

TASA DE DESARROLLO, MERCADO COMÚN Y BALANZA DE PAGOS *

J. W. Hackett

De las múltiples cuestiones que suscita la integración económica internacional, elegiremos una sola. El objetivo que persigue la política de integración consiste en lograr, gracias a una mejor utilización de los recursos, un incremento del producto real anual *per capita* respecto de la tasa de aumento de este producto que hubiera sido posible alcanzar sin la integración. Por tanto, entre los numerosos obstáculos que impiden que una economía nacional pueda obtener una tasa de desarrollo interno tan rápida como la que corresponde a los propósitos de la política nacional, tal vez sea el más importante la necesidad de mantener equilibrada su balanza exterior. Así, el hecho de aspirar a una tasa de crecimiento del producto real *per capita* más rápida que en el pasado —lo que constituye, como se ha expuesto, la razón fundamental de una política de integración plurinacional— ¿no es una aspiración que corra el riesgo de verse frustrada por las exigencias de mantener el equilibrio exterior?

Veamos, en primer lugar, ante el ejemplo de Europa Occidental, cómo se plantea, en esta hora, el problema que acabamos de suscitar. Tratemos luego de determinar cuál ha sido, en este dominio, la experiencia concreta de los países europeos en el curso de los últimos años. Así se podrá intentar ofrecer, en fin, un esquema de las clases de soluciones que pueden esbozarse, dadas las dificultades previsibles, para llegar a la integración económica propuesta por el proyecto de creación de una zona de libre comercio.¹

1. ¿CÓMO SE PLANTEA EL PROBLEMA?

Parece lógico hablar de una tasa deseable de crecimiento; cada ser humano se da cuenta de sus propias aspiraciones en materia de ingreso y de consumo y hay grupos numerosos que comienzan a formular reivindicaciones precisas en este aspecto. A menudo, esas reivindicaciones se cifran, se cuantifican, por aquellos que las presentan, sea un sindicato o una asocia-

* El título original de este trabajo es "Taux de développement interne et balance extérieure" (Un problème posé par la création d'une zone de libre échange). J. W. Hackett, *Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée*. Nº 81, mayo de 1959. Versión española de Alfonso Ayensa.)

¹ Es evidente que, sean cuales fueren las conclusiones a que se llegue en lo que concierne a la cuestión precisa planteada en este trabajo, no constituirán elemento bastante para juzgar el proyecto de Zona de Libre Comercio. En efecto, iguales conclusiones pueden aplicarse a la Comunidad Económica Europea. La interrogante obligada en cuanto a la Zona de Libre Comercio, no significa que se atribuya buena calificación a la Comunidad. Además, el proyecto de la Zona se inserta en un cuadro histórico e institucional determinado del cual la Comunidad Económica Europea es, precisamente, uno de los elementos. De hecho, la elección no puede ser ya entre una Zona de Libre Comercio o nada, sino solamente entre modalidades diferentes que permitan preparar la coexistencia en Europa de los "Seis" y de los "Once".

ción profesional. El Estado, por su parte, procede de la misma manera cuando establece programas de desarrollo que abarcan un periodo de varios años. Ciertamente, se puede percibir en nuestra época la existencia de esta inclinación a desear un nivel de vida siempre más elevado en vez de preferir la estabilidad o el relativo incremento de las comodidades. Pero no es ése, sin embargo, el sentido dominante de las presentes aspiraciones de los diversos grupos humanos y, considerándolo así, la ausencia de mejora de las condiciones de vida —o una tasa de mejoramiento de estas condiciones demasiado débil si se tiene en cuenta los deseos expresados por la colectividad— constituye una fuente de crecientes tensiones sociales. Conviene señalar también que así como cada grupo social se compara con otros que habitan en la misma comunidad nacional, un país puede comparar, como es obvio, su propia tasa de desarrollo con las registradas en otros países extranjeros.

Fácilmente se concibe, por tanto, cómo en el cuadro de una política de integración económica plurinacional ciertas divergencias en las respectivas tasas de crecimiento de cada país pueden constituir causa de insatisfacción para algunos de los Estados participantes, si los dirigentes de países cuya tasa de crecimiento sea baja atribuyen esta situación a la política de integración que se está practicando y a las reglas del juego que esta política implica. Pero todavía se puede ir más lejos y señalar que incluso un país, realmente beneficiado por una tasa de crecimiento superior a la que hubiera obtenido de no unirse a un proyecto de creación de tal conjunto plurinacional, puede no sentirse satisfecho si en el seno de la zona de integración subsisten diferencias en los ritmos nacionales de desarrollo.

El problema a que hemos hecho referencia lo perciben con toda claridad las autoridades nacionales encargadas de elaborar un proyecto de integración plurinacional, aunque no lo presenten en los mismos términos. En Francia, por ejemplo, cuando en un momento dado la opinión se expresó en forma hostil hacia el proyecto de Zona de Libre Comercio —por razones muy diversas— se formuló la objeción de que la Zona conferiría ventajas a la industria británica en lo que concierne a sus exportaciones al Continente y transformaría al Reino Unido en tierra de elección para los capitales privados norteamericanos invertidos en Europa Occidental.² Se-

² No tratamos de hacer aquí una reseña histórica de las extensas negociaciones, aún no terminadas, para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio. Nuestro propósito es, simplemente, examinar algunos aspectos de tal proyecto.

El lector podrá encontrar referencias más amplias y precisas en numerosas publicaciones en las cuales este proyecto ha sido objeto de examen y comentarios. Especialmente, se podrán consultar las siguientes:

—Informe sobre las posibilidades de creación de una Zona de Libre Comercio, OECE, París, enero, 1957.

—“Estudio de los problemas planteados por la creación de una Zona de Libre Comercio.” Informe del Consejo Económico, *Journal Officiel*, 23 de febrero de 1958.

—*European Free Trade Area: Federation of British Industries*, abril, 1957.

—*L'OECE et le Marché Commun*, par Marc Ouin, OECE, abril, 1958.

gún este criterio francés, el resultado de la integración consistiría en favorecer el crecimiento de las industrias británicas en detrimento de las otras de la Zona. El hecho de que análogos recelos no hayan sido expresados con tanta vehemencia por Francia en lo que concierne a la industria alemana, en el curso de la elaboración del Tratado de Roma, se explica, sin duda, por diversas razones, pero tal vez en parte porque los dirigentes franceses pensaban encontrar en las instituciones de un mercado común vigoroso una mayor protección contra el peligro que para su país podría representar un desarrollo más vigoroso de la industria alemana.

En un ámbito de la actividad económica —en el de la agricultura— parece ya aceptado que la asociación de los diecisiete países se realizará, no por la eliminación de tarifas y de controles cuantitativos sobre el comercio en el interior de la Zona, sino por un acuerdo sobre la organización de los mercados agrícolas nacionales y del comercio de productos agrícolas. La zona de cooperación así creada comprenderá, pues, un “mercado organizado” y no un mercado libre. En cuanto a los productos industriales, el régimen que les será asignado no ha sido todavía fijado de un modo definitivo. Parece, sin embargo, que el objetivo primordial sigue siendo el establecimiento de un programa encaminado a la eliminación progresiva de las tarifas y de los controles cuantitativos sobre el comercio internacional en las mismas condiciones, y a idéntico ritmo, que en el mercado común de los Seis. Empero, teniendo en cuenta que la forma institucional de la Zona de Libre Comercio será menos “supranacional” que la creada por el Mercado Común, parece actualmente probable que se reserve un régimen particular para determinadas industrias que se consideran especialmente amenazadas por la competencia extranjera. A pesar de tales excepciones, la creación de la Zona de Libre Comercio debe llevar a una intensificación de intercambios en el interior de la misma, intensificación que, en el pasado, ha sido interpretada como indicio del éxito de la doctrina de integración económica internacional.³ El resultado de esta iniciativa consistirá en que siendo superior a su nivel inicial la propensión a importar de cada país participante, la coyuntura interna dependerá más de lo que precedentemente dependía de la demanda exterior y, por ello, una política de desarrollo nacional encontrará antes el límite que la balanza exterior impone al crecimiento.

