejemplo y una oportunidad para comerciar. Pero esta última es también una oportunidad para industrializarse, porque el comercio incrementa el ingreso nacional y amplía por consiguiente el mercado local de manufacturas. La sustitución de importaciones se vuelve factible y la industrialización puede partir de ahí. Esto fue concretamente lo que sucedió en Australia, cuyo desarrollo no comenzó sino hasta la fiebre del oro de los años 1850, y se basó en la exportación de productos primarios. Sin embargo, hacia 1913 la proporción de la fuerza de trabajo australiana en la agricultura se había reducido al 25 por ciento y Australia estaba produciendo más productos manufacturados por habitante que Francia o Alemania. ¿Por qué no sucedió lo mismo en todos los demás países agrícolas?

La ausencia de industrialización en estos países no se debió a que el comercio internacional no lograra ampliarse. El volumen de comercio de los países tropicales aumentó a una tasa aproximada del 4 por ciento anual durante los treinta años anteriores a la primera guerra mundial. Por lo tanto, si el comercio fue el motor del crecimiento de los trópicos, y la industria el motor del crecimiento de los países industriales, podemos decir que la máquina tropical estaba funcionando tan aprisa como la máquina industrial. El fracaso relativo de la India tiende a ensombrecer el desarrollo en otras partes, pero países como Ceilán, Tailandia, Birmania, Brasil, Colombia, Ghana o Uganda, se transformaron durante estos treinta años previos a la primera guerra mundial. Construyeron carreteras, escuelas, abastecimientos de agua y otras obras de infraestructura básica. Pero no se convirtieron en países industriales.

De ello hay varias explicaciones, la más importante

de las cuales es la relación de precios del intercambio. Así, pues, debemos dedicar un poco de tiempo a analizar lo que determinó dicha relación.

*La relación factorial
de los precios
del intercambio*

El desarrollo de los países agrícolas durante la segunda mitad del siglo XIX se vio impulsado por dos grandes corrientes de migración internacional. Cerca de cincuenta millones de personas salieron de Europa en busca de regiones de clima templado, de los que unos trece millones se dirigieron a lo que hoy llamamos nuevos países de asentamientos en clima templado: Canadá, Argentina, Chile, Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica. Un número semejante —cincuenta millones de personas— abandonó la India y China para trabajar principalmente como jornaleros contratados en las plantaciones, minas o proyectos de construcción de los trópicos. La presencia de estas dos corrientes fijó la relación de precios del intercambio para los productos agrícolas tanto de los trópicos como de los países de clima templado. Para los productos de estos últimos, las fuerzas del mercado establecieron precios

que pudieran atraer a los emigrantes europeos, mientras que para los productos tropicales fijaron precios que pudieran sostener a los inmigrantes indios contratados. Fueron niveles de precios muy distintos.

Una causa fundamental de esta discrepancia era la diferencia entre la productividad agrícola existente en Europa y la de los trópicos. En Gran Bretaña, que era la fuente unitaria más grande de migración europea, el rendimiento del trigo en 1900 era de 269 Kgs. por hectárea, frente a un rendimiento tropical de 118 Kgs. de granos por hectárea. Los europeos tenían también mejor equipo y cultivaban más hectáreas por hombre, con lo cual el rendimiento por trabajador debió ser seis o siete veces más alto que en las regiones tropicales. Asimismo, en el país hacia el que se dirigieron la mayoría de los migrantes europeos (Estados Unidos), el diferencial de rendimiento era aún mayor, no tanto en razón de la productividad por hectárea, que era inferior a la de Europa, sino debido a mecanización más intensa. Los nuevos asentamientos en zonas templadas podían competir con Estados Unidos en atraer y mantener a inmigrantes europeos únicamente si ofrecían niveles de ingreso superiores a los prevalentes en Europa noroccidental. Dado que esta región de Europa necesitó primero su lana, y después de 1890 su carne congelada, y al fin y al cabo, a partir de 1900, su trigo, tuvo que pagar por esos productos precios que permitieran un nivel de vida más alto que el europeo.

En el contexto tropical, en cambio, cualquier precio para el té, el caucho o el cacahuate que ofreciera un nivel de vida superior al de los 118 Kgs. de granos por hectárea, significaba una mejoría. Los agricultores se pondrían a considerar si valía la pena dedicar tierra o tiempo ociosos a producir tales cultivos; con-

forme aumentaba su experiencia, llegarían incluso a reducir, a precios un poco superiores, su propia producción alimentaria de subsistencia a fin de especializarse en cultivos comerciales. Pero independientemente de cómo reaccionara el pequeño agricultor, había una oferta ilimitada de indios y chinos dispuestos a viajar donde fuera para trabajar en las plantaciones por un chelín diario. Esta corriente migratoria procedente de Asia fue tan grande como la europea y fijó el nivel de precios tropicales. En el decenio de 1880 el salario de un trabajador en una plantación era de un chelín al día, pero en Australia el salario de un obrero no calificado de la construcción era de nueve chelines diarios. Si el té hubiera sido un cultivo de zona templada en vez de tropical, su precio habría sido cuatro veces más alto de lo que fue. Y si la lana hubiera sido un cultivo tropical en vez de templado, podría haber sido adquirida quizá por una cuarta parte del precio vigente.

Este análisis apunta claramente hacia la elasticidad infinita a largo plazo de la oferta de trabajo para cualquier actividad determinada, a los precios fijados por la productividad en Europa y Asia, respectivamente. Esto se aplica a un modelo de costos comparativos de tipo ricardiano, con dos países y tres mercancías. El hecho de que una de estas mercancías, los alimentos, sea producida por ambos países determina la relación factorial de los precios de intercambio, en términos de alimentos. Como siempre, el análisis se puede ampliar aumentando el número de mercancías y de países, pero la esencia es la misma si la producción de alimentos es común a todos.

Una conclusión importante es que los países tropicales no pueden librarse de esta relación desfavorable de precios del intercambio aumentando la productivi-

dad en los bienes que exportan, pues esto simplemente reduciría los precios de tales bienes. En realidad ya hemos visto esto con claridad al tratar de los dos bienes cuya productividad ha subido más: el azúcar y el caucho. La relación factorial de los precios del intercambio sólo puede mejorarse elevando la productividad tropical en la mercancía común: los alimentos locales.

Existen casos límite interesantes en los que compiten los dos grupos de países. El algodón es un ejemplo. En el siglo XIX, Estados Unidos fue el proveedor principal de algodón, pero el cultivo también pudo darse en todo el trópico. Estados Unidos mantuvo el control sobre el mercado a pesar de los esfuerzos intensos de los ingleses por promover el cultivo del algodón en las colonias británicas. El rendimiento por hectárea en Estados Unidos era tres veces más elevado que el rendimiento en la India o en África, pero esto sólo no habría bastado para desalentar la producción tropical. Estados Unidos no habría podido competir con el algodón tropical si la población negra sureña hubiera estado en libertad de emigrar al norte y trabajar ahí recibiendo ingresos equivalentes a los de los blancos norteamericanos. Fue la discriminación racial en Estados Unidos la que mantuvo tan bajo el precio del algodón; o, dicho de otra forma, dada la discriminación racial, los negros norteamericanos ganaban muy poco porque se habría exportado una gran cantidad de algodón de Asia, África y América Latina si el precio del producto hubiera sido más alto.

El algodón fue uno de los bienes en los que la baja productividad agrícola excluyó la competencia del trópico. Los trópicos podían competir en cualquier bien en el que la diferencia en salarios excediera la diferencia en productividad. Así se excluía no sólo el al-

godón y el tabaco, que correspondió producir a los antiguos esclavos de Norteamérica, sino también el maíz, la carne de res y la madera, para los que había mercados prósperos, y el azúcar, que fue perdiendo terreno conforme se elevaba la productividad de la remolacha. Esto dejó un margen bastante estrecho a las exportaciones agrícolas y contribuyó a la especialización extrema de cada país tropical en uno o en ocasiones dos productos de exportación. La baja productividad en los alimentos fijó la relación factorial de los precios del intercambio, al tiempo que la productividad relativa en otros productos agrícolas determinó cuáles productos quedaban dentro y cuáles fuera.

Los minerales cayeron dentro de este esquema de competencia. La fuerza de trabajo podía ser muy barata en los países tropicales y así la alta productividad redituaba rentas superiores. Éstas enriquecían a inversionistas a los que los gobiernos habían otorgado concesiones mineras a cambio de casi nada, y los réditos fluían a ultramar como dividendos. Las tierras mineras no eran infinitamente elásticas, pero sí lo era la mano de obra. Con la llegada de la independencia de las colonias en el transcurso de los últimos dos decenios, la lucha de las naciones de reciente independencia por reivindicar para los ingresos internos el valor verdadero de los minerales bajo tierra, bien fuera por tributación diferencial, por salarios diferenciales para los mineros o por medio de la expropiación, ha sido uno de los aspectos más amargos del enfrentamiento internacional.

Dada esta diferencia en la relación factorial de los precios del intercambio, la oportunidad que el comercio internacional ofrecía a los nuevos asentamientos en zonas templadas era muy diferente a la que se presentaba en los trópicos. El comercio ofrecía a los asen-

tamientos en zonas de clima templado un elevado ingreso por habitante, del que derivaría de inmediato una gran demanda de manufacturas, oportunidades para la sustitución de importaciones y una rápida urbanización. Habría un elevado ahorro interno por persona. Habría dinero disponible para gastar en educación, a todos los niveles, y estos países tendrían pronto una élite gerencial y administrativa de consideración. Estos nuevos países de zona templada crearían así sus propios centros de poder provistos de dinero, educación y capacidad gerencial, y serían independientes de la potencia imperial y en cierta forma hostiles a ella. De este modo, Australia, Nueva Zelandia y Canadá dejaron de ser colonias en cualquier sentido político mucho antes de que adquirieran los derechos formales de soberanía, y habían interpuesto ya barreras a las importaciones de Gran Bretaña. La relación factorial de precios de que disponían les brindó la oportunidad de un pleno desarrollo en todo el sentido de la palabra.

A los trópicos, por su parte, la relación factorial de precios a su alcance les ofreció la oportunidad de permanecer pobres —al menos hasta en tanto no se agotaran las reservas de mano de obra de India y China. Un agricultor en Nigeria podía ocuparse de sus cacahuates con tanta diligencia y habilidad como un agricultor en Australia cuidaba su rebaño de ovejas, pero los beneficios eran muy distintos. El precio justo, para usar el término medieval, habría recompensado una competencia igual con ingresos iguales. Pero el precio del mercado daba al nigeriano por sus cacahuates un nivel de vida de 118 Kgs. de grano por hectárea, y al australiano por su lana un nivel de vida de 269, y ello se debía no a diferencias en la capacidad, ni tampoco a utilidades o productividades marginales en el

cacahuete o la lana, sino a que ésas eran las cantidades respectivas de alimento que sus primos podían producir en el predio agrícola familiar. Este es el sentido fundamental con el que los dirigentes del mundo menos desarrollado denuncian como injusto el orden económico internacional actual, a saber, que la relación factorial de los precios del intercambio está basada en las fuerzas del mercado del costo de oportunidad o sustitución y no en el principio de justicia de pago igual por trabajo igual. Por cierto que nadie comprendió mejor este mecanismo que la clase obrera de los mismos asentamientos de las zonas de clima templado y de Estados Unidos. Las clases trabajadoras fueron siempre reacias a la inmigración de indios o chinos a sus países porque sabían que, de no controlarla, abatiría los salarios hasta los niveles existentes en la India y en China.*

* He tomado algunos párrafos de mi trabajo "The diffusion of Development" (La difusión del desarrollo) en Thomas Wilson, compilador, *The Market and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1976.

Las fuerzas acumulativas

Permítaseme hablar ahora de la evolución más reciente. Debo señalar en primer lugar que, a pesar de la relación factorial desfavorable de precios del intercambio, la oportunidad de comerciar sí elevó considerablemente los ingresos nacionales de los países tropicales que participaron en el comercio. Ello se debió en parte a que los precios se debían fijar a niveles que permitieran vender el producto. Por lo tanto, aun cuando los precios descansaran en una baja productividad en los alimentos, tenían que establecerse ligeramente más arriba. Así como los salarios eran más elevados en Australia y Argentina que en París o Londres, así también los salarios eran más elevados en Ceilán o Birmania que en India o China.

La otra razón por la que aumentaron los ingresos nacionales de algunos países tropicales fue que éstos se desarrollaron incorporando a la producción recursos

no utilizados —tanto tierra como trabajo no aprovechados—, de modo que en gran medida lo que producían para exportar se añadía a lo que habrían producido de todas maneras. En particular, los países tropicales siguieron siendo autosuficientes en alimentos. Las exportaciones agrícolas fueron producción extra.

Este aumento sostenido del ingreso a lo largo de sesenta o setenta años, hasta la gran depresión de 1929, amplió en forma muy importante la demanda de productos manufacturados. Crecieron las importaciones de textiles y de productos siderúrgicos, lo cual dejó fuera del comercio a las artesanías locales. ¿Por qué no establecieron estos países sus propias fábricas para responder a esa demanda creciente?

Algunos lo hicieron —en particular India, Ceilán, Brasil y México—, pero el progreso fue lento. Además del colonialismo, que limitó a unos pero no a otros, tres factores adicionales actuaron en contra de la industrialización.

La primera explicación es que el comercio de importación y exportación de estos países estuvo controlado en buena medida por manos extranjeras. Aquí era donde se hallaban los beneficios, en una red de ventas al mayoreo, banca, transporte marítimo y seguros. Las ganancias en ferrocarriles, plantaciones y empresas mineras eran mucho más volátiles. Las utilidades proporcionaban una fuente importante de fondos para reinversión. Si las del comercio se hubieran acumulado en manos locales, habría habido más reinversión interna y casi seguramente mayor interés en la manufactura nacional.

Los extranjeros tuvieron fuerte participación en el comercio exterior de estos países debido a una multitud de razones económicas, culturales y políticas. Del lado económico había ventaja en las operaciones en

gran escala porque minimizaban el riesgo normal del comercio y evitaban el peligro que amenazaba a los pequeños comerciantes de ser eliminados por una mala temporada. Del lado cultural, los europeos habían estado manejando grandes empresas navieras y comerciales desde el siglo XVII; en esto, así como en la banca y los seguros, llevaban gran adelanto a los latinoamericanos y los africanos, aun cuando no a los indios o los chinos. El factor político era una complicación más en el sentido de que algunos gobiernos imperiales favorecían deliberadamente a sus connacionales a expensas de los competidores tanto locales como extranjeros. Pero sea cual fuere la razón, los puntos en que había mayores ganancias (comercio al mayor, banca, transporte marítimo y seguros) tendían a estar bajo control extranjero y esto indudablemente redujo la disponibilidad de fondos y de empresariado para invertir en la manufactura local.

Un segundo factor al que algunos historiadores nacionalistas dan mucha importancia es el hecho de que la participación misma en el comercio despierta el apetito por adquirir bienes extranjeros, lo cual destruye en el proceso la industria local. El consumidor aprende a preferir el trigo al ñame y el cemento a los materiales locales de construcción. Esto está bien si el país tiene las materias primas y puede adquirir las nuevas habilidades para procesarlas. De lo contrario, reduce el multiplicador de exportación —la medida en que los ingresos procedentes de las exportaciones circulan dentro del país, estimulado la industria local, antes de fluir de nuevo hacia afuera. Es difícil dar importancia cuantitativa a este proceso en el siglo XIX, pues los productos destruidos por las importaciones procedentes de Gran Bretaña eran mayormente manufacturas de algodón y de hierro que no diferían mu-

cho de las importaciones que las sustituían. La diferencia residía en parte en la preferencia del consumidor, pero más que nada en el costo. La situación evolucionó de manera distinta en el siglo XX cuando las marcas registradas se introdujeron con firmeza en muchos mercados de consumidores y demostraron ser difíciles de desalojar incluso por productos nacionales de igual costo y calidad.

En fecha tan lejana como 1841, Friedrich List subrayó que las fuerzas del mercado en una economía agrícola operan para mantenerla centrada en la agricultura a menos que se adopten medidas especiales para frenar su impulso y cambiar su dirección. El remedio de List era que el gobierno protegiera una industria manufacturera naciente con aranceles y restricciones cuantitativas (cuotas). Pero esto presupone que las fuerzas industriales han conquistado ya el gobierno y pueden usarlo en su beneficio. El hecho de que no lo hubieran logrado constituye la tercera explicación de por qué los países agrícolas, aunque se volvieran más prósperos y consumieran cada vez más productos manufacturados, no se industrializaban. El poder imperial ciertamente fue un obstáculo en los países coloniales, pero ésta no es necesariamente una explicación pues igual ocurrió en los países independientes. El hecho es que el mismísimo éxito alcanzado por el país al efectuar exportaciones originaba intereses creados entre aquellos que vivían de la producción primaria —pequeños agricultores tanto como grandes capitalistas— y se oponían a medidas de industrialización, bien fuera porque tales medidas pudieran desviar recursos de la agricultura y aumentar los precios de los factores o porque pudieran dar como resultado un aumento de los precios de los bienes manu-
factu-

rados. El resultado dependió, pues, de la fuerza política relativa de los intereses industriales y los agrícolas.

No se debe suponer que en semejante enfrentamiento hayan ganado siempre las fuerzas agrícolas atrincheradas. Por el contrario, perdieron en la mayoría de los países europeos y en la mayoría de los países de reciente poblamiento. En la América Latina de fines de siglo es notable la actividad de los empresarios brasileños y mexicanos. Egipto contrasta con la India en el hecho de no generar un solo industrial entre sus prósperas clases terrateniente y mercantil. Sería interesantísimo arrojar luz histórica sobre las distintas respuestas de países que al parecer experimentaban fuerzas similares. El contraste entre Argentina y Australia es particularmente aleccionador. Estos dos países comenzaron a crecer en forma acelerada al mismo tiempo en el decenio de 1850, y vendían los mismos productos: cereales, lana y carne. En 1913 su ingreso por habitante estaba entre los 10 más elevados del mundo. Pero Australia se industrializó con rapidez y Argentina no, fracaso que le costó mucho con posterioridad a la guerra, cuando la relación de precios del intercambio se volvió en contra de la agricultura. Algunos nacionalistas argentinos culpan de este fracaso a los intereses ingleses en Argentina, pero los ingleses tenían una influencia aun mayor en Australia o Canadá, países que se estaban industrializando con vigor. La diferencia medular entre estos dos países era que la política argentina estaba dominada por una vieja aristocracia terrateniente. Australia no tenía aristocracia terrateniente. Su política estaba dominada por sus comunidades urbanas que usaron su poder para proteger las ganancias y los salarios industriales. La lentitud con que surgieron las clases industriales en

América Latina, Europa central, África del norte y gran parte de Asia, encuentra su explicación tanto en la estructura social y política interna como en el impacto de fuerzas externas.

Política de productos básicos

El año de 1929 fue un hito histórico en la economía internacional: el inicio de la depresión más grande que haya conocido la humanidad en los dos últimos siglos. Esta gran depresión trajo la ruina a los países tropicales y dio fuerza a dos movimientos que todavía siguen repercutiendo: la búsqueda de acuerdos internacionales de materias primas y la industrialización para sustituir importaciones.

La relación de precios del intercambio de los productos básicos o primarios se volvió severamente en contra de la agricultura en los años treinta. El precio de los productos tropicales está ligado al precio de los alimentos, a través de posibilidades de sustitución: pero el precio de éstos en términos de manufacturas se halla determinado en la práctica principalmente por la aceleración o desaceleración de la producción agrícola de Estados Unidos. En ocasiones se sostiene que

la relación de precios del intercambio de la agricultura ha venido declinando de manera continua desde 1880, pero esto no es verdad. En la relación de precios del intercambio se dan amplias oscilaciones, asociadas a los cambios en las tasas de crecimiento relativo de la industria y la agricultura. La relación de precios del intercambio se movió en contra de la agricultura en los decenios de 1880 y 1890, y luego se tornó rápidamente a su favor hasta la primera guerra mundial. Ese período de cerca de veinte años es muy semejante al actual. La agricultura norteamericana había crecido con celeridad después de la guerra de secesión, pero desde fines de los años 1890 marchó a un paso más moderado. Los precios de los alimentos subieron entre 1900 y la guerra mundial, lo cual acarreó una inflación generalizada. En ese entonces escuchamos los mismos clamores que oímos ahora de que el mundo se encamina hacia el hambre. Sin embargo, después de la guerra, la relación de precios del intercambio se volvió en contra de la agricultura durante los decenios de 1920 y 1930. Se elevó en los años cuarenta, descendió en los cincuenta y los sesenta, y ha vuelto a ascender desde 1970. Este ciclo de cuarenta años ha estado presente durante siglo y medio, pero nadie puede predecir si continuará o no.

Los acuerdos internacionales sobre productos básicos datan de los años veinte y fueron bastante numerosos durante los treinta. La clave de cualquier intento de usarlos para elevar los precios por encima del nivel del mercado es que exista capacidad para controlar la oferta. El esfuerzo de Brasil para sostener los precios del café se remonta a su esquema de valorización de 1906, y es una de las razones por las que la oferta de café ha crecido tan rápidamente en otros países. El acuerdo internacional del té, promovido por los pro-

ductores asiáticos, trajo consigo ofertas crecientes de África. Y así sucesivamente. El incrementar los precios de los bienes agrícolas cuando no se puede controlar la nueva plantación es contraproducente.

Para infortunio de los países en desarrollo, el número de productos cuya oferta puede ser controlada efectivamente es bastante reducido.

El reconocimiento de este factor llevó a los países en desarrollo a intentar una nueva táctica después de la segunda guerra mundial. Aceptaron, de conformidad con las discusiones en las Naciones Unidas, que un acuerdo internacional sobre un producto básico no debiera ser firmado únicamente por los productores, como había sido el caso antes de la guerra, sino que debería ser negociado y suscrito conjuntamente por los países productores y los consumidores. Este requisito restringió obviamente la libertad de los países productores para elegir los precios a que debía apuntar el acuerdo. Sin embargo, confiaron en que los países consumidores darían fuerza al convenio acordando controlar los suministros, por ejemplo, negándose a importar de países no signatarios del acuerdo o rechazando las ofertas de países que excedieran sus cuotas.

De hecho, la mayoría de las negociaciones internacionales sobre materias primas han fracasado en cuanto a fijar los precios. Los países consumidores y los productores no han sido capaces de llegar a acuerdos. El convenio de 1973 entre los productores de petróleo para elevar los precios es un retorno al estilo de la preguerra. Los consumidores no son parte en el acuerdo y no son consultados.

El interés por los proyectos sobre productos básicos va y viene. Los países en vía de desarrollo (PVD) están ansiosos de lograr acuerdos sobre productos básicos cuando los precios a largo plazo tienden a la

baja, como ocurrió en los años cincuenta y sesenta. Cuando vuelve la tendencia al alza, toca a los países industrializados preocuparse. No debe extrañar que en 1976, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD IV), en Nairobi, el doctor Kissinger propusiera la creación de un gran fondo de inversión para aumentar la producción de materias primas. No aceptaba la propuesta de establecer fondos reguladores, pero el presidente Carter sí lo hizo recientemente, alineando a los Estados Unidos con los europeos, quienes ya lo hicieron. Una combinación de fondos reguladores de existencias con un fuerte aumento de la producción de productos básicos le vendría muy bien a los países desarrollados, pero no es esto precisamente lo que los PVD tienen en mente. En esta etapa los actores están expuestos a cambiar sus papeles a medida que avanza la obra.

Los países productores podrían superar su incapacidad para controlar la oferta si se pusieran de acuerdo entre sí, no tanto sobre un precio meta ni sobre cuotas individuales, sino simplemente sobre un impuesto de exportación que todos cobrarán. Así, con el tiempo, podrían elevar sus ingresos sin aumentar el precio recibido por la empresa productora o los agricultores. De esta forma, el país obtendría un ingreso mayor sin tener que dar al mismo tiempo incentivos a los productores para producir más. No debería ser más difícil lograr un acuerdo entre productores sobre un impuesto a la exportación que un acuerdo sobre precios y cuotas. (Dicho impuesto se aplicaría solamente a los productos cuya demanda fuera inelástica, pero la misma limitación rige en cualquier otro sistema de regulación de productos.)

Las observaciones anteriores se refieren a los intentos por utilizar los acuerdos sobre productos básicos

como medio de hacer que la relación de precios del intercambio favorezca a los países en desarrollo. El debate actual está orientado a la "estabilización de precios" y la "indización", e implica por lo tanto que la intención no es elevar la relación de precios del intercambio sino mantenerla constante. De ser esto así, desaparece el problema de controlar la oferta.

Muchos economistas keynesianos han propugnado la estabilización internacional de precios de los productos básicos, ya sea en la forma de una moneda de reserva expresada en términos de productos o en la de un fondo internacional de regulación de existencias, con objeto de ayudar a mantener el poder de compra internacional en los inicios de una recesión. Un mecanismo de esta naturaleza serviría tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, pues ayudaría a los primeros a sostener sus exportaciones y por ende sus niveles de empleo. Puesto que todas las partes salen ganando, podemos esperar algún progreso en ese sentido, aun cuando se verá retrasado por desacuerdos sobre los niveles de precios.