Así pues, hasta ahora, en el curso de la posguerra, los países europeos han empleado dos clases de medidas de política económica para conciliar el continuo crecimiento de sus economías internas y el mantenimiento del equilibrio de sus pagos exteriores: medidas, por un lado, de *política interior* y, por otro, de *acción directa sobre la balanza de pagos*. A menudo, estos dos tipos de política han sido aplicados conjuntamente, pero con clara ten-

³ Para comprobarlo, basta con examinar los informes anuales de la Alta Autoridad del Carbón y del Acero.

dencia a otorgar prioridad a la acción directa sobre los intercambios exteriores, haciendo uso de los controles cuantitativos y del control cambiario. Sea cual fuere la forma que, en definitiva, revista la Zona de Libre Comercio, este proyecto obligará necesariamente a los países miembros a renunciar en el futuro, salvo en el caso de dificultades graves y urgentes, a estos medios de control de la balanza de pagos. Al mismo tiempo, la integración impondrá a los países participantes en ella nuevas obligaciones (mantenimiento de una tasa elevada de producción y de empleo e intensificación de los intercambios). Problema de fondo para el buen éxito del proyecto de Zona de Libre Comercio es encontrar, por tanto, nuevos métodos de política económica capaces de atenuar las causas de conflicto entre los dos objetivos de tasa elevada de crecimiento y de equilibrio exterior. La búsqueda de ellos, puede verse orientada con claridad si se examina, en primer lugar, la experiencia adquirida en este dominio, en el curso de los últimos años, por los países de Europa Occidental.

II. LA EXPERIENCIA DEL PASADO RECIENTE *

Desde que finalizó la última guerra, se ha consagrado un buen número de estudios al problema de las relaciones entre el crecimiento económico y el equilibrio exterior. La contribución teórica que tales estudios representan para la solución de dicho problema, no deja de ser estimable, aunque no sea bastante para llegar a fórmulas completamente satisfactorias, como se verá más adelante. En general, parece admitirse hoy que los factores principales que determinan la evolución de la balanza comercial de una economía durante el periodo de crecimiento son: las tasas de incremento de la productividad y de las producciones, unidas al movimiento de los ingresos y, por ende, al de los precios, teniendo en cuenta las elasticidades de la oferta y de la demanda de importaciones y de exportaciones, en relación, por una parte, con los precios y, por otra, con los ingresos.

Las variables estratégicas son numerosas, como puede verse, aun cuando no constituyan más que una simplificación del problema. Además, algunas de éstas no pueden ser determinadas estadísticamente, en la actualidad, en lo que respecta a un buen número de países. Va a ser menester, por tanto, conformarse en este estudio con las indicaciones que puedan derivarse de las cifras de la contabilidad nacional y del comercio exterior, matizando algunas de nuestras conclusiones en consideración a las lagunas estadísticas.

* La siglas de las gráficas que aparecen en este trabajo serán: Alemania: AL. Austria: AUS. Bélgica-Luxemburgo: BEL.LUX. Dinamarca: DIN. Francia: FR. Grecia: GR. Irlanda: IR. Italia: IT. Noruega: NOR. Países Bajos: P.B. Portugal: POR. Reino Unido: R.U. Suecia: SU. Turquía: TU.

CUADRO 1. *Incremento del Producto Nacional Bruto y de las importaciones y propensiones medias y marginales a importar (1950-1956)*

| <i>Países</i> | <i>Incrementos del Producto Nacional Bruto en % (a precios constantes)</i> | <i>Incrementos de las impor- taciones en % (a precios constantes)</i> | <i>Propensión media a importar</i> | <i>Propensión marginal a importar</i> |
|---------------------|--|---|--|---|
| Alemania Occidental | 62 | 168 | 19 | 2.7 |
| Austria | 45 | 81 | 23 | 1.8 |
| Bélgica-Luxemburgo | 21 | 49 | 33 | 2.4 |
| Dinamarca | 9 | 31 | 32 | 3.4 |
| Francia | 28 | 70 | 15 | 2.5 |
| Grecia | 49 | 6 | 18 | 0.1 |
| Irlanda | 6 | — 5 | 39 | — 0.8 |
| Italia | 38 | 67 | 14 | 1.8 |
| Noruega | 22 | 43 | 43 | 2.0 |
| Países Bajos | 29 | 71 | 48 | 2.4 |
| Portugal | 19 | 21 | 22 | 1.1 |
| Reino Unido | 17 | 32 | 22 | 1.9 |
| Suecia | 19 | 48 | 22 | 2.5 |
| Turquía | 44 | 126 | 9 | 2.9 |

FUENTE: Calculada con base en estadísticas generales de las Estadísticas del Comercio Exterior y en las de Ingresos y Egresos de la OECE (Organización Económica para la Cooperación Europea).

A. Incrementos comparados de las producciones y de las exportaciones

Durante el periodo 1950-56, los incrementos del producto nacional bruto en los diferentes países de la zona de la OECE fueron extremadamente divergentes (véase cuadro 1). Se advierten incrementos muy elevados (Alemania Occidental, Austria, Italia, Grecia) e incrementos muy débiles (Dinamarca, Irlanda). Las propensiones medias a importar son asimismo muy divergentes, igual que las propensiones marginales. Sólo con tres excepciones (Irlanda, Grecia y Portugal) los incrementos en el volumen de las importaciones han sido superiores —y a veces muy superiores a los incrementos del producto nacional bruto (véase gráfica 1). Este resultado concuerda con el hecho de que, desde hace algunos años, los intercambios europeos han tenido tendencia a aumentar más rápidamente que la producción. Hay que ver en ello una consecuencia de ciertos factores, como la reducción de los controles sobre los cambios y sobre el comercio y el incremento de la competencia internacional. Es posible, también, que este fenómeno no signifique más que un retorno a una situación de normalidad después de largos años de controles y de anarquía económica. Empero, en la hipótesis de una eliminación de tarifas y de controles cambiarios

cabe suponer que esta tendencia *persistirá* y, consiguientemente, que con ella se registrará un *aumento de las propensiones medias* a importar.

B. Incrementos de la población y de la productividad

Las cifras del cuadro 1 no tienen en cuenta los incrementos de la *población* y no proporcionan tampoco indicaciones sobre la evolución de las *productividades* respectivas. Estos datos figuran en el cuadro 2.

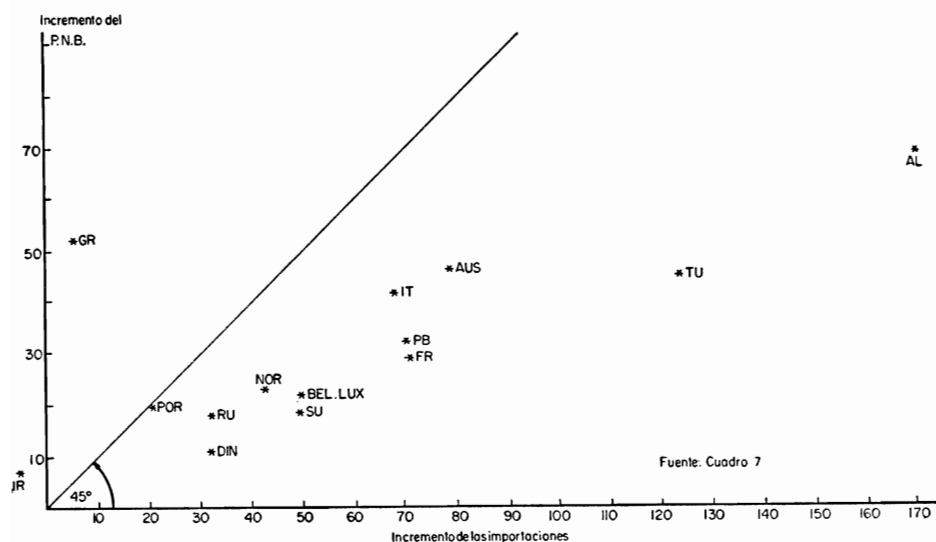
CUADRO 2.* *Incrementos del Producto Nacional Bruto, de la población total, del Producto Nacional Bruto per capita y del Producto Nacional Bruto por hombre-hora (1950-55) en porcientos*

| Países | Producto Nacional Bruto | Población total | Producto Nacional Bruto por hombre-hora | Producto Nacional Bruto per capita |
|--------------------|-------------------------|-----------------|---|------------------------------------|
| Reino Unido | 15.3 | 1.8 | 8.8 | 13.2 |
| Alemania | 59.7 | 5.2 | 33.8 | 51.8 |
| Francia | 22.8 | 3.7 | 18.6 | 18.4 |
| Italia | 32.9 | 2.8 | 23.4 | 29.3 |
| Bélgica-Luxemburgo | 16.6 | 2.5 | 13.4 | 13.7 |
| Países Bajos | 27.2 | 6.3 | 18.4 | 19.7 |
| Suiza | 13.7 | 6.2 | 12.5 | 7.1 |
| Suecia | 16.0 | 3.5 | 14.3 | 12.1 |
| Dinamarca | 7.9 | 4.0 | 6.4 | 3.7 |
| Noruega | 18.8 | 4.9 | 15.7 | 13.2 |
| Austria | 38.6 | 0.4 | 27.7 | 38.0 |
| Irlanda | 8.5 | — 2.0 | 11.0 | 10.7 |
| Portugal | 14.7 | 3.5 | 10.9 | 10.8 |
| Turquía | 37.9 | 15.1 | 23.3 | 19.8 |
| Grecia | 38.3 | 5.4 | 27.8 | 31.2 |

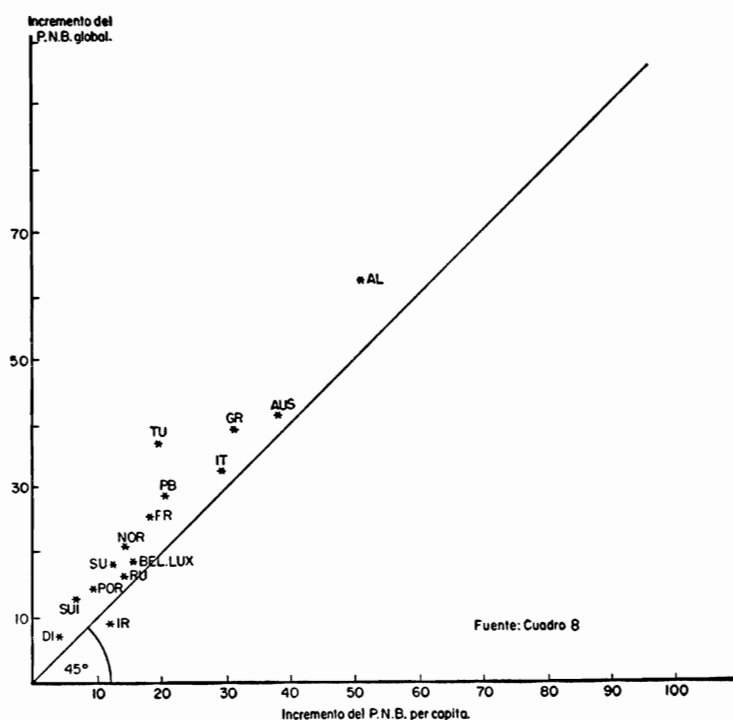
FUENTE: Calculada según las estadísticas de la OECE, 8º Informe Anual, vol. II, p. 20.

* Se utilizan aquí cifras correspondientes al período 1950-55, en lugar de 1950-56, ya que los cálculos de productividad por hombre-hora han sido establecidos por la OECE solamente para estos años.

Las experiencias demográficas de los países de la futura Zona de Libre Comercio durante los últimos años han sido muy diversas y obligan a modificar las cifras de los incrementos del producto nacional bruto. Se comprueba así que las tasas de aumento *per capita* de este producto han sido mucho menos importantes en varios países (en especial en Turquía, Grecia, Países Bajos y Alemania —a causa en éste de la inmigración de Alemania— del Este) de lo que harían suponer las cifras de incremento del P.N.B. El hecho de que los incrementos demográficos más fuertes se hayan registrado



GRÁFICA 1. Incrementos del Producto Nacional Bruto y de las importaciones de bienes y servicios de 1950 a 1956. Volúmenes y porcentajes.



GRÁFICA 2. Incrementos comparados del P. N. B. global y del P. N. B. *per capita* (1950-55).

en países con una tasa de crecimiento económico elevada, no disminuye en nada la gravedad del problema demográfico en determinados países (véase gráfica 2). Naturalmente, en esta etapa del análisis estadístico no se pueden extraer conclusiones sobre la evolución del nivel de vida.

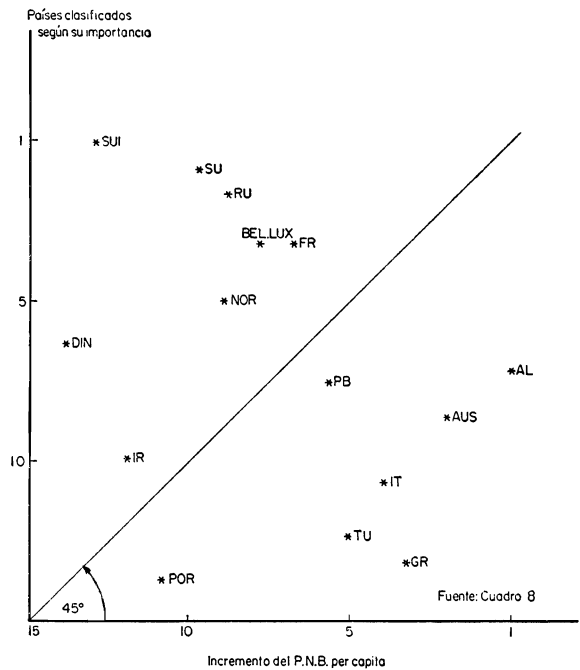
Las deducciones del anterior párrafo nos llevan evidentemente a pensar que en los incrementos del P.N.B., ya comprobados, el elemento decisivo radica en el aumento de la productividad por hombre-hora (véase cuadro 2).⁴

Si se examinan los incrementos de la productividad por hombre-hora en Europa Occidental entre 1950 y 1955 se advirtirá que *no existe ninguna relación* entre estos incrementos y la estructura económica de los países en cuestión. Así, los dos principales países industriales de Europa Occidental (Alemania Occidental y Reino Unido) se encuentran en las dos extremidades de la escala. El incremento del P.N.B. por hombre-hora, en Alemania Occidental, ha sido de unas cuatro veces superior al del Reino Unido; tres países de Europa del Sur —Italia, Grecia y Turquía— obtuvieron tasas de aumento de sus productividades por hombre-hora más elevadas que las de los otros países, excepto Alemania y Austria. Ha habido, pues, incontestablemente, en el curso de los últimos años, una tendencia a la igualación de los productos nacionales brutos por habitante, lo que no quiere decir —hay que repetirlo— que los niveles de vida hayan evolucionado en el mismo sentido. No obstante, conviene señalar que los incrementos han sido mayores en aquellos países en los cuales los niveles absolutos del P.N.B. por habitante eran los más débiles (gráfica 3). Sería imprudente, sin embargo, tratar de extrapolar, para el porvenir, la tendencia reciente sin haber establecido, al menos de un modo sumario, las razones que explican este resultado.