El auge de las manufacturas

Desde 1929 ha tenido lugar un segundo cambio. La gran depresión movió la relación de precios del intercambio en contra de los países tropicales y también redujo fuertemente la demanda de sus exportaciones. Conforme iba cayendo su poder de compra, se fue esfumando el dinero para pagar importaciones. De modo que la depresión dio un impulso directo a la industrialización por medio de la sustitución de importaciones, especialmente en América Latina. Lo que es más importante todavía, venció la resistencia política a la industrialización, ya fuera la resistencia de la potencia imperial o la de los intereses creados internos en la producción primaria.

Después de la segunda guerra mundial los países tropicales entraron de lleno en la sustitución de importaciones. En los decenios de 1950 y 1960 se hicieron progresos rápidos. La producción industrial en

estos países creció alrededor de 6.5 por ciento anual, comparada con una tasa de crecimiento de 5.5 por ciento en los países desarrollados.

Sin embargo, para fines de los años sesenta los que primero emprendieron este proceso estaban alcanzando ya el límite de la sustitución de importaciones, y la industrialización empezó a avanzar con mayor lentitud. Inicié este libro refiriéndome a la dependencia de una revolución industrial con respecto a una revolución agrícola anterior o simultánea. Si el 70 por ciento de la fuerza de trabajo está constituida por productores de alimentos de baja productividad, con sólo un pequeño excedente, el mercado de manufacturas locales se ve severamente limitado. A medida que se van alcanzando los límites, el ritmo de industrialización sólo puede mantenerse exportando productos manufacturados.

Esto es realmente lo que ha sucedido. Los países tropicales se lanzaron a exportar manufacturas entre ellos mismos, y en mayor medida aún a los países desarrollados. Su volumen de exportaciones ha estado creciendo a la tasa extraordinaria de 10 por ciento anual. Gran parte del debate actual sobre un nuevo orden económico internacional se refiere a la reducción de las barreras y a la ampliación del mercado para las manufacturas de los países en desarrollo que han de importar los países desarrollados.

Esto conlleva tales reajustes al orden económico internacional presente, que debemos dedicar unos instantes a analizar cómo llegó a surgir esta circunstancia.

En el pasado, los países desarrollados hicieron lo imposible para impedir que entraran a sus territorios las manufacturas de los países en desarrollo, y ello exactamente por la misma razón por la que excluyeron a los emigrantes asiáticos. Importaban productos

primarios, pero impusieron fuertes aranceles o prohibiciones a los productos terminados para proteger su propia capacidad manufacturera. Entonces, ¿por qué están cambiando ahora?

El trasfondo de este cambio es la explosión extraordinaria e inesperada de la producción y el comercio mundiales a partir de la segunda guerra mundial. La economía mundial se ha desarrollado dos veces más rápidamente de lo que se podía suponer en 1950. En la anterior edad de oro del capitalismo, que transcurrió de aproximadamente 1850 a 1913, el producto por habitante, aun en los países más avanzados, no creció a más de 1.5 o 2 por ciento al año. Pero entre 1950 y 1973, el producto por persona en los mismos países creció entre 3 y 4 por ciento al año. El comercio mundial aumentó en el periodo anterior al 3.5 o 4 por ciento anual, y en el periodo posterior al 7 u 8 por ciento a precios constantes. El producto en los países en desarrollo ha crecido también unas dos veces más aprisa de lo que se creyó posible en 1950.

Igualmente notable ha sido entre 1950 y 1974 la ausencia de aquellas recesiones internacionales que solían asolar el mundo cada ocho o nueve años. La mayoría fueron relativamente benignas, pero cada dos o tres de ellas se convertía en una gran depresión, como ocurrió con las de 1873, 1892, 1907, 1929 y la más reciente de 1974. Esta última reúne todas las características de sus predecesoras salvo que ha sido menos severa. Una característica que comparte con ellas es su efecto sobre la profecía económica. Empezando con Marx en 1848, cada vez que ha habido una gran depresión la gente ha pronosticado el colapso inminente del sistema capitalista, de manera semejante a como los primeros cristianos estuvieron siempre preparados para la llegada inminente del Juicio Final. Hasta aho-

ra el sistema ha revivido siempre y continuado su marcha con tanto vigor como antes, aun cuando no nos cabe la seguridad de que así seguirá sin excepción. En la actualidad las revistas y los periódicos predicen que la prosperidad que hubo de 1950 a 1974 sólo fue una llamarada y que ahora nos deslizamos por una pendiente prolongada. Eso está por verse pero el resultado será decisivo para las relaciones entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo.

En los países industriales la combinación de pleno empleo con crecimiento cero de la población ha provocado cambios estructurales en los mercados de trabajo que han modificado las actitudes con respecto a la importación de manufacturas procedentes de los países de bajo salario.

Para entender esto tenemos que remitirnos a la estructura de sus mercados de trabajo. En los modelos puros de economía de mercado, los trabajadores de calificación igual reciben salario igual en todas las industrias u ocupaciones. Las cosas no suceden así en el mundo real, donde hay empleos protegidos y empleos de bajo salario. La diferencia estriba unas veces en el tipo de industria: el trabajo no calificado se paga mejor, digamos, en la industria automotriz que en el servicio hospitalario. Otras veces está en la clase de ocupación: ciertos tipos de trabajadores calificados, por ejemplo los impresores, pueden mantener su salario más alto que el de otras personas cuyas ocupaciones requieren el mismo grado de capacidad de aprendizaje. En ocasiones la distinción radica en las diferencias de raza, sexo o religión.

A esto lo llamamos mercado de trabajo "dual" o "bisectorial" porque en él se ve frenada la tendencia natural de una economía de mercado a alcanzar un

equilibrio en el que la calificación igual recibe salario igual. Quienes contratan a obreros de ocupaciones protegidas preferirían sin duda hacerlo al salario menor del sector de bajo salario, pero se lo impiden los sindicatos, los prejuicios raciales, religiosos o sexistas de algunos funcionarios insustituibles de la empresa, la legislación e incluso la mera costumbre.

En una economía que se desarrolla rápidamente, el número de ocupaciones protegidas, sobre todo en las manufacturas y los servicios de alto nivel, crece más aprisa que la fuerza de trabajo. Por consiguiente, del sector de bajo salario, o a expensas de él, se recluta gente para el sector de salario elevado. Esto presiona sobre el mercado de salarios bajos, lo que provoca una escasez de trabajo no calificado y amenaza con hacer subir los salarios. Después de la segunda guerra mundial la combinación de crecimiento casi cero de la población y crecimiento industrial sin precedentes drenó los recursos europeos de mano de obra excedente o de salarios bajos. La fuerza de trabajo agrícola disminuyó súbitamente. Se redujo el número de pequeñas tiendas al menudeo y de empresas transportistas. En Europa occidental escasearon las enfermeras, los policías, los conductores de autobuses, los obreros fabriles no calificados y los trabajadores no calificados de los servicios (personal hotelero, hospitalario y doméstico).

El sistema económico reacciona a esta presión en cuatro formas diferentes. La primera consiste en encauzar más mujeres hacia la fuerza de trabajo. La segunda es mecanizar o reorganizar las ocupaciones de bajo salario a fin de que se requiera menos mano de obra. La tercera solución estriba en permitir una vasta inmigración de mano de obra de bajo salario procedente de otros países —la cual trajo a Europa occi-

dental millones de personas provenientes de Europa meridional, Asia y el Caribe. Esto no ha sido bien visto y probablemente no se dará de nuevo. A falta de ello, la siguiente mejor solución es importar manufacturas de bajo salario de los países menos desarrollados y liberar la mano de obra no calificada para que pueda trabajar en sectores más productivos de la economía.

Así pues, en los años sesenta la economía internacional empezó a ponerse de cabeza. Los países industriales invirtieron capital en los países más pobres para producir manufacturas de exportación. Las manufacturas se convirtieron en la exportación de mayor crecimiento de los países en desarrollo, al crecer alrededor del 10 por ciento anual o ligeramente más que las exportadas por los países desarrollados. En 1975 los artículos industriales representaban ya el 33 por ciento de las exportaciones de los países en desarrollo, excluidos los países petroleros, y, de continuar estas tendencias, para 1985 más de la mitad de las exportaciones de los países en desarrollo serán manufacturas. Para algunos PVD la supresión de restricciones a los productos industriales importados es lo más importante que podría ocurrir en el área del comercio internacional.

Lo que sucede en el intercambio de productos agrícolas demuestra también que la economía internacional está vuelta de cabeza. Con la explosión demográfica y la baja productividad continua en los alimentos, los países en desarrollo se han convertido en importadores netos de alimentos y, si las tendencias actuales se mantienen, pronto estarán importando más productos agrícolas de los que exportan. La división del mundo entre países en desarrollo que exportan productos agrícolas e importan manufacturas y países

desarrollados que hacen lo contrario está en vía de desaparecer.

El fin de esta división demuestra cuán falaz es la creencia de que dicha división se basó en una relación de precios del intercambio desfavorable a la agricultura con relación a la industria. Si el 60 por ciento de la fuerza de trabajo en las zonas tropicales se encuentra ocupada en producir alimentos de baja productividad, el resto de ella tendrá precios bajos ya sea que exporte productos agrícolas o industriales. La apertura de mercados de los países desarrollados a las importaciones procedentes de los trópicos simplemente inaugura una nueva exportación tropical basada en salarios bajos. No es verdad que la relación de precios del intercambio sea negativa para toda la agricultura. Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca y algunos otros se han colocado entre los países más ricos del mundo exportando productos agrícolas. La relación de precios del intercambio es adversa únicamente para los productos tropicales, sean agrícolas o industriales, y es tal porque el mercado paga al trabajo tropical no calificado —independientemente de lo que produzca— un salario que se estipula con base en una reserva ilimitada de productores de alimentos de baja productividad.

A continuación el remedio. La manera de crear un nuevo orden internacional consiste en eliminar el 50 o 60 por ciento de trabajadores de baja productividad ocupados en producir alimentos transformando dicha productividad. Con ello se cambiaría la relación factorial de precios del intercambio tropical y se elevarían los precios de las exportaciones agrícolas tradicionales. Se crearía también un excedente agrícola que apoyaría la producción industrial orientada al mercado interno. Estos países serían así menos dependien-

tes del resto del mundo en lo tocante al financiamiento y a su motor de crecimiento, dos aspectos del tema a los que me referiré en seguida.

Dependencia financiera

Europa ha sido durante varios siglos el centro de las finanzas internacionales en la medida en que italianos, holandeses e ingleses han seguido cada uno los pasos del otro. Gran Bretaña asumió el papel de proveedor principal inmediatamente después de la guerra napoleónica, pero luego de una racha desastrosa de préstamos a América Latina en los años 1820 se concentró durante los tres decenios siguientes en Europa y Norteamérica, y no prestó sumas significativas a lo que ahora se conoce como Tercer Mundo sino hasta después de la creación del imperio indio en 1857. A partir de entonces Gran Bretaña fue seguida por Francia y Alemania, y a fines de siglo por Estados Unidos, que con anterioridad había sido uno de los más grandes prestatarios. El desarrollo del Tercer Mundo se inició en el último tercio del siglo XIX cuando este flujo de financiamiento empezó a costear los ferroca-

rriles, los puertos y las demás obras de infraestructura sin las cuales no se habría movilizado el comercio.

Aun cuando el capital externo fue importante para el Tercer Mundo, éste no tuvo en el siglo XIX la misma importancia para los capitalistas extranjeros. En 1913 tan sólo un tercio de la inversión existente se localizaba en el Tercer Mundo (excluida Argentina). El grueso de la inversión se concentró en Europa, Norteamérica y los demás países de zonas templadas y colonización reciente. La inversión extranjera y el imperialismo no coincidieron.

Es de particular importancia advertir que la inversión extranjera no descansaba en los préstamos de los países ricos a los pobres. El ingreso por habitante en Estados Unidos, Australia o Argentina, países prestatarios, era superior al de Gran Bretaña, Francia o Alemania, países acreedores. Si el ingreso por persona hubiera sido el determinante principal de la autosuficiencia financiera, no podríamos responder a la pregunta planteada por los opositores a la ayuda externa, en el sentido de que si Gran Bretaña y Francia estuvieron ahorrando lo suficiente como para otorgar préstamos a mediados del siglo XIX, cuando no eran mucho más ricos de lo que son ahora Ceilán o Brasil, ¿cómo se explica entonces que los países en desarrollo no puedan ahorrar por sí solos todo el capital que necesitan?