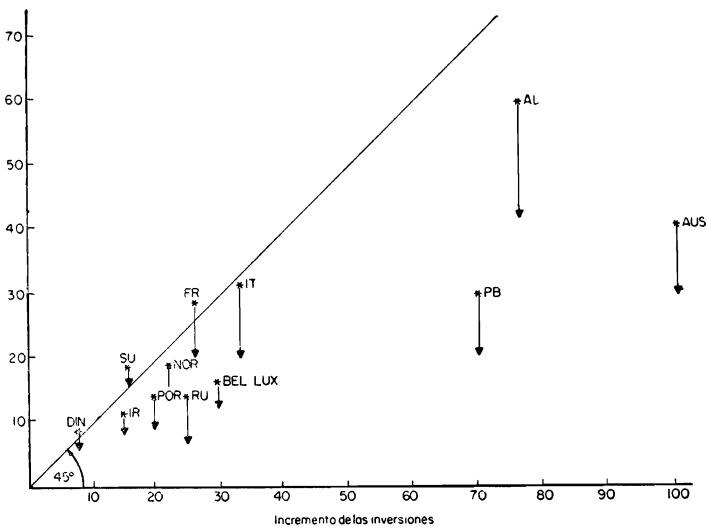
Se permanecerá fiel a todos los modelos de crecimiento afirmando que si la obligación de mantener el equilibrio interno y externo no impusiera un freno al aumento de las inversiones —la causa del incremento de la productividad por hombre-hora hay que buscarla, en último análisis, en la *progresión de las inversiones*— éstas, consideradas en su sentido más amplio, han de comprender no solamente las inversiones *directamente* productivas sino las de carácter intelectual y social.

En efecto, para no considerar más que la inversión en máquinas y en bienes de equipo —lo que es tanto más justificado por ser el periodo examinado un lapso relativamente corto (1950-56)— se advierte una estrecha correlación entre los incrementos de estas inversiones, de una parte, y los del producto nacional bruto en su conjunto y del producto nacional bruto por hombre-hora, de otra parte (gráfica 4). En todos los casos, con excepción del Reino Unido y de Grecia, los incrementos más importantes,

⁴ Hay que señalar que esta productividad es una medida estadística que no corresponde al concepto analítico de la productividad del trabajo.



GRÁFICA 3. P. N. B. *per capita* e incremento del P. N. B. *per capita* (1950-55).



GRÁFICA 4. Incremento del P. N. B. de las inversiones en bienes de equipo y del P. N. B. por hombre-hora (1950-55).

tanto del producto nacional bruto global como del producto nacional bruto por hombre-hora, se han registrado en los países en donde los *aumentos de las inversiones han sido más considerables* (gráfica 4).

Por lo tanto, el problema estriba en saber las razones por las cuales algunos países pudieron mantener una tasa elevada de desarrollo, o relativamente elevada —y, por tanto, han podido incrementar fuertemente sus inversiones— en tanto que otros no lo han logrado o solamente lo consiguieron en parte. También interesa inquirir cuál es el vínculo que puede existir entre la tasa de desarrollo interno y la balanza exterior.

C. El equilibrio exterior

Es extremadamente difícil mostrar con estadísticas la existencia de tensiones en cuanto a la situación de los pagos exteriores. En efecto, un *déficit creciente* de la balanza comercial o de la balanza de pagos corriente *no puede persistir* si un país no dispone de medios que le permitan financiar dicho déficit. A falta de tales medios, el gobierno debe adoptar medidas encaminadas a reducir el déficit a proporciones soportables. El establecimiento del equilibrio exterior que aparece en las cifras de la balanza comercial, *no indica*, por tanto, si el mantenimiento del equilibrio exterior ha hecho necesario frenar la expansión de la producción interna. Un índice estadístico más válido ante una discrepancia entre la tasa de crecimiento deseada para el interior y el equilibrio exterior, puede encontrarse en el *informe de las reservas de oro y de divisas para las importaciones*.

El porcentaje de las reservas de oro y de divisas en relación con el valor de las importaciones, en un momento dado, proporciona un índice de la holgura de la situación en cuanto a los pagos exteriores. La evolución de este porcentaje en el tiempo permite comprobar si un país se encuentra o no en condiciones de dedicar —en el más amplio sentido— una parte de los ingresos de sus exportaciones al incremento de sus reservas. Si al comienzo del periodo de comparación, la relación entre las reservas de oro y de divisas y las importaciones es *débil* y si esta relación *tiende a bajar*, o mejor, si se estabiliza, se puede deducir que existe una relativa tensión en lo que respecta a los pagos exteriores.

Dos datos serán elejidos para la comparación: 1950 y 1956 (véase la gráfica 5). En 1950, todos los países de la OECE, excepto Portugal, Turquía, Italia e Irlanda, tenían reservas de oro y de divisas inferiores al equivalente de las que obtenían con las importaciones de un semestre. En algunos casos: Alemania, Austria, Noruega, Dinamarca, la relación era inferior al 20 % de la importaciones anuales. En 1956 fue inevitable una comprobación semejante. Las reservas cambiarias, a las cuales se añaden las reservas de oro, siguen siendo todavía muy débiles, solamente tres países tienen reservas superiores al equivalente de las que se consiguen con las

importaciones de seis meses: Portugal, Alemania Occidental y Turquía. Además, excepto en lo que concierne a Alemania Occidental, Austria y Grecia,⁵ *todos los países* han visto disminuir el valor de sus reservas de oro y de divisas en relación con sus importaciones. El cambio experimentado en su situación, al respecto, por Alemania y Austria, es particularmente sorprendente.

Los datos de la gráfica 5 permiten pensar que, en lo que respecta a Portugal, la tasa de incremento interno, relativamente modesta durante el lapso 1950-56 (ver cuadro 2), no se enfrentó con dificultades exteriores, puesto que la relación reservas-importaciones permaneció casi estable y relativamente muy elevada respecto a todos los demás países. Hay más bien que deducir que Portugal, o los responsables de la política económica de este país, no desearon alcanzar una tasa de desarrollo más elevada. Sin embargo, se debe agregar que Portugal se ha convertido, desde que terminó la guerra, en refugio de capitales extranjeros.

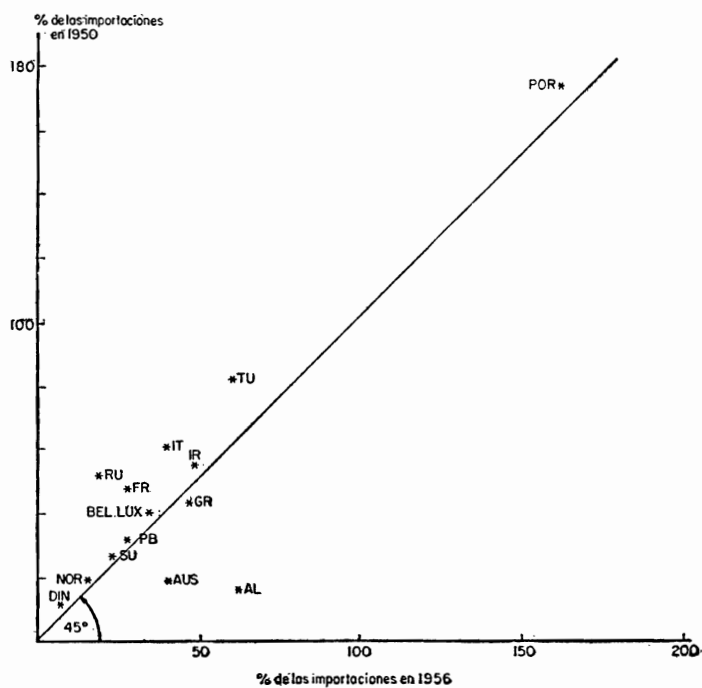
Una comparación de las situaciones de Alemania Occidental y de Austria —los únicos dos países que han mejorado sensiblemente su relación reservas-importaciones, ateniéndose a sus posiciones respectivas en la gráfica 5, exige que se inquieren las causas por las cuales tal situación fue alcanzada, igual que sería interesante saber qué razones determinaron en ambos una evolución diferente de la registrada en las otras naciones.