En el siglo XIX la distinción entre acreedores europeos y deudores ricos se basó en las diferencias en las tasas de urbanización. Los países cuyas poblaciones urbanas crecían a menos del 3 por ciento anual (Francia 1.0, Gran Bretaña 1.8 y Alemania 2.5) otorgaban créditos, y aquellos cuyas poblaciones urbanas crecían a más del 3 por ciento anual (Australia 3.5; Estados

Unidos 3.7, Canadá 3.9, Argentina 5.3) solicitaban empréstitos.

La urbanización es un factor decisivo debido a su elevado costo. La diferencia entre los costos del desarrollo urbano y los del desarrollo rural no estriba en la diferencia entre el capital requerido para las factorías y el que se requiere para las explotaciones agrícolas. Cada uno de éstos es una pequeña parte de la inversión total, y la diferencia por habitante no siempre favorece a la industria. La diferencia radica en la infraestructura. La vivienda urbana es mucho más costosa que la rural. La proporción de niños citadinos a los que se da escuela siempre es mucho más alta, en la etapa en la que menos del 60 por ciento de los niños asisten a la escuela. La ciudad tiene que movilizar sus propios servicios de hospital, de abastecimiento de agua y de transporte colectivo. En todos estos aspectos las ciudades requieren más por habitante en términos cuantitativos que las áreas rurales, y aun cuando los volúmenes por habitante fueran los mismos, los servicios urbanos costarían más en términos monetarios que los rurales. La gente del campo hace más por sí misma con su propia mano de obra en áreas como la construcción de vivienda, o trabajando comunitariamente en los caminos vecinales y las obras de riego. Cuando emplean obreros de la construcción pagan menos en razón tanto del nivel general de precios más reducido como de que no tienen que enfrentarse a poderosos sindicatos de la construcción. Por otra parte, la gente del campo no contrata arquitectos.

La causa de estas elevadas tasas de urbanización ha sido el crecimiento de la población, en Europa durante el siglo XIX y en los países en desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX. La gente del campo tiene que mudarse cuando empieza a crecer la población,

porque este crecimiento constituye una amenaza para el predio agrícola familiar. Éste puede permanecer intacto si no más de 2.5 niños por familia, de los 8 o más que tiene una familia rural media, llegan a la edad de procrear. Pero conforme aumenta el número de sobrevivientes el predio agrícola familiar se ve amenazado de desintegración, a menos que algunos de los hijos emigren. Si hay abundancia de tierras, como en África occidental, pueden emigrar para fundar un nuevo predio agrícola o para buscar empleo en alguna empresa agrícola nueva o en crecimiento. Si no hay nueva tierra cultivable, empiezan a mirar hacia la ciudad. No irán a la ciudad mientras no estén seguros de que ahí se les brindan oportunidades de empleo. Y si no hay trabajo en las ciudades o en otros predios agrícolas, los hijos se quedan en el predio familiar, que se divide entonces en partes cada vez menores, como lo vemos con frecuencia en el sur de Asia y en el Medio Oriente.

Por consiguiente, en los países en donde la tierra que puede ser cultivada sin grandes gastos se halla ocupada en su totalidad, el incremento natural de la población rural busca empleo en las ciudades, una vez que se ha iniciado el desarrollo económico. La importancia cuantitativa de esta corriente migratoria depende de dos factores: la tasa de aumento natural de la población y la relación ya existente entre población urbana y población total. A fines del siglo XIX, la población de Alemania crecía al 1.2 por ciento anual. La población urbana constituía el 48 por ciento del total. Para absorber todo el incremento, la población urbana tenía que crecer a una tasa de 1.2 dividida entre 48, esto es, al 2.5 por ciento anual, que era exactamente lo que estaba pasando. Para ese entonces la emigración procedente de Alemania prácticamente

había cesado. En América Latina la población crece al 3 por ciento anual y la población urbana es ya del orden del 50 por ciento, así que para absorber todo el aumento natural las ciudades tendrían que crecer al 6 por ciento anual. Esto es precisamente lo que las ciudades latinoamericanas están promediando; la población rural permanece constante mientras el incremento natural se acumula en las ciudades. Asia y África no pueden alcanzar esta condición porque si bien sus tasas de crecimiento demográfico son más o menos las mismas que las de América Latina, e incluso inferiores, digamos del 2.5 por ciento, su actual nivel de urbanización es más reducido todavía, digamos del orden del 20 por ciento; así entonces, para absorber todo el aumento natural las ciudades tendrían que crecer al 12.5 por ciento anual, lo que es materialmente imposible.

La realidad sugiere que en un sistema industrial complejo, cuyas partes interdependientes deben crecer con cierto equilibrio si se quiere mantener la rentabilidad, el empleo en las manufacturas y la minería no puede crecer por encima del 4 por ciento anual. Japón acusa la tasa de crecimiento más rápida, pero su empleo industrial creció en los años sesenta solamente al 3.8 por ciento anual. La cifra para Estados Unidos en su momento de mayor prosperidad antes de la primera guerra mundial fue de 3.5 por ciento anual. La Unión Soviética alcanzó 4.6 por ciento anual en los años treinta pero entonces producía principalmente armas y fábricas de armamento, lo que constituía un sistema relativamente sencillo; en los años sesenta, el empleo industrial en la URSS creció tan sólo al 2.5 por ciento anual. Tal parece como si un sistema industrial complejo no pudiera acrecentar el empleo a más del 4 por ciento anual.

El problema no es tan agudo en África, que tiene abundancia de tierras, como lo es en el sur de Asia que no la tiene. Debido a sus tasas de crecimiento demográfico, el sur de Asia necesita más tierra cultivable y también más empleo por hectárea en la agricultura. Estas son sus dos prioridades principales. No se trata solamente de dar más trabajo del que se puede esperar que proporcione la actividad no agrícola. Se trata también de procurar alimentos a una población en pleno crecimiento. Pero aparte de todo lo que se pueda hacer por aumentar el empleo en la agricultura, la urbanización rápida sigue siendo inevitable.

La urbanización no sería inevitable si la industria pudiera repartirse en todo el medio rural en vez de concentrarse en las ciudades. Este fue un objetivo deliberado de la China de Mao. Existen, sin embargo, dos limitaciones a lo que se considera como posible. Una es que la gente emigraría a las ciudades si se le permitiera hacerlo; de ahí que un sistema de permisos para residir en la ciudad, aplicado implacablemente, sería una parte integral de tal política. Y segunda, que la industria es en sí gregaria; la mayoría de los empresarios prefiere establecerse en los centros industriales existentes porque cuenta ya no sólo con la infraestructura física necesaria sino también con la red de instituciones que congrega a todos los establecimientos industriales. Se puede trabajar arduamente para establecer industrias rurales, pero fuera de los estados totalitarios el éxito será limitado.

La dependencia financiera de los países en desarrollo con respecto a los desarrollados no se debe a su pobreza pues los países ricos también han sido deudores. Tampoco es resultado de su incapacidad para ahorrar. El ahorro interno neto de los países en desarrollo fue en promedio del 10 por ciento anual en

los años sesenta, lo que no difiere mucho de las tasas de Gran Bretaña o Francia en el mismo decenio del siglo pasado, cuando ya se habían convertido en acreedores.

La dependencia financiera de los países en desarrollo se deriva en última instancia de sus altas tasas de crecimiento demográfico y, antes que eso, de sus tasas elevadas de incremento de la urbanización (alrededor del 5 por ciento anual o más) generadas por este crecimiento demográfico. La tasa de expansión de la población ha empezado a disminuir —la urbanización parece ser la restricción básica del crecimiento demográfico—, pero la dependencia del crédito continuará probablemente hasta que la tasa de aumento natural se reduzca al 1 por ciento anual. Así pues, esta situación nos acompañará al menos hasta fines de este siglo.

Se debe advertir que no es lo mismo la dependencia del crédito internacional que la dependencia de la inversión extranjera. Gran Bretaña solicitaba empréstitos de los holandeses todavía en el siglo XVIII, aun cuando no ocupaba empresarios holandeses. Siempre se exagera mucho la importancia de la inversión privada directa en el flujo internacional, tanto por quienes se oponen a ella como por quienes creen que debe ser el canal principal de las transferencias extranjeras. El campo actual respecto a la posible inversión extranjera directa es más bien estrecho. Hasta 1929 las plantaciones, los servicios públicos y las minas eran los sectores tradicionales de la inversión extranjera privada. La inversión en empresas de plantación, asociadas con el movimiento de mano de obra india o china en todo el mundo, terminó después de la primera guerra mundial cuando cesó ese movimiento, y en la actualidad la inversión de capital extranjero en la

agricultura es casi nula. También ha llegado a su fin la inversión en los servicios públicos. Esto se debe en parte a que se ha vuelto doctrina común el que los servicios públicos deben ser propiedad del Estado, por lo que los servicios privados están siendo comprados uno tras otro. Además, la inflación acaba con los servicios públicos porque sus costos aumentan más rápidamente que sus precios o tarifas, los cuales están sujetos por lo general a un riguroso control estatal. En la actualidad ninguna persona bien informada invertiría dinero privado en los servicios públicos del Tercer Mundo. En los años cincuenta y sesenta el crecimiento sin precedentes de la producción industrial mundial suscitó una gran demanda de minerales, inclusive petróleo, y este sector se convirtió en un imán para la inversión extranjera privada. Sin embargo, su misma rentabilidad ha acabado con ella. Uno tras otro, los gobiernos han estado comprando las empresas mineras, por lo general a un precio muy inferior a su valor de mercado, con lo cual este sector ya no atrae mucho a la inversión extranjera privada. El otro sector rentable era el financiero, incluida la banca y los seguros. Este sector ha retirado dinero de los países en desarrollo en vez de colocarlo en ellos, de manera que los países en desarrollo han estado presionando con fuerza también en este campo.

Como han desaparecido estos sectores tradicionales de inversión extranjera privada, el nuevo sector es la industria manufacturera. En la actualidad éste es un contribuyente reacio; es el único sector en el que los gobiernos del Tercer Mundo están apoyando activamente la inversión extranjera, pero encuentran menos inversionistas de los que quisieran. Aquí el énfasis se ha puesto no en las finanzas sino en la tecnología y la administración. La participación de las manu-
factu-

ras en la inversión bruta es más bien reducida y, si sólo fuera cuestión de dinero, la mayoría de los países en desarrollo podrían financiar sus sectores manufactureros sin la intervención extranjera. El extranjero aporta dos cosas: la conexión con el mercado y la habilidad empresarial. También puede aportar tecnología, pero en la industria ligera común ya se conoce la tecnología, y se puede comprar una nueva fábrica de cemento o una nueva fábrica textil prácticamente tomándola del mostrador. La tecnología avanzada es significativa solamente en unas cuantas industrias altamente sofisticadas como la cibernética, la automotriz o la petroquímica, y éstas interesan mayormente a los países grandes que cuentan ya con una planta industrial compleja, como son Brasil, México o la India. La controversia actual sobre la inversión internacional como si fuera ante todo un problema de tratar con las empresas transnacionales se halla totalmente fuera de perspectiva.

Los países en desarrollo seguirán dependiendo del crédito externo mucho tiempo después de que hayan dejado de depender de la inversión extranjera.* Cabe señalar que los países comunistas se encuentran hoy día entre los mayores deudores, con una deuda al mundo occidental de aproximadamente 32 000 millones de dólares. La rapidez con que avanza la urbani-

* Nada he dicho sobre la necesidad de los países en desarrollo importadores de petróleo de pedir dinero prestado para financiar sus déficit de balanza de pagos porque éste es un problema de otra índole, tan importante y urgente que se le debe encontrar una solución inmediata, bajo la forma de créditos a mediano plazo de los países productores de petróleo a los países en desarrollo, por uno u otro canal. En este trabajo me he concentrado en las relaciones que se desarrollaron a lo largo del siglo hasta 1973 ya que éstas habrán de continuar por algún tiempo.

zación, más que la dependencia de la habilidad empresarial, es lo que origina la escasez de capital de un país.

Fluctuaciones internacionales

Hasta aquí lo referente a las causas de la dependencia financiera. Quisiera considerar ahora dos desventajas de esta dependencia, que ya desde antes de la primera guerra mundial eran evidentes. La primera es la vulnerabilidad de los deudores a una recesión internacional; la segunda, la velocidad a la que crecen los servicios de la deuda externa.

Los exportadores de productos primarios son vulnerables a la recesión internacional, ya sea o no que soliciten dinero prestado, porque los precios de sus exportaciones oscilan muy ampliamente en el curso del ciclo económico. Diversos autores han tratado de evaluar mediante modelos diferentes si ha sido mayor el grado de fluctuación para los países agrícolas que para los industriales, y han llegado a distintas conclusiones. La respuesta es poco significativa porque aun cuando las fluctuaciones fueran iguales, los países agrí-

colas tendrían menos posibilidades de soportarlas debido a que sus reservas en divisas son relativamente menores.

A las vicisitudes inherentes a la fluctuación de los precios se agregaron las derivadas de otra fluctuación simultánea en el flujo de fondos de inversión. Ésta tuvo su origen en la forma tan poco feliz como Gran Bretaña manejó su adhesión al patrón oro durante los cuarenta años anteriores a la primera guerra mundial. El Banco de Inglaterra guardó muy poco oro: unos dicen que porque el oro no redituaba interés alguno; otros son más benévolos. Pero sea cual fuere el motivo, la consecuencia fue que el Banco se veía forzado a reaccionar ante ligeras pérdidas de oro modificando la tasa de redescuento infinidad de veces al año. En particular, al momento en que Gran Bretaña comenzaba a recuperarse de una recesión cíclica se llegaba a un punto en el que el Banco empezaba a perder oro, debido en parte a que la relación de precios del intercambio se movía en forma adversa, y en parte a que los deudores internacionales retiraban oro por algún tiempo para pagar sus compras internas o a otros países. Así pues, podía sobrevenir una crisis financiera aún antes de que el ciclo comercial alcanzara su clímax. La tasa de redescuento se elevaba abruptamente y se desencadenaban las operaciones de mercado abierto o su equivalente. En ese momento se suspendían los créditos a ultramar porque la bolsa de valores reaccionaba a la crisis financiera, porque las casas que promovían tales créditos consideraban inadecuado el momento y porque quienes controlaban los fondos destinados a los países extranjeros los retenían en Londres para aprovechar las tasas de interés más elevadas. De esta manera, los países prestatarios que-

daban desprovistos de préstamos precisamente cuando los precios se movían en su contra.

Algunas de estas interrupciones duraron largo tiempo. Las recesiones de 1873, 1892 y 1929 se convirtieron en grandes depresiones, con el retraso consiguiente de tres o cuatro años para volver a la normalidad. Cada una de estas recesiones se caracterizó por un fuerte descenso de la inversión internacional. Los deudores no podían cumplir con sus obligaciones y hubo una serie inevitable de incumplimientos (o como los llamamos ahora "solicitudes de renegociación de los plazos de la deuda"). Tendemos a alarmarnos por tales demandas, pero son parte consustancial de la inversión internacional. Se dio un incumplimiento generalizado en los años veinte, cuarenta, setenta y noventa del siglo pasado, y en los treinta y cincuenta del actual, y estamos en espera de los incumplimientos que habrá a fines de los setenta. El mercado europeo de capitales tomaba con calma la situación. Sabía que los deudores tendrían que volver por más dinero y que se les podría obligar a reconocer sus obligaciones pendientes antes de someter a consideración sus nuevas solicitudes de crédito. Pero Estados Unidos perdió la compostura al verse atrapado en los incumplimientos de los años treinta, y con sus leyes de "cielo azul", que limitaban la propiedad de bonos de gobiernos extranjeros en manos de los intermediarios financieros, cerró efectivamente su mercado de capital a largo plazo a los gobiernos extranjeros, con efectos desafortunados para el porvenir, como veremos en seguida.

Estas grandes depresiones con sus interferencias negativas en el flujo de inversión internacional estaban vinculadas a lo que llamamos ahora el ciclo de Kuznets en Estados Unidos, que hizo alternar en este país

decenios de prosperidad —1880, 1900, 1920 y 1960— con decenios de depresión —1870, 1890, 1930, 1950 y 1970—. Los economistas han olvidado la propensión de la economía norteamericana a estas grandes oscilaciones, con una recesión que se prolonga tres o cuatro años antes de la recuperación final; y bajo la influencia nociva de los ciclos de referencia de tres a cuatro años de la National Bureau of Economic Research (Oficina Nacional de Investigación Económica), se ha llegado a creer que por lo general las recesiones duran tan sólo 18 meses. Esto carece por entero de fundamento histórico.

Esta cortedad de memoria se ha visto reforzada por el hecho de que desde la segunda guerra mundial no hemos tenido realmente una gran depresión del tipo clásico. Estados Unidos entró en recesión en 1970, tuvo una cierta recuperación en 1973 y se hundió de nuevo. La gráfica de la producción industrial se parece mucho a la del desplome de 1892, seguido de una ligera recuperación en 1895, otra nueva declinación y el largo ascenso que tomó otros siete años para finalmente regresar en 1902 a la tendencia previa. Como en ocasiones anteriores, hay en el centro de este ciclo de Kuznets una fuerte baja de la industria de la construcción. Sin embargo, la caída de 1970 no fue tan grande como la de 1893 debido a nuestros nuevos contrafuertes internos; y el resto de los países industriales no se unieron en el descenso sino hasta 1974. Así pues, lo que estamos presenciando no es más que un pálido reflejo de las depresiones largas y profundas que solíamos tener más o menos cada veinte años.

Otro tipo de fluctuación que afectó la inversión internacional fue el amplio pendular de los precios que ahora conocemos como ciclo Kondratiev, en honor del gran economista ruso que lo identificó por vez prime-

ra. La caída abrupta del nivel de precios que duró de 1873 a 1895 recayó fuertemente sobre los deudores. Para asombro nuestro, el flujo de inversión internacional no se interrumpió con el movimiento adverso de la relación de precios del intercambio que se generó en él de 1880 en adelante, pero el incremento de la carga real de la deuda tuvo una influencia decisiva en los serios incumplimientos de pago de los años 1870 y primera mitad de los años 1890. Este largo descenso de los precios agrícolas se repitió en el periodo de entreguerras y de nueva cuenta en los decenios de 1950 y 1960. Los precios agrícolas se elevaron súbitamente en tiempos de la guerra de Corea y cayeron luego sin detenerse hasta fines de los años sesenta, cuando volvieron a subir. Sin embargo, el movimiento descendente de los precios fue relativamente pequeño después de 1955, en nada parecido a las caídas de 1873 a 1895, o de 1920 a 1938. Ahora parece ser que estamos enfrascados en otra gran elevación de precios asociada nuevamente a una relativa escasez de productos agrícolas que, de persistir, ayudará a reducir la carga real de las deudas contraídas en los años cincuenta y sesenta.

No es posible inmunizar a los países en desarrollo contra los efectos de recesiones largas y profundas de la especie Kuznets, si bien el hecho de que se conserven los préstamos gubernamentales multilaterales y bilaterales a lo largo de tales recesiones representa un progreso indudable con respecto al pasado. Tampoco los podemos proteger contra los grandes descensos del nivel general de precios de la especie Kondratiev, si bien el mundo parece decidido a mantener una continua inflación. Pero debemos ser capaces de atravesar los ciclos cortos de tres a cuatro años que se han presentado en los Estados Unidos aproximadamente des-

de 1890 y que tienen también su propio nombre, el de ciclos Kitchin, en honor del economista que los identificó y que, al decir de algunos, los inventó y vendió a la Oficina Nacional de Investigación Económica.

Estas fluctuaciones cíclicas de la actividad económica y la inversión han causado estragos en los países agrícolas porque sus efectos se multiplican a medida que recorren la economía nacional. Cuando el flujo de fondos extranjeros se reducía fuertemente, el ingreso nacional caía aún más de lo que había disminuido en un principio la entrada de divisas. Esto podía atemperarse mediante la devaluación. Durante la prolongada declinación de precios de 1873 a 1895, los países que se mantuvieron ligados al patrón plata, como la India, se libraron de la deflación interna; de hecho, los precios en ese país aumentaron a lo largo del periodo. Algunos otros países, como Argentina, Chile y Brasil, dejaron fluctuar sus monedas al alza y a la baja. A las clases terratenientes les redituaba el dejar caer el peso cuando caían los precios en términos de oro. Así se conservaban sus ingresos en pesos y, al impedir que la comunidad urbana aprovechara los precios más bajos de las importaciones industriales, en términos de oro, la relación de precios del intercambio variaba a favor de dichas clases terratenientes. Los países agrícolas que se aferraron al patrón oro, como Australia y muchas colonias europeas, pagaron el precio de fuertes fluctuaciones internas. El caso de Estados Unidos es particularmente interesante. Este país había contratado créditos en ultramar durante los años 1880 y se vio atrapado en un desorden de pagos en divisas en la primera mitad del decenio siguiente debido tanto a la disminución de los empréstitos ingleses como a los precios sumamente bajos de sus exportaciones agrícolas. El mantenerse li-

gado o no al patrón oro se convirtió en una cuestión política delicada que no quedó resuelta sino hasta la segunda mitad de los años noventa gracias a una combinación de factores como las elecciones de 1896, el alza de precios de las exportaciones agrícolas y el auge de las exportaciones de manufacturas en la segunda mitad de los años noventa. Milton Friedman ha concluido:

Quizá deba advertirse explícitamente que no pretendemos sugerir que la alternativa que implica el abandono del patrón oro fue indeseable desde un punto de vista económico. Por el contrario, opinamos que habría sido lo preferible, dadas las condiciones generalmente deprimidas del decenio de 1890. Lo descartamos solamente porque, tal como resultó, era inaceptable por razones políticas.*

Considero que el profesor Friedman debió haber cambiado de parecer porque, al dictar una conferencia en Israel en 1972 sobre los problemas monetarios de los países menos desarrollados, aconsejó que todo país que estuviera en estas condiciones debería ligar su moneda a la del país con el que tuviera más intercambio y quedarse ahí.** Friedman se refirió en especial al caso específico de Estados Unidos, el cual, dijo, había "unificado" de esa manera el dólar con la libra esterlina a fines del siglo XIX. En su opinión de 1972, para un país en desarrollo ésta era una política incluso mejor que la libre flotación.

De hecho no hay ningún camino fácil; se trata de un problema en el que cada vez que se piensa se pue-

* Milton Friedman y Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States 1875-1960*, Princeton, N. J., Princeton University Press, p. 111.

** Milton J. Friedmann, *Money and Economic Development*, Nueva York, Praeger Publishers, 1973, pp. 44-48.

de llegar a una conclusión distinta. La libre flotación constituye una molestia evidente para los países que no tienen frente a sí mercados organizados de divisas a futuro. He aquí una diferencia importante en el orden económico internacional entre los ricos y los pobres. Pero si un PVD mantiene tipos de cambio fijos a lo largo de todo el ciclo, tiene que pagar el precio de niveles más elevados de desempleo conforme bajen los precios externos; e incluso en ausencia de fenómenos cíclicos, debe mantener un control firme sobre los precios internos para no perder competitividad en sus mercados de exportación. Por otro lado, si se sabe que está pronto a devaluar cada vez que tiene problemas de balanza de pagos, nadie estará dispuesto a recibir su moneda. El anuncio de cualquier dificultad llevaría a una prisa por vender y al agotamiento de sus reservas de divisas. Además, la devaluación es una medicina peligrosa para una economía con un nivel elevado de importaciones en relación con el ingreso nacional. Esto no era lo que acontecía en el siglo XIX, cuando los alimentos constituían una pequeña parte de las importaciones del Tercer Mundo y cuando los sindicatos no eran todavía tan poderosos como para mantener los salarios reales constantes o al alza en cualquier circunstancia. En la actualidad una economía de este tipo se encontraría a sí misma dando vueltas al molino, con la devaluación elevando los ingresos monetarios y los precios internos, y desencadenando así nuevas devaluaciones *ad infinitum*. El control firme del medio circulante y del nivel de ingresos monetarios es un prerrequisito de una flotación exitosa, sobre todo si los alimentos y otros bienes de consumo forman una parte considerable de las importaciones. Los países que no estén seguros de su capacidad para emprender tales políticas se mostrarán reacios a usar la herramien-

ta de la devaluación, en particular si piensan que el problema con el saldo externo es transitorio y cíclico.