Sostengamos, en primer término, para establecer una aproximación inicial, que *el elemento determinante para fijar un valor posible de importaciones es la capacidad para pagar tales importaciones con las exportaciones*. Hay, por tanto, que partir de una estimación de la evolución de la *capacidad de importación*. Esta última puede definirse como el producto de la razón entre los precios de exportación y los de importación por el volumen de las exportaciones, o sea:

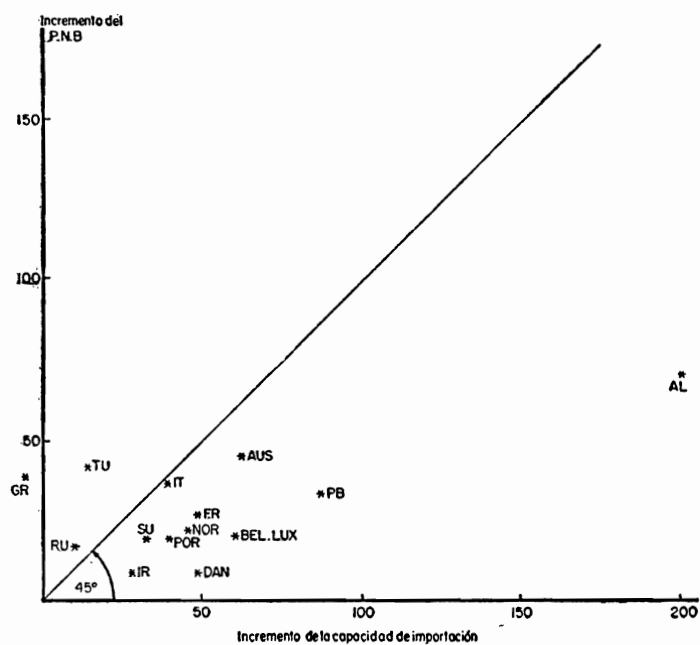
$$\frac{\Sigma p \exp.}{\Sigma p \text{ imp.}} \times \frac{\Sigma q \exp.}{1}$$

Los incrementos de la capacidad de importación de 1950 a 1955, comparados con los incrementos del P.N.B. se presentan en la gráfica 6. De esta gráfica resulta que algunos países que han conocido una rápida tasa de crecimiento interno —Alemania Occidental, Austria, Países Bajos— obtuvieron al mismo tiempo una tasa de aumento de su capacidad de importación igualmente rápida. Por el contrario, otros países —Turquía, Grecia y, en menor medida, Italia— no llegaron a incrementar su capacidad de importación tan rápidamente como su P.N.B. El caso de Francia es un caso intermedio, porque la tasa de incremento de su capacidad de impor-

⁵ Estos tres países se encuentran entre aquellos que tuvieron una rápida tasa de incrementos del P.B.N.



GRÁFICA 5. Relación entre las reservas de oro y de dólares y las importaciones en 1950 y 1956 (en porcentajes).



GRÁFICA 6. Incrementos comparados de la capacidad de importación y del P. N. B. (1950-55).

tación sólo ha sido modestamente superior a la del P.N.B. Otros países, como Bélgica, Luxemburgo y, sobre todo Dinamarca, incrementaron vigorosamente su capacidad de importación, sin alcanzar por ello una elevada tasa de desarrollo interno.

Para apreciar totalmente el sentido de los datos de la gráfica 6 es menester determinar cuál ha sido efectivamente el incremento de las importaciones durante el periodo 1950-55. Sería deseable también poder comparar estas cifras con la tasa teórica de aumento que *hubiera sido necesaria* para que aquellos países cuyo ritmo de desarrollo interno ha sido lento alcanzasen una tasa más elevada. Pero, desgraciadamente, los datos que podrían permitir tal cálculo no están disponibles.

Según las cifras del cuadro 3, se ve que los países de la OECE pueden agruparse en varias categorías, con arreglo a su experiencia en materia de desarrollo interno y de capacidad de importación y de exportación.

CUADRO 3. *Incremento del valor de las importaciones, de la capacidad de importación y del Producto Nacional Bruto de 1950-55 (en porcentajes)*

| <i>Países</i> | <i>Incremento del valor de las importa- ciones</i> | <i>Incremento de la capa- cidad de importación</i> | <i>Incremento del Produc- to Nacional Bruto</i> |
|---------------------|--|--|---|
| Reino Unido | 49 | 12 | 15.3 |
| Alemania Occidental | 115 | 204 | 59.7 |
| Francia | 54 | 45 | 22.8 |
| Italia | 82 | 36 | 32.9 |
| Bélgica-Luxemburgo | 46 | 58 | 16.6 |
| Países Bajos | 58 | 89 | 27.2 |
| Suiza | 42 | 35 | 13.7 |
| Suecia | 69 | 35 | 16.0 |
| Dinamarca | 38 | 50 | 7.9 |
| Noruega | 61 | 44 | 18.8 |
| Austria | 84 | 62 | 38.6 |
| Irlanda | 46 | 30 | 8.5 |
| Portugal | 61 | 38 | 14.7 |
| Turquía | 74 | 13 | 37.9 |
| Grecia | - 11 | - 5 | 38.3 |

FUENTE: Cuadro 2, gráfica 5 y estadísticas generales de la OECE.

Alemania Occidental se encuentra en una situación *única* —su capacidad de importación se ha visto incrementada con mayor rapidez que el valor efectivo de sus importaciones, lo que le ha permitido aumentar fuertemente sus reservas de oro y de divisas (véase la gráfica 5). Al mismo tiempo, el país ha alcanzado la tasa de desarrollo interno más elevada de Europa

Occidental. Hay que ver en este hecho el resultado de un conjunto de condiciones, algunas de las cuales son provisionales pero otras son más duraderas. En 1950 Alemania Occidental se encontraba todavía en la fase de su reconstrucción como consecuencia de la guerra, mientras que en otros países esa fase había sido ya superada. La estructura de la industria alemana —cortada de sus tradicionales mercados del Este— favorecía el auge de las exportaciones de bienes de equipo durante la fase de rápido desarrollo que, después de la guerra de Corea, iba a abrirse en Europa Occidental. Así, las exportaciones alemanas de productos manufacturados aumentaron en casi 400 %, mientras que, en el mismo periodo, las de otro gran país industrial de Europa Occidental —el Reino Unido— sólo aumentaban débilmente. Alemania pudo beneficiarse del margen no utilizado hasta entonces de su capacidad de producción, margen más importante que aquél de que disponía el Reino Unido, así como de una oferta elástica de los factores de producción, en especial de mano de obra.

La desocupación y la política interna de Alemania, unidas a un tipo de cambio de nivel favorable permitieron a este país mantener sus exportaciones competitivas tanto en lo concerniente a los precios como a los plazos de envío. Hay asimismo que reconocer que, en forma prolongada, la economía alemana se ha concentrado mucho más que otras veces sobre los mercados de Europa Occidental, ya que en ellos vierte las dos terceras partes del total de sus exportaciones, en tanto que el Reino Unido no aporta más del 30 %. Además, el esfuerzo de Alemania por invertir en las industrias primarias y en las de transformación ha sido muy intenso y más importante que el efectuado por el Reino Unido.⁶

El caso de Austria es parecido al de Alemania Occidental desde varios puntos de vista. Dicho país pudo incrementar muy rápidamente su P.N.B. (véase cuadro 2); su capacidad de importación tuvo un crecimiento relativo (véase gráfica 6) y, a pesar de haber registrado un aumento efectivo de sus importaciones, más fuerte que el de su capacidad de importación (cuadro 3), ha logrado elevar en proporción importante el monto de sus reservas de oro y de divisas respecto de sus importaciones (gráfica 5). Las exportaciones austriacas se han visto favorecidas por la existencia, en el país, de una capacidad de producción insuficientemente empleada, pero fácilmente utilizable por el desarrollo de las compras de Alemania, país que, en efecto, absorbe la cuarta parte de las exportaciones austriacas. Por otro lado, la balanza exterior austriaca, que durante los primeros años del periodo estudiado se vio sostenida por la ayuda económica y por los gastos militares hechos en su territorio por los países ocupantes, pudo fortalecerse luego con el incremento de ingresos invisibles como los provenientes del turismo que, en 1956, alcanzaron hasta 100 millones de dólares. Esta situación favora-

⁶ Ver el estudio de Tibor Barna en *Banker*, enero, 1958.

ble no impidió a Austria sufrir, a partir de 1957, determinadas presiones sobre su balanza exterior, a consecuencia de las cuales se vio obligada a frenar el desarrollo de su demanda interna.