Lo que la situación actual requiere es algo que el patrón oro jamás tuvo, a saber, un prestamista de última instancia. Francia y Alemania pudieron superar el ciclo hasta 1913 porque tenían vastas reservas de oro. Los PVD no pudieron darse el lujo de hacerlo. Pudieron haber mantenido mayores reservas en divisas; pero un deudor que mantiene grandes reservas en divisas equivale a una persona que contrata créditos al 6 por ciento para guardar dinero en el banco al 3 por ciento. Los países pobres quieren evitarlo. Gran Bretaña evitó correr la misma suerte. No sólo mantenía muy poco oro, pidiéndolo en préstamo a Francia y a Alemania en momentos de tirantez como en 1890 y 1907, sino que en lugar de guardar reservas cambiarias en bancos de otros países, hacía que otros países mantuvieran reservas en libras en sus bancos y permitía que esas reservas circularan hacia dentro o hacia fuera según su conveniencia, conforme lo inducían los cambios de la tasa de redescuento. El sistema funcionó a favor de Gran Bretaña hasta 1931, cuando se vino abajo. Nunca pudo haber funcionado así para los países menos desarrollados, puesto que un PVD que aumenta su tasa de redescuento está anunciando una crisis que muy probablemente inducirá a una fuga de dinero más bien que a su colocación en ese país. Debemos reconocer que los instrumentos de que disponen los países desarrollados para controlar el flujo de divisas a lo largo del ciclo económico sencillamente no los tienen a la mano los países en desarrollo. Éste es otro de los puntos de ruptura del orden económico internacional.

Hacia 1939 era claro que en la base de cualquier nuevo sistema monetario internacional debía haber un prestamista de última instancia y eso fue lo que se

instituyó en el Fondo Monetario Internacional. No es éste un sistema sencillo de operar y el FMI ha tenido que aprender su negocio con dificultad a medida que ha ido avanzando. Suena lógico contar con un organismo que transfiera dinero cuando disminuye la producción industrial del país desarrollado y lo recupera cuando la producción se reanima. Esta parte del problema ocasionó pocas dificultades antes de 1973, pues el movimiento cíclico era más bien suave. La capacidad del FMI para lidiar con él se vio reforzada además con la constitución de un financiamiento compensatorio para ayudar a los países en desarrollo cuyas exportaciones declinaran momentáneamente, y también con el fondo compensatorio de la Comunidad Económica Europea, que tiene el mismo propósito para con sus países asociados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). En el mismo sentido servirá el proyecto de existencias reguladoras de productos básicos, si es que se crea.

Pero un prestamista de última instancia afronta muchas peticiones derivadas de situaciones que no son tan obviamente autocorrectivas y para las que es más adecuado el financiamiento a largo plazo que el crédito a corto plazo. Un país agota sus divisas porque ha sufrido una sequía inusitada durante tres años seguidos: ¿cómo podrá reintegrar el crédito transitorio? Otro país tiene problemas porque una nueva fibra sintética ha rebajado a la mitad los precios de sus exportaciones. Un tercero ha recurrido en exceso a los créditos de proveedores para financiar inversiones a largo plazo y no puede cubrir el servicio de la deuda. Un cuarto país ha estado financiando con inflación la formación de capital y no puede hacer frente al desempleo que conllevará la deflación. El FMI encara dos tipos de dificultades al atender esas demandas. La pri-

mera se presenta cuando el déficit se debe a las políticas del propio gobierno, que éste se rehúsa a modificar. Esta situación ha producido las mayores disputas. La otra dificultad consiste en que el remedio adecuado puede no ser el financiamiento a corto plazo sino a largo plazo. El ser prestamista de última instancia no representa una posición envidiable pues se vuelve inevitable encarar demandas para las que el crédito ilimitado a corto plazo no es la respuesta conveniente. La disponibilidad de financiamiento adecuado a largo plazo es la condición necesaria para simplificar el papel de las instituciones que operan a corto plazo.

El volumen de la deuda

Permítaseme ahora dejar el problema de las fluctuaciones y enfocar la segunda gran desventaja de la dependencia financiera, a saber, la velocidad a la que se acumula el servicio de la deuda.

Domar planteó la fórmula de la relación entre servicio de la deuda y nuevos empréstitos anuales.* Ésta aumenta asintóticamente hasta un límite

$$\frac{D}{F}L = \frac{a + i}{a + g}$$

donde a es la razón de amortización anual (según el principio de saldos decrecientes), i es la tasa de interés y g es la tasa de crecimiento de los empréstitos anuales.

* E. D. Domar, "Foreign Investment and the Balance of Payments" (Inversión extranjera y balanza de pagos), *American Economic Review*, diciembre de 1950.

Así, si la tasa de interés es de 5 por ciento y los empréstitos anuales crecen en 5 por ciento, el servicio de la deuda aumentará hasta igualar exactamente los empréstitos anuales. Si los empréstitos han de aportar recursos netos al prestatario, deben crecer más rápidamente que la tasa de interés.

En el caso de Gran Bretaña en el último cuarto del siglo XIX, los empréstitos que concedió crecieron menos rápidamente que la tasa de interés. Así que a partir de 1890 el crédito nuevo fue inferior a la suma de amortizaciones, intereses y dividendos. Entre 1890 y 1907 la diferencia media a favor de Gran Bretaña fue de 42 millones de libras esterlinas al año. Únicamente en la fase final de la preguerra, entre 1908 y 1913, el crédito medio otorgado superó al ingreso medio, y sólo por 3 millones de libras esterlinas al año en promedio.

Por consiguiente, el estado de la deuda en 1913 era increíble. A título comparativo veamos la situación de los países en desarrollo en 1972, justo antes de que la escalada de los precios del petróleo afectara la situación. La deuda en vigor de los países en desarrollo era entonces 1.8 veces las exportaciones anuales. (La deuda oficial era de 85 000 millones de dólares, la inversión privada de 53 000 millones y las exportaciones de 75 000 millones.) Esta proporción de 1.8 era considerada ya como muy elevada; había preocupación por ella y se pedía la condonación de deudas. En comparación, la razón de deuda a exportaciones (no los servicios de la deuda sino el monto de la deuda vigente) era enorme en 1913. Las razones más bajas, las de India, Japón y China, estaban alrededor de $2\frac{1}{4}$. La cifra en el caso de Australia era de 4.8, de América Latina 5.2, y de Canadá 8.6.

¿Cómo se cubren los servicios de la deuda con obli-

gaciones que suman hasta 8.6 veces las exportaciones? Si el servicio de la deuda fuera de 10 por ciento (digamos 5 por intereses y 5 por amortizaciones), absorbería el 86 por ciento de los ingresos por exportaciones. El servicio de la deuda de Argentina en 1890 constituía el 60 por ciento de sus exportaciones. Ante esa situación, los países se habrían visto en aprietos si se les hubiera exigido amortizar sus deudas al contado. Sin embargo, no hubo tal exigencia. En primer lugar, una parte de esa deuda no era deuda sino capital por acciones en empresas privadas, que no se repatrian hasta no ser vendidas a ciudadanos del país deudor. (La presencia de las empresas transnacionales era ya evidente en 1913; el descubrimiento reciente de su existencia por parte de algunos teóricos de la política no deja de extrañar al historiador.) Pero en todo caso, ni siquiera la deuda propiamente dicha tiene que ser disminuida; basta simplemente con renegociarla de una u otra forma, incluido el cambio de deuda antigua por nueva.

Esto último, hay que decirlo, presupone que la nueva deuda se puede utilizar para liquidar las anteriores, cosa que no sucede si la deuda nueva se destina a proyectos específicos y por ende debe usarse para financiar nuevas compras de equipos y construcción. La nueva deuda de 1913 tenía una ventaja sobre gran parte de la deuda de 1972: en 1913 un gobierno podía contratar créditos en Londres para propósitos no especificados, e incluso precisamente para liquidar deudas antiguas o los intereses a partir de entonces; mientras que en 1972 el Banco Mundial y los prestamistas gubernamentales bilaterales insistían en atar los nuevos préstamos a nuevos proyectos.

En todo caso, si los préstamos se invierten en forma rentable, el volumen de la deuda no tiene importan-

cia. Se puede incurrir en problemas cíclicos, pero doy por supuesto que éstos pueden ser manejados por un prestamista a corto plazo de última instancia. Por "invertir en forma rentable" quiero decir que el préstamo debe agregar más al ingreso nacional de lo que cuesta. Pero supongo también que la economía es capaz de transformar el ingreso extra en divisas: convertirlo en ingresos fiscales si el préstamo es para un proyecto del sector público y convertir estos ingresos en divisas. Supongo también que una parte suficiente de este ingreso extra se obtiene dentro del periodo de vida del crédito, es decir, que no se están contratando créditos a corto plazo para financiar inversiones a largo plazo. En estas condiciones un préstamo no es una carga sino una bendición; cuanto mayor sea el servicio de la deuda, mejor estará el país.

Los dos supuestos que más han sido violados en la práctica durante los últimos dos decenios son la convertibilidad cambiaria y el uso del financiamiento a corto plazo. Fuera de eso, el ingreso nacional real de los países en desarrollo ha estado creciendo al 5 por ciento anual, de tal manera que su capacidad para absorber capital en forma productiva se halla fuera de duda, como lo está también su capacidad para movilizar recursos internos a fin de cumplir con las obligaciones a largo plazo, si así desean hacerlo.

Ahora bien, en un mundo neoclásico no existe un problema de divisas independientes; los recursos nacionales siempre pueden convertirse en divisas, dadas políticas fiscales, monetarias y cambiarias adecuadas. Existe amplia literatura estructuralista que analiza si tales políticas pueden en algunos momentos o en ciertos lugares entrar en conflicto con las grandes necesidades del crecimiento económico sostenido o del pleno empleo, pero no voy a entrar ahora en esa discu-

sión. Dado que esa literatura se refiere a la capacidad de los países en desarrollo para obtener divisas, vale la pena mencionar las cifras. Teniendo en cuenta la relación adversa de precios del intercambio, el poder de compra de las exportaciones de los PVD aumentó un poco menos del 5 por ciento anual entre 1955 y 1970, o sea casi a la misma tasa que el producto nacional. Antes de la primera guerra mundial, las exportaciones tropicales crecieron más rápidamente que la producción tropical; las exportaciones fueron el motor del crecimiento. En la actualidad existe mayor producción para el mercado interno y el crecimiento de la economía en desarrollo no depende tanto de lograr una proporción creciente de exportaciones con respecto al ingreso nacional. De igual manera, en los años cincuenta y sesenta la correspondencia era bastante estrecha; pero el que haya sido exacta o, en caso contrario, el que el culpable haya sido la falta de demanda de exportaciones tradicionales por parte de los países industriales, o el que los PVD no aprovecharan las nuevas posibilidades que ofrecía el comercio mundial de cereales, carne y manufacturas, es precisamente de lo que trata la discusión.

Para seguir con las cifras, en 1972 la relación entre servicio de la deuda y exportaciones (incluidos amortización, intereses y utilidades, reinvertidas o no) fue de aproximadamente 23 por ciento. Ésta parece ser una cifra muy elevada, pero del otro lado del balance el flujo de ingresos por concepto de transferencias, préstamos e inversión privada, excluida la asistencia técnica, fue alrededor del 36 por ciento de las exportaciones, lo que deja una entrada neta global de cerca del 13 por ciento de las exportaciones. Esta situación es mucho más saludable que la existente en 1913 o en 1890. (Corresponde, por cierto, a una en-

trada neta de 2.3 por ciento del ingreso nacional, que debe agregarse al ahorro interno que en aquel entonces ascendía a un 15 por ciento del ingreso nacional. Si omitimos los intereses y los dividendos y nos concentramos en el flujo de capital, la diferencia entre préstamos y transferencias, por una parte, y amortizaciones, por otra, suma una entrada neta de un 4 por ciento del ingreso nacional.)

Estas relaciones deuda/exportaciones son significativas solamente desde un punto de vista estructuralista, lo que implica que hay un máximo del que no debe exceder la razón del servicio de la deuda con respecto a las exportaciones, digamos, de un 25 por ciento. Tal enfoque resulta injusto para los países más grandes que, debido a su diversidad geográfica, importan muy poco. La India, por ejemplo, necesita importar solamente un 5 por ciento del ingreso nacional, y según esa regla práctica se le permitiría un servicio de la deuda máximo de 1.7 por ciento del ingreso nacional. El error de este enfoque es suponer que un país con relativamente pocas importaciones debe tener también relativamente pocas exportaciones. Pero si el servicio de la deuda de India llegara al 5 por ciento del ingreso nacional, ¿por qué no debería cumplir sus obligaciones importando el 5 por ciento y exportando el 10 por ciento de su producto nacional? Si se han de imponer limitaciones a la deuda, habrá que fijarlas en función del ingreso nacional y no del comercio.

Lo que sostengo es que si los créditos son rentables, en el sentido de que elevan el ingreso en más que su costo, no debería interesar el volumen de la deuda acumulada, pues cuanto mayor sea, tanto mejor. Uno empieza a preocuparse cuando el ingreso no se puede convertir en divisas, aunque tampoco entonces hay ra-

zón para preocuparse si sucede que la deuda está siendo renegociada o si la nueva deuda se utiliza para liquidar las anteriores, como fue obviamente el caso antes de la primera guerra mundial. Podría esperarse realmente que un país atravesara por una especie de ciclo vital de inversión, formado por cuatro etapas. En la primera, los nuevos créditos contratados exceden el servicio de la deuda, de manera que incluso el interés proviene de los nuevos préstamos. En la segunda etapa, los nuevos préstamos son menores que el servicio de la deuda pero mayores que la amortización. En la tercera etapa, el monto de la deuda vigente se va reduciendo; y en la cuarta etapa el país se ha convertido en acreedor neto. En 1972 los países en desarrollo como grupo estaban todavía en la primera etapa.

¿Por qué entonces en los años cincuenta y sesenta oímos hablar tanto acerca del servicio de la deuda, y por qué hubo tantos incumplimientos de pago? La respuesta está ante todo en la proporción excesiva de deuda a corto plazo. En 1913 los créditos vigentes a corto plazo otorgados por Gran Bretaña sumaban solamente 300 millones de libras esterlinas, en comparación con 3 500 millones a largo plazo. Pero los países en desarrollo han sido excluidos del mercado de capital a largo plazo de Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, debido a las restricciones cambiarias de los dos primeros y a las leyes de "cielo azul" del tercero. Esta exclusión de los gobiernos de los PVD de la cartera privada de créditos es un cambio de gran significación en el orden económico internacional, con efectos adversos muy importantes. El crédito de gobierno a gobierno es un sustituto parcial pero insuficiente. Por consiguiente, los gobiernos de los PVD se han visto forzados a recurrir a los préstamos a cor-

to plazo: a través de los créditos de proveedores en los años cincuenta y sesenta y de los créditos bancarios comerciales en la primera mitad de los setenta.

El uso de créditos a corto plazo de proveedores para financiar inversiones a largo plazo tenía que conducir forzosamente al incumplimiento de pago, como lo descubrieron una docena de países. En algún momento durante los años sesenta se les ocurrió a los países industriales, por un lado, que estaban perdiendo dinero y, por otro, que dado un crecimiento del 10 por ciento anual en el comercio mundial de manufacturas, resultaba innecesario este tipo de competencia agresiva para venderle a gente que no podía pagar, y fue así como empezaron a ponerse rigurosos con los créditos de proveedores.

Tan pronto como estos controles empezaron a ser efectivos, el mercado de eurodivisas y los gobiernos de los países en desarrollo se descubrieron mutuamente. Desde el punto de vista de un país en desarrollo, un eurobanco es una institución maravillosa. Mientras que toma dos años contratar un crédito del Banco Mundial, que con justa razón solicita costosos estudios de factibilidad, hace cientos de preguntas, envía grandes grupos que gastan tiempo en incontables visitas y saca montañas de papel, se puede obtener crédito de un eurobanco en unas cuantas semanas, a base de pláticas y correspondencia. Esta flexibilidad tiene un valor especial porque significa que se puede usar el nuevo crédito para pagar viejas deudas, que es una de las condiciones necesarias para que una razón elevada de deuda sea tolerable, cuando los préstamos no se están pagando a sí mismos. Existe además la maravillosa práctica bancaria de la "renegociación o prórroga" que parece significar que no hay necesidad de pagar nunca el préstamo. Por eso los países en

desarrollo han entrado con gusto en este mercado y entre los mayores deudores se encuentran gobiernos como los de Brasil, Zaire, México o Indonesia.

Vista por encima ésta parece ser una situación muy precaria, y existe incluso el temor de que la incapacidad de tales gobiernos para pagar sus préstamos pueda derrumbar todo el sistema bancario internacional. Pero ¿por qué se les habría de pedir que paguen? Un banquero presta dinero para ganar intereses. Mientras el interés esté asegurado no hay necesidad de pagar el principal. El préstamo puede ser renegociado o prorrogado. Un cliente que insiste en pagar representa una molestia para el banquero y le crea el problema de encontrar un nuevo cliente. Mas lo cierto es que el interés no está asegurado. Está sujeto a las fluctuaciones derivadas de la mayor o menor capacidad del prestatario para obtener divisas. Y si el interés se torna inseguro, el demandar que al menor aviso el principal también sea liquidado llegaría a ser muy molesto.

Lo que necesitamos es un flujo adecuado de financiamiento a largo plazo, de varios tipos, a través de todos los canales posibles, incluido un mercado de capital a largo plazo reabierto a los buenos prestatarios, complementado por agencias gubernamentales bilaterales y multilaterales y por inversionistas privados, en condiciones que variaran desde los préstamos a tasas de mercado hasta las transferencias no reembolsables a los países más pobres. Esto ha sido tema de acuerdo entre gobiernos desde principios de los años sesenta. Los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se comprometieron a mantener un flujo neto anual no inferior al uno por ciento de sus ingresos nacionales, y acordaron además que la tasa media de interés de la parte interguber-

namental de este flujo no debía exceder del 3 por ciento. Si los países en desarrollo cumplieran efectivamente estos compromisos, que no son particularmente gravosos, el flujo de financiamiento a largo plazo en condiciones razonables sería adecuado (dejando de lado la cuestión del petróleo). Podríamos reducir los créditos a corto plazo y no tendríamos que preocuparnos por el peso de la deuda. El problema consiste entonces en lograr que los países en desarrollo cumplan sus compromisos, pero esto cae fuera de mi presente marco de referencia.

El motor del crecimiento

El último elemento del orden económico internacional que me gustaría considerar es la dependencia de los países en desarrollo de la demanda de sus exportaciones por parte de los países desarrollados como motor de crecimiento. Cuando los países desarrollados crecen, como sucedió en los treinta años anteriores a 1913, los países en desarrollo adelantan; cuando aquéllos pasan por una depresión como lo estuvieron durante los casi tres decenios que abarcaron las dos guerras mundiales, éstos casi se detienen. Y cuando los países desarrollados reviven y crecen con mayor rapidez que nunca, como ocurrió entre 1950 y 1973, los países en desarrollo crecen también con mayor rapidez que nunca.

Tenemos incluso una medida exacta de esa relación. El comercio mundial de productos primarios aumentó en un factor de 0.87 del incremento de la

producción industrial en los países desarrollados entre 1883 y 1913, y de nuevo entre 1951 y 1970. En la medida en que la exportación de productos primarios es el motor del crecimiento de los países en desarrollo, este motor trabaja un poco más despacio que la producción industrial. De hecho, el comercio de los países en desarrollo crece con mayor celeridad de lo que esto indica, pues no se limita a productos primarios. Si se tiene todo en cuenta, la relación ha sido de aproximadamente uno a uno.

Este tipo de dependencia no es congruente con uno de los objetivos de los países en desarrollo, a saber, que sus ingresos por habitante deben crecer más velozmente que los de los desarrollados —que la brecha entre los niveles de vida debe reducirse y finalmente desaparecer. Pienso que la mayoría de la gente interesada en las relaciones internacionales, ricos y pobres por igual, vería con buenos ojos que la brecha se estrechara. Pero considérense los efectos de la vinculación. En teoría, una de las maneras más sencillas de reducir la brecha sería que los países más ricos crecieran menos rápidamente, como se lo demandan sus ambientalistas. Pero si tales países evolucionaran más despacio, también sería más lenta la expansión de los países pobres y seguramente se quedarían con la peor parte, pues la relación de precios del intercambio se movería en contra suya. Dada esta vinculación, a los países pobres les conviene que los ricos crezcan tan rápidamente como sea posible.

Ciertamente una de las quejas de los países pobres es que los países ricos no les compran lo suficiente: que éstos protegen su producción competitiva y de alto costo, sea de azúcar o de fruta, sea en la elaboración y transformación de materias primas o bien en las manufacturas. La supresión de estas barreras

al comercio es una de las exigencias principales de la carta a favor de un nuevo orden económico internacional. Las estimaciones de lo que podrían exportar adicionalmente los PVD en ese momento empiezan en los 10 000 millones de dólares al año.

El bajo valor de la vinculación entre la producción industrial y la demanda de productos tropicales impide el logro de las metas de crecimiento que las Naciones Unidas han fijado para el mundo en desarrollo. La meta para los años setenta fue de 6 por ciento anual. Se pensaba que esto requeriría que las importaciones crecieran entre un 6 y un 7 por ciento anual, y que las exportaciones aumentaran también un 6 o 7 por ciento, manteniendo constante la relación de la brecha entre importaciones y exportaciones. Pero si la producción industrial en los países ricos se eleva solamente al 5.4 por ciento anual, como sucedió en los años cincuenta y sesenta, las importaciones de productos primarios se incrementarán tan sólo al 4.7 por ciento y no podrán sostener la meta de crecimiento de 6 por ciento para los países en desarrollo.

No es de extrañar entonces que los países en desarrollo se quejen de que su tasa de crecimiento dependa de lo que ocurre en los países desarrollados y quieran ser libres.

La libertad absoluta es imposible. Cualquier país que exporte dependerá en esa medida del comercio mundial. Así pues, la cuestión consiste en saber, primero, si los países en desarrollo son demasiado dependientes de las exportaciones de productos primarios, y segundo, suponiendo cierta dependencia de las exportaciones, si no podrían estar en mejor situación exportando más entre sí y relativamente menos hacia los países desarrollados.

Ya exploramos los orígenes de la excesiva dependencia de los PVD de la exportación de productos primarios. Esta exportación fue la vía más fácil a seguir en el último cuarto del siglo XIX. Sin embargo, debió haber conducido, como en Australia o en Canadá, al desarrollo de un mercado interno que sirviera como motor adicional de crecimiento para la producción agrícola e industrial. No logró hacerlo en forma adecuada y ello por varias razones que también ya analizamos. No hubo una revolución en la producción interna de alimentos, por lo cual los PVD se convirtieron en importadores de los mismos. Las finanzas y el comercio de productos primarios fueron controlados por extranjeros, que miraban hacia afuera más que hacia adentro. Aquéllos cuyos intereses estaban ligados al cultivo y la exportación de productos agrícolas utilizaron su poder político en contra de la industrialización. La relación factorial de precios del intercambio fue desfavorable, así que de todas maneras el mercado interno de manufacturas resultaba bastante pequeño.

El panorama ha cambiado en los últimos veinte años. El poder político, utilizado anteriormente en contra de la industrialización, se usa ahora en favor de ella. Pero el mercado interno sigue siendo escaso, en parte porque la revolución en la producción de alimentos apenas está empezando, y en parte porque la relación factorial de precios del intercambio es todavía desfavorable. Así pues, la industrialización ha penetrado con rapidez en el mercado interno, y su impulso se ha mantenido gracias a la apertura de los países ricos a la importación de manufacturas de los países pobres.

Cuando los PVD pasan de exportar productos primarios a exportar manufacturas a los países ricos, cam-

bían una dependencia por otra. El campo potencial es mucho más amplio. Hay un límite a la cantidad de té, cacao o café que comprarán los países ricos, pero siendo las exportaciones de productos industriales de los PVD apenas el 8 por ciento del comercio mundial de manufacturas en 1975, existe un crecimiento potencial ilimitado en esta área para los PVD en el decenio próximo. El comercio mundial de manufacturas ha estado creciendo al 10 por ciento anual, y lo mismo ha sucedido con las exportaciones de los mismos productos de los PVD. De mantenerse este ritmo, los PVD tendrían simplemente una participación proporcional constante en el comercio mundial, y ello no ofrecería dificultades insuperables a ninguna de las partes. Sin embargo, es poco probable que el comercio mundial de manufacturas aumente indefinidamente al 10 por ciento anual, cuando que la producción de manufacturas se eleva solamente al 5 o 6 por ciento al año. Si esta tasa de crecimiento se reduce ahora, los PVD necesitarán una participación creciente en el comercio mundial de manufacturas, y aun cuando esto no parece difícil de lograr en el decenio próximo, está destinado a encontrar una resistencia cada vez mayor.

El hecho es que los PVD no tendrían que estar produciendo principalmente para los mercados de los países desarrollados. En primer lugar, podrían comerciar más entre ellos mismos, y depender menos de los países desarrollados en el comercio. Los PVD cuentan con todo lo que se necesita para el crecimiento. Tienen excedentes de combustibles y de los principales minerales. Tienen tierra suficiente para alimentarse, si la cultivan correctamente. Son capaces de aprender las técnicas manufactureras y de ahorrar el capital necesario para la modernización. Su desarrollo no de-

pende a largo plazo de la existencia de los países desarrollados y su potencial de crecimiento no se vería afectado aun si todos los países desarrollados se hundieran en el mar. Hago esta aclaración tan sólo para recordar que las actuales relaciones no forman parte de los mandatos permanentes de la naturaleza; no pretende ser una recomendación.