El caso de los Países Bajos es bastante diferente del de Alemania Occidental y del de Austria. De 1952 a 1955 ese país conoció un importante incremento de sus exportaciones, con lo cual pudo obtener un considerable superávit en su balanza exterior. Contrariamente a lo acontecido en Alemania Occidental, los Países Bajos decidieron estimular las exportaciones de capital y dar así al mercado financiero de Amsterdam la importancia de que gozaba en el pasado. Esta fase fue de corta duración, porque en 1956 y en 1957 la demanda interna se desarrolló con más celeridad que la producción y se registraron voluminosos déficit exteriores en cada uno de estos años. Ante tal situación, los poderes públicos titubearon al advertir las perspectivas de disminución de las inversiones y considerando la gravedad de la situación demográfica nacional (véase cuadro 2). Como resultado, las reservas de oro y de divisas bajaron en gran medida.

La situación de Francia es semejante en ciertos puntos a la de los Países Bajos, porque conoció igualmente una vigorosa recuperación de su expansión interna durante el periodo 1950-55. Únicamente hay que señalar que la recuperación de Francia se inició algo más tarde —a fines de 1953— pero su expansión se prosigue desde entonces. Sin embargo, contrariamente a lo pasado en los Países Bajos, las importaciones francesas efectivas aumentaron más que la capacidad de importación del país. Durante ese periodo, Francia supo aprovechar para sus exportaciones el gran resurgimiento de la actividad económica de Europa, en especial de Alemania, porque las exportaciones de materias primas y de productos semielaborados, cuya oferta era elástica gracias a la existencia de una capacidad de producción subempleada, tuvieron fácil salida. Desde 1956 la demanda interna —tanto civil como militar— excedía de las posibilidades de producción nacional y, al mismo tiempo, los ingresos externos de carácter excepcional disminuían, con lo cual el desequilibrio exterior, oculto por circunstancias pasajeras, reapareció y todavía persiste. Francia ha tenido, en consecuencia, que anular todas las medidas de liberación cambiaria, devaluar el franco y buscar apoyos financieros extranjeros.

El ejemplo francés ilustra así un aspecto importante de los desequilibrios exteriores de Europa Occidental: el relacionado con la evolución de los precios. Es extremadamente difícil determinar de una manera estadística la influencia que ejerce sobre la balanza exterior una disparidad entre los niveles de los precios internos. Los índices de estos precios, disponibles hoy en día, no reflejan habitualmente la evolución que en los mismos se opera ni en lo que respecta a los bienes de exportación ni a los sustitutivos de las importaciones. Además, la definición de estas dos categorías de productos no puede ser establecida en definitiva. Si las dispa-

ridades de precios son suficientemente importantes, deberá tomarse en cuenta casi toda la producción nacional o extranjera técnicamente exportable. Si se razona sobre los índices de precios de las exportaciones o sobre los de las importaciones, se encontrará con la objeción de que, en este caso, no se pueden captar los movimientos de precios de los productos *que hubieran podido ser* exportados o importados pero que no lo son a causa de esos mismos movimientos de precios. A falta de una solución satisfactoria para este problema, se podrán ver los índices nacionales del costo de la vida, corregidos, si es menester, para tener en cuenta las modificaciones del tipo de cambio (cuadro 4).

CUADRO 4. *Incrementos del costo de la vida 1950-56 (en porcentajes)*

| Países | Incremento del costo de la vida | Modificacio- nes del tipo de cambio | Incrementos corregidos del costo de la vida |
|---------------------|---------------------------------------|---|--|
| Reino Unido | 38 | — | 38 |
| Alemania Occidental | 13 | — | 13 |
| Francia | 34 | — | 34 |
| Italia | 29 | — | 29 |
| Bélgica-Luxemburgo | 13 | — | 13 |
| Países Bajos | 24 | — | 24 |
| Suiza | 10 | — | 10 |
| Suecia | 38 | — | 38 |
| Dinamarca | 28 | — | 28 |
| Noruega | 40 | — | 40 |
| Austria | 52 | — | 52 |
| Irlanda | 32 | — | 32 |
| Portugal | 1 | — | 1 |
| Turquía | 47 | — | 47 |
| Grecia | 64 | 100 | -16 |

FUENTE: Estadísticas generales de la OECE.

Las disparidades de los movimientos de precios que se observan en el cuadro 6 son bastante desorientadoras. Una opinión sobre las repercusiones de estos movimientos no debe pasar de los límites de la prudencia, tanto más cuanto que no es seguro que el año básico (1950) represente un nivel de equilibrio de los poderes adquisitivos nacionales respectivos. Además, en determinados países, en especial en Grecia y Turquía, los sistemas de tipos múltiples de cambio hacen que sea todavía más difícil la interpretación de estas cifras. Se puede concluir que si un país —como fue el caso en Francia en agosto de 1957, antes de la devaluación—, el desarrollo de las exportaciones exige medidas de exoneración fiscal y la concesión de subvenciones

indirectas, los precios de las exportaciones son demasiado elevados en comparación con los de otros países. Parece asimismo que el muy importante incremento de las exportaciones alemanas y el superávit de la balanza comercial de este país, unido a una estabilidad bastante grande de los precios internos en Alemania Occidental, debe ser atribuido parcialmente a un nivel subvaluado del tipo del marco. Aparte de estos ejemplos, se puede decir, sin embargo, que la evolución de los precios en los diversos países de la OECE ha sido muy divergente de un país a otro y que esta evolución no puede desempeñar una función desequilibradora para la balanza exterior. Empero, no es posible precisar cuál será esta función y evaluar su importancia.

Consideremos ahora el caso de dos países subdesarrollados de la OECE: * Grecia y Turquía; el caso de Portugal ya ha sido mencionado. Se ha comprobado que las tasas de incremento del P.N.B. en estos dos países han sido relativamente rápidos (cuadro 2). Por el contrario, en lo que concierne a sus importaciones, ambos han tenido experiencias divergentes (gráfica 1). El volumen de las importaciones turcas incrementó fuertemente, mientras que el de Grecia disminuyó. La capacidad de importación creció muy débilmente en Turquía e incluso ha disminuido en Grecia (gráfica 6). No obstante, esto no impidió que las reservas aumentasen ligeramente en Grecia y fueran relativamente elevadas en Turquía. El desequilibrio de los pagos exteriores fue evitado gracias a la *ayuda exterior*. En 1950, Grecia recibió créditos exteriores por un monto superior a los dos tercios de las importaciones y en 1956 por una suma equivalente, pero que comprendía una parte importante de capitales privados. En cuanto a Turquía, este país recibió en 1950 una suma equivalente, más o menos, a la mitad de sus importaciones en créditos, y en 1956 un 35 % aproximadamente.

Las inversiones en Grecia, en el curso de los años considerados, se registraron especialmente en la construcción de edificios y de carreteras.⁷ A estas actividades hay que atribuir una parte importante del aumento del P.N.B. y al hecho de que para ellas no hubo que recurrir a las importaciones, por lo cual no se sintió tan directamente afectada la balanza exterior como va a serlo por los proyectos de inversión que son necesarios para el desarrollo de la industria griega. Como han afirmado los autores del informe de la OECE para 1956, al referirse a Grecia: este país continuará su expansión económica apoyándose, en el futuro, una gran parte en la ayuda exterior y en la inversión extranjera.⁸

La economía turca, como se ha visto, se ha beneficiado por un creci-

* Sobre estos puntos se pueden consultar dos informes recientes: "El comercio internacional", 1956, del GATT, publicado en 1957, y "La situación económica en Europa", OECE, Ginebra, marzo, 1958.

⁷ La inversiones industriales no aumentaron en este periodo.

⁸ Op. cit., p. 16.

miento sustancial de sus exportaciones, gracias especialmente a buenas cosechas, pero el ritmo de inversión interna —más elevado que en Grecia y más inclinado hacia la industria— pesa, sin embargo, sobre la balanza exterior y no hubiera sido posible sin una ayuda extranjera.