De haber una excepción a esta independencia subyacente, estaría en el área de los alimentos. En la actualidad los PVD tienen tierra suficiente para alimentarse a sí mismos si la cultivan debidamente, pero sus poblaciones están creciendo con rapidez. Si la población sobrepasa la oferta de alimentos en Asia, los asiáticos se volverán hacia el resto del mundo en búsqueda de alimentos baratos. Si no los consiguen, casi seguramente buscarán tierra. Hace tres siglos Norte y Sudamérica, Australia y África estaban más o menos vacíos. La población del mundo se concentraba en Europa y Asia. Los europeos se apoderaron de las dos Américas y de Australia e iniciaron un rápido poblamiento de estos continentes, con exclusión de los asiáticos. También enseñaron a los asiáticos cómo provocar una explosión demográfica. Ahora que los asiáticos han seguido su ejemplo y duplicado su tasa de crecimiento necesitan también más espacio. Esto no será un problema si los asiáticos controlan pronto su crecimiento poblacional; o si la tecnología agrícola progresa más rápidamente de lo que esperamos; o si Europa y las Américas pueden alimentar a los asiáticos a bajo costo y toman a cambio manufacturas asiáticas. De lo contrario, no son buenas las perspectivas de paz intercontinental en el siglo XXI.

Pero aun dejando de lado la cuestión de los alimentos y las consideraciones del largo plazo, sigue teniendo un sentido especial el que algunos países en

desarrollo necesiten tener acceso a los mercados de manufacturas de los países desarrollados. Alentamos a los PVD a constituir uniones aduaneras a fin de disfrutar los beneficios de la integración regional, sobre todo en lo relativo a la coordinación de su desarrollo industrial. Han tratado de hacerlo y han elaborado una serie de tratados de integración en América Latina, América Central, América Andina, África occidental, África oriental y el sudeste asiático, todos los cuales se enfrentan a graves problemas. Las dos razones principales son bien conocidas. La primera es que cada país desea producir por sí mismo toda la gama de manufacturas ligeras, de modo que en realidad quedan solamente unas cuantas industrias pesadas de gran escala que son susceptibles de integración, y sobre ellas pende una gran controversia. La segunda es que en toda región hay unos países más avanzados que otros, los cuales se benefician más de la integración a expensas de los demás. De ahí la inestabilidad de los acuerdos.

De hecho, los nuevos países industriales no dependen de la protección en los mercados de sus empobrecidos vecinos. Van a donde está el mercado, es decir, a los países ricos. Así, cuando Alemania se lanzó al comercio mundial de manufacturas en los años 1880, lo hizo inundando el mercado británico; y cuando le tocó su turno a Estados Unidos a fines de siglo, sus mercados más grandes estuvieron en Europa, no en América Latina. Los nuevos países industriales de los próximos dos decenios, encabezados por Brasil, México y la India, se abrirán paso básicamente a través del comercio con los países más ricos que comerciando con los más pobres. La división del mercado mundial en un conjunto de enclaves regionales tiene cierto mérito si los países desarrollados cierran sus

mercados a las manufacturas de los países en desarrollo. Si no lo hacen, el arreglo no sobrevivirá a menos que esté cimentado en consideraciones políticas de peso, como sucedió en Europa occidental.

En todo caso, el PVD aislado no tiene que ser tan dependiente de las exportaciones en su estrategia de desarrollo. Debe volverse más hacia el mercado interno. Lo que limita la producción industrial para el mercado interno es el escaso excedente agrícola que deja el 50 por ciento o más del mercado de trabajo dedicado a cultivar alimentos para el consumo nacional. Transfórmese esta masa de bajo nivel de productividad y cambiará todo el panorama. Los PVD dejarán de tener que importar alimentos y en vez de ello penetrarán en el creciente mercado mundial de cereales, carne y otros bienes alimenticios. La relación factorial de precios del intercambio se moverá radicalmente a favor de los cultivos agrícolas tropicales tradicionales y el mercado interno de productos industriales y los servicios de alto nivel se convertirán en el motor del crecimiento. Al volverse más ricos estos países, comerciarían más en términos absolutos de lo que hacen hasta ahora, se diversificarían más y su comercio ocuparía también una proporción menor del ingreso nacional, si es que las propensiones a importar de los países hoy ricos ofrecen alguna guía.

En resumen, el comercio internacional se convirtió en el motor del crecimiento en el siglo XIX pero éste no es propiamente su papel. El motor del crecimiento debe ser el cambio tecnológico, y el comercio internacional debe servir como lubricante y no como combustible. La puerta de entrada al cambio tecnológico se establece a través de las revoluciones agrícola e industrial, que son mutuamente dependientes. El comercio internacional no puede sustituir al cambio tec-

nológico, por lo que quienes se aferran a él como su mayor esperanza están condenados a la frustración. El renglón más importante en la agenda del desarrollo es transformar el sector de alimentos, producir excedentes agrícolas para alimentar a la población urbana y crear así la base interna para la industria y los servicios modernos. Si podemos efectuar este cambio interno, tendremos automáticamente un nuevo orden económico internacional.

11

Epílogo

Las conferencias anteriores fueron de tipo histórico y analítico y por lo tanto se abstuvieron deliberadamente de proponer soluciones. Sin embargo, los lectores que buscan soluciones tienden a leerlas entre líneas y a atribuir al autor posiciones que éste no sostiene. Para minimizar los malentendidos, podría ser útil señalar brevemente lo que los anales históricos parecen sugerir como áreas para mejorar las relaciones económicas entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

1. La causa principal de la pobreza de los países en desarrollo y de su desfavorable relación factorial de precios del intercambio es que la mitad de su fuerza de trabajo (más o menos) produce alimentos a niveles de productividad muy bajos. Esto limita el mercado interno de manufacturas y servicios, mantiene una propensión a importar demasiado elevada, reduce

la capacidad tributaria y el ahorro, y provee bienes y servicios de exportación en condiciones desventajosas. El modificar esta situación constituye la manera fundamental de cambiar las relaciones entre los países en vía de desarrollo y los más desarrollados (PVD/PMD). Pero eso toma su tiempo.

2. Entre tanto, los PVD necesitan una tasa más rápida de crecimiento de las exportaciones para pagar las importaciones necesarias y cumplir con las obligaciones de deuda. Los PMD deberían dar más oportunidad a los PVD en el comercio mundial, reduciendo sus barreras a las exportaciones de manufacturas y de productos agrícolas de los segundos. Ésta es la forma mejor y más efectiva de ayudar a los PVD.

3. Los PVD necesitan un acceso mucho mayor al financiamiento a largo plazo. La proporción actual de financiamiento a corto plazo es excesiva y peligrosa. Lo era ya desde antes de que el precio del petróleo explotara. La crisis del petróleo debe manejarse con créditos a mediano más que a corto plazo.

4. El FMI necesita mayores recursos contingentes (*standby*) para hacer frente a la recesión cíclica. En 1976 las exportaciones de los PVD importadores de petróleo ascendieron a 118 000 millones de dólares, pero su capacidad de crédito en el Fondo era de sólo 13 000 millones, más pequeños montos de derechos especiales de giro (DEG) y de financiamiento compensatorio de productos básicos. A falta de fondos reguladores de existencias, el financiamiento *standby* reservado a los PVD no debe ser inferior a la mitad de las exportaciones de un año.

5. El descenso secular de los precios, como el que arrastró a las exportaciones de los PVD en los años cincuenta y los sesenta, agrava los problemas de dichos países al desalentar las exportaciones, hacer va-

riar desfavorablemente la relación de precios del intercambio y aumentar el peso de la deuda. Una mayor oportunidad a los PVD en el comercio mundial ayudaría a apoyar los precios de sus exportaciones. Lo mismo harían los sistemas de estabilización de precios, que beneficiarían también a los países desarrollados al reducir la duración de las recesiones internacionales.

Hay otras muchas cuestiones en la agenda de una discusión internacional, como por ejemplo, las empresas transnacionales, el costo de las transferencias internacionales de tecnología y el poder de voto en las asambleas internacionales. Las precedentes se desprenden de los anales históricos como las más urgentes.

Principales obras del Prof. Sir Arthur Lewis

LIBROS

Economic Problems of Today. Nueva York, Longmans, Green & Company. 1940. 191 pp.

The Principles of Economic Planning. Washington, D. C., Public Affairs Press. 1949. 128 pp.

La planeación económica. [Traducción de Manuel Vázquez Díaz.] México, Fondo de Cultura Económica. 1952. 145 pp. (Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 62.)

Report on Industrialization and the Gold Coast. Accra, Govt. Print. 1953. 23 pp.

Economic Survey, 1919-1939. Londres, G. Allen & Unwin. 1960. 221 pp.

Overhead Costs. Kelly, Fairfield, N. J., 1950.

The Theory of Economic Growth. Homewood, Ill., Richard D. Unwin. 1955. 453 pp.

Teoría del desarrollo económico. [Traducción de Ro-

- dolfo Stavenhagen y Oscar Soberón.] 2a. ed., Fondo de Cultura Económica. 1963. 497 pp.
- Politics in West Africa.* Londres, G. Allen & Unwin. 1965. 90 pp.
- Development Planning; the Essentials of Economic Policy.* Londres, G. Allen & Unwin. 1966. 278 pp.
- Teoría de la planificación económica; los fundamentos de la política económica.* [Traducción al español: Esperanza del Castillo Paredes.] México, Fondo de Cultura Económica. 1968. 285 pp.
- Tropical Development 1880-1913: Studies in Economic Progress.* Evanston, Ill., Northwestern University Press. 1970.
- The University in Less Developed Countries.* Nueva York, International Council for Educational Development. 1974. 22 pp. (Occasional Paper, 11.)
- The Evolution of the International Economic Order.* Princeton, N. J., Princeton University, Woodrow Wilson School. 1977. 60 pp.
- Growth and Fluctuations; 1870-1913.* Boston, Mass., George Allen and Unwin. 1978. 333 pp. [El Fondo de Cultura Económica publicará en fecha próxima la versión en español.]

ARTICULOS

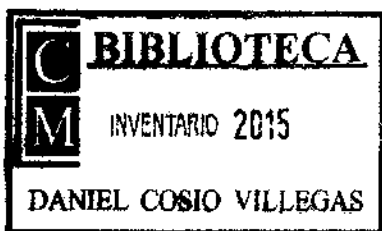
- “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour.” *The Manchester School of Economic and Social Studies.* Mayo de 1954. pp. 139-191.
- Traducción: “Desarrollo Económico con Oferta Ilimitada de Mano de Obra”, en *Lecturas sobre Desarrollo Agrícola*, selección de Edmundo Flores. El Trimestre Económico, Tomo I. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 218-265.
- “Patterns of Public Revenue and Expenditure”, en International Bank for Reconstruction and Develop-

ment, *Public Finance, Articles and Papers*. Washington, D. C., Economic Development Institute, International Bank for Reconstruction and Development, 1961.

“Reflections on Surplus Labour”, en *International Economics and Development*. Nueva York, Academic Press, 1973.

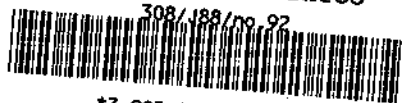
Evolución del orden económico internacional, de W. Arthur Lewis, se terminó de imprimir el mes de febrero de 1960 en Imprenta Madero, S. A., Avena 102, México 13, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidaron de la edición Víctor L. Urquidí y el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Nº 439



EL COLEGIO DE MEXICO

308/188/no. 92



3 905 0014134 p

El profesor W. Arthur Lewis, quien obtuvo en 1979 el Premio Nóbel de Economía, ha hecho significativas aportaciones a la teoría del desarrollo económico y a la historia económica internacional, en especial en lo que se refiere a la estructura dual de las economías, y a las relaciones desiguales de comercio, precios, inversiones y endeudamiento de los países en vía de desarrollo.

La presente obra constituye una elegante y aguda síntesis de sus análisis explicativos de cómo y por qué evolucionó el orden económico internacional —el desarrollo mundial— a partir de la Revolución Industrial hasta generar la actual situación de desigualdad entre países industrializados y países subdesarrollados y dependientes.

Para propugnar el Nuevo Orden Económico Internacional que reclaman los países del Tercer Mundo es preciso comprender, en la teoría y en la experiencia, los complejos procesos por los que se ha creado el orden existente. A ello contribuye ejemplarmente el texto del profesor Lewis, hoy traducido al español, de dos conferencias pronunciadas originalmente en la Universidad de Princeton en 1977, en la serie Eliot Janeway sobre Economía Histórica en honor de Joseph Schumpeter.