Un país que en el periodo 1950-55 ha sufrido una fortísima presión sobre su balanza exterior y que, por ello, ha tenido que frenar el desarrollo de su economía, es Dinamarca. Dicha nación, como se ha visto, ha conocido una tasa de incremento de su P.N.B. semejante a las más bajas de Europa Occidental, lo que se atribuye al débil crecimiento de sus inversiones y de su productividad (véanse gráficas 1 y 6). No obstante, la relación reservas-importaciones de Dinamarca permaneció muy baja (gráfica 5) y, a pesar de ello, la capacidad de importación del país ha aumentado en proporciones muy favorables (gráfica 6 y cuadro 3).⁹ La explicación reside en el hecho de que Dinamarca depende muy fuertemente del exterior para determinados bienes de inversión. Un incremento de inversiones productivas se traduce, pues, inmediatamente por importaciones suplementarias. Dinamarca tuvo que frenar —en el periodo de 1950-55 y posteriormente— la tasa de su desarrollo interno en razón del desequilibrio de sus pagos exteriores y esto tanto más cuanto que los poderes públicos han tendido a mantener una política de importaciones más liberal. Este país ilustra, efectivamente, de una manera bien gráfica, los límites que impone la situación de pagos exteriores a la tasa de desarrollo interno. La posición de Dinamarca se ha agravado también por el hecho de que los productos agrícolas constituyen más de la mitad de las exportaciones. Como un tercio, aproximadamente, de éstas va hacia el Reino Unido, el país ha experimentado los efectos de la débil elasticidad de la demanda extranjera —especialmente demanda inglesa —para sus exportaciones.

El caso del Reino Unido ejemplifica también las dificultades con que tropieza una nación que opta por una elevada tasa de desarrollo interno. Esta tasa ha sido muy débil en el transcurso y después del periodo 1950-55 (véase gráfica 1). La capacidad de importación ha aumentado solamente en muy débiles proporciones (gráfica 6) pero las importaciones efectivas han incrementado con mucha mayor celeridad, con lo cual fue más cuantioso el déficit de la balanza comercial y la relación reservas-importaciones descendió en más de la mitad. El Reino Unido, que es el productor de bienes de inversión más importante de Europa Occidental, se encuentra ya integrado en una red de intercambios comerciales conectada sobre todo con la zona esterlina, en la cual y desde hacía varios años las tasas de desarrollo han sido menores que las de Europa Occidental. Por otra parte, este país se ha colocado muchas veces ante un dilema en cuanto a sus ex-

⁹ El hecho de que las importaciones efectuadas parecen haber aumentado proporcionalmente menos que la capacidad de importación se explica porque Dinamarca tiene normalmente una balanza comercial deficitaria. En realidad, este déficit se incrementó en valor nominal entre 1950 y 1956.

portaciones de productos manufacturados. Efectivamente, los productos cuya exportación desea favorecer el Reino Unido encuentran fáciles salidas en el mismo mercado interno, puesto que son necesarios para las inversiones inglesas.¹⁰ Desde hace algunos años, el gobierno inglés ha preferido restringir la tasa de desarrollo interno mediante el uso de instrumentos de política monetaria, antes que prescindir de métodos liberales para los intercambios y de dejar de estimular la utilización mundial de la libra esterlina.

Las conclusiones de nuestra investigación, pueden por ahora resumirse así: sobre ejemplos empíricos, se ha comprobado que las tasas nacionales de desarrollo registradas en Europa Occidental en el curso de los últimos años —y que han sido muy divergentes— deben atribuirse en parte —teniendo en cuenta factores demográficos— a las diferentes tasas de incremento de las productividades nacionales y, a su vez, estas últimas son, en gran medida, consecuencia de los diversos ritmos de inversión. Empero estos ritmos de inversión no han sido fijados a los niveles deseados por cada país, pero con frecuencia han tenido que ser reajustados a niveles más bajos a causa de las tensiones ejercidas sobre la balanza exterior. De esta forma, dadas las diferencias entre las estructuras nacionales y las relaciones estructurales que existen entre unos y otros conjuntos nacionales, determinados países han podido optar por una tasa elevada de desarrollo interno y, por el contrario, en otros casos, han impuesto tasas inferiores de desarrollo a los otros. Hay razones para pensar que la integración económica internacional, mediante la eliminación de los aranceles y de los controles sobre el comercio y los pagos, incrementará en el futuro las ocasiones de desequilibrio de las balanzas exteriores en relación con la experiencia adquirida en un pasado reciente. Las divergencias entre las tasas nacionales de crecimiento deseadas y las realmente obtenidas, amenazan con acentuarse, a menos que se prevea el establecimiento de ciertas modalidades que permitan lograr para ellas niveles más altos.

III. LAS DIFERENTES SOLUCIONES POSIBLES

Cuando se trata de definir una política económica hay siempre tendencia a ver solamente un medio que permita alcanzar el objetivo perseguido, cuando en la realidad, para llegar a éste, existen varios que se completan y refuerzan.¹¹ Así sucede con el problema suscitado en este estudio. Por tanto, y sin ninguna intención peyorativa, se hablará, a continuación, de las soluciones “clásicas”. Sólo que uno permanece escéptico en cuanto a la completa eficacia de éstas, si no se las completa con otros instrumentos de

¹⁰ Ver artículo de R. Nurkse: “The relation between home investment and External Balance in the light of British experience, 1945-55”, *Review of Economics and Statistics*, mayo, 1956.

¹¹ Los interminables debates entre partidarios y adversarios de la política “monetaria” facilitan un excelente ejemplo.

política económica que, menos probados todavía, son, ciertamente, menos "clásicos".

A. Las soluciones "clásicas"

Éstas contienen, por lo general, dos partes: una nacional y otra internacional.

1. *En el plano nacional —los límites de lo que un país puede hacer por sí mismo—*. Un país debe poder —a reserva de lo que esté en condiciones de esperar de la organización de las relaciones económicas internacionales— equilibrar por sí solo su propia balanza exterior. Para ello, dispone de dos instrumentos: la *política monetaria*, completada, si es menester, por la *política fiscal* y por la *política cambiaria*.

La *política monetaria* y la *política fiscal* se apoyan en las recomendaciones siguientes: en caso de déficit exterior, es necesaria una deflación de la demanda interna; si, por el contrario, hay superávit, conviene estimular la actividad nacional.

Se ha subrayado con reiteración que tales recomendaciones no se imponen con igual fuerza a un país con déficit que a un país con superávit. En efecto, a menos de contar con ayuda extranjera en forma de créditos, el déficit exterior no puede durar, en tanto que el superávit no comprende en absoluto las mismas exigencias. Por tanto, si un país se ve obligado a aplicar una política monetaria y fiscal restrictiva, bien sea frecuentemente o durante un prolongado periodo, la víctima principal de esta política pueden ser las inversiones y también la tasa de incremento de la productividad.

Hay otro aspecto de la cuestión relativa a los límites de utilización de la política monetaria destinada a restablecer el equilibrio de la balanza exterior. Se trata de aquellas situaciones —que pueden ser numerosas, aunque no se piense mucho en ellas— en que la política monetaria sea incapaz de aportar una solución a un déficit exterior. Ya se ha visto, en la segunda parte de este estudio que, en condiciones estructurales diferentes,¹² una misma tasa de crecimiento puede dar lugar o a un superávit o a un déficit exterior. Por ejemplo, en un país determinado —y por razones económicas, sociales o institucionales— una elevada tasa de desarrollo puede ser inseparable de un alza de los ingresos nominales más fuerte que el incremento de la productividad media y, por tanto, inseparable también de un aumento de los precios. En otro país, el punto crítico por encima del cual el incremento de la producción conduce a subidas de precios más importantes que los aumentos de productividad puede fijarse a un nivel más elevado de utilización de los recursos nacionales, por ejemplo, a una tasa de desempleo de 3 % solamente, en lugar de 10 % en el primer caso.

¹² Propensiones medias y marginales a importar, elasticidad de la oferta de productos y de factores de producción, etc.

Examinemos ahora la *política cambiaria*. En su forma más simple, esta política pretende que, sea cual fuere el déficit exterior, un país —si pone fin a la inflación— puede restablecer el equilibrio de su balanza exterior apelando a la devaluación de su signo monetario. Otras versiones, un poco más matizadas, de esta misma tesis admiten la existencia de déficit estructurales —que, por otra parte, no son definidos con precisión—, para los cuales la devaluación o no puede restablecer el equilibrio o sólo puede lograrlo con deterioro excesivo de los términos del intercambio.

En lo que respecta a la política de devaluación, conviene advertir que ésta supone, en primer lugar, que cada país *puede* controlar la inflación interna que o bien se encuentra en el origen del déficit exterior o es el resultado de la devaluación. Es claro que en este punto se tropieza con las mismas dificultades estructurales en lo que concierne a la aplicación de la política monetaria (diferencias, de país a país, de las propensiones medias y marginales a importar, brotes de inflación, elasticidades de la oferta y de la demanda internas y externas). Pero hay más todavía.

La política cambiaria, así formulada, se ocupa únicamente del *restablecimiento del equilibrio externo*. Las repercusiones que sobre la tasa de desarrollo interno tengan las devaluaciones sucesivas, no se toman en consideración. Empero, precisamente en una política de integración plurinacional se deben tener en cuenta tales repercusiones.

De todas formas, parece que el empleo de las políticas monetarias y cambiarias tiene sus límites, los cuales son más restrictivos todavía si nos situamos en la perspectiva de la integración económica. Conviene insistir en cuanto a la utilización del término “límites”, porque no indica en modo alguno que estas políticas dejen de desempeñar su papel.

Habiendo examinado las soluciones “clásicas” sobre el plano nacional, conviene abordar ahora el examen de sus aspectos internacionales.

2. *En el plano internacional —qué puede esperar un país de la cooperación internacional—*. Desde la cooperación internacional de la década de los treinta, que fue iniciada por los bancos centrales, se ha reconocido que, al finalizar la vigencia del patrón oro —y dado el divorcio establecido entonces entre los movimientos de la mesa monetaria interna y los movimientos del oro— era necesario forjar un marco institucional internacional en el ámbito de los *pagos internacionales* con el fin de mantener el equilibrio de los pagos exteriores en un sistema libre de obstáculos a los movimientos de mercancías y de servicios.

Algunos van todavía más lejos en esta dirección, sin salirse del cauce que forman las soluciones “clásicas”: prevén una *armonización internacional de las políticas monetarias y fiscales*.

Por otra parte, el fin de la afluencia en masa de capitales de los países industrializados hacia los subdesarrollados, obliga a reconocer la necesidad de impulsar los movimientos de capitales públicos —además del flujo de

capitales privados—, que no obedezcan únicamente a los estímulos del mercado.

Estos tres aspectos —*pagos internacionales, coordinación— de las políticas monetarias y fiscales, movimientos de capitales* serán examinadas una a una.

En lo que concierne a los *pagos internacionales* se ha señalado varias veces, antes y después de la última Guerra, que las reservas de oro y divisas del mundo son, en general, débiles, y que esta debilidad tiende a acentuarse cada vez más, debido a la estabilidad del precio del oro, expresado en dólares norteamericanos, desde 1934 y al aumento del valor corriente de los intercambios internacionales. Desde el acuerdo de Bretton Woods en 1944, un organismo mundial —el Fondo Monetario Internacional— y desde 1950, un organismo regional —la Unión Europea de Pagos— tienen a su cargo, recurriendo a modalidades diversas, facilitar los intercambios internacionales mediante la concesión de créditos a los países que se encuentren provisionalmente en dificultad para realizar sus pagos exteriores. En época reciente —hacia 1953-54— se dibujó un movimiento de opinión favorable al retorno a la convertibilidad monetaria, lo que, como consecuencia, llevaría implícita la desaparición de la Unión Europea de Pagos. Desde 1956, los renovados llamamientos, tanto al Fondo Monetario, como a la Unión Europea de Pagos, hacen pensar que tales tentativas no cristalizarán en definitiva y que, por tanto, estos organismos se convertirán en partes integrantes y permanentes de la organización de pagos internacionales.

Ahora bien, los acontecimientos de los años 1957 y 1958 han mostrado la importancia capital de un organismo que puede ofrecer, si es menester, créditos a corto plazo a los países con déficit con el fin de evitar a estos últimos tener que reducir en gran cuantía el volumen de sus importaciones, desencadenando un movimiento acumulativo de recesión. Hay que inquirir solamente si los actuales recursos de la Unión Europea de Pagos serán suficientes para las nuevas tareas que en el porvenir le serán asignadas a este organismo. En efecto, el problema mundial del insuficiente nivel de liquidez internacional —oro y divisas convertibles— se reconoce ya y van a ser incrementados los actuales recursos de la Unión Europea de Pagos. Así pues, hace poco se hablaba de hacer más rígidos los trámites para la concesión de créditos por medio de la Unión. Puesto que, como hemos visto, la integración económica tenderá a aumentar el grado de dependencia, respecto del comercio exterior, de los países pertenecientes a una zona de integración plurinacional, parece que, justamente, habrá que hacer lo contrario y la Unión Europea de Pagos deberá, por tanto, disponer de recursos más considerables que hasta ahora. No es menos cierto que el funcionamiento de la Unión no puede concebirse más que si sus recursos financieros se dedican casi por completo a la concesión de préstamos a corto

plazo. Si no es así, se agravará esta situación, en la cual hay países que acumulan superávit, mientras otros hacen su deuda cada vez más voluminosa, transformando así los créditos que, en principio, fueron otorgados a corto plazo en créditos, de hecho, a largo plazo. Por eso se insiste en la necesidad de armonizar las políticas económicas de los países miembros de una zona de integración.

Esta *coordinación* está, por lo general, prevista de la manera siguiente: un país, cuya balanza de pagos es deficitaria, debe comprimir su demanda interior y, simultáneamente, un país con superávit en su balanza debe estimular la actividad interna de su economía y, por ende, sus importaciones. En el plano de la política monetaria, una política de armonización internacional plantea problemas técnicos sumamente complejos. En efecto, las diferencias institucionales y estructurales entre los países impiden la elaboración de reglas automáticas sobre esta materia. Por ejemplo, un país con superávit ¿deberá bajar la tasa de descuento de su banco central en el mismo porcentaje que el país deficitario aumenta el suyo? Incluso aunque un acuerdo fuera posible, ¿serían simétricos los resultados?

Pero sean cuales fueren las dificultades técnicas de una coordinación de las políticas económicas, un obstáculo más grave proviene del hecho de que no hay criterios objetivos que permitan determinar la acción que se impone. Ya se ha visto, en 1957 y 1958, con motivo del superávit de la balanza comercial alemana, cuando —en respuesta a las peticiones inglesas y francesas, especialmente, que eran favorables a una revaluación del marco y a una disminución de la tasa de descuento en Alemania—, se sostuvo que el superávit alemán era una consecuencia de la inflación en otros países y que la política que se imponía era la eliminación de esas tendencias inflacionarias.

Por todas estas razones, los proyectos de cooperación internacional hacen un lugar a la inversión internacional.¹³ No es menos evidente que estos proyectos adolecen de una doble indeterminación, en cuanto a su *monto* y a su *forma*.

El *monto de los capitales públicos disponibles* para el desarrollo de los países rezagados, que son también, por razones enunciadas en la segunda parte de este estudio, países con una tasa de crecimiento que sube a ritmo lento, sigue siendo una cuestión sometida a *regateos* en la cual las consideraciones políticas tienen más importancia que las económicas, variando la cuantía de las sumas efectivamente concedidas según las modificaciones que se introducen en las condiciones políticas correspondientes.

La primacía de las consideraciones políticas influye igualmente sobre

¹³ Descartamos la tesis según la cual el financiamiento externo del desarrollo económico debe realizarse únicamente con aportaciones de capital privado; no es que el papel que tales aportaciones pueden desempeñar sea despreciable, pero hay que convenir que es insuficiente, como lo ha demostrado la experiencia de los Estados.

la forma de los *movimientos de capitales públicos*. Al final de un profundo análisis de la evolución económica mundial en el curso de los últimos años, los autores de un informe de las Naciones Unidas¹⁴ llegaron a la conclusión de que “muchos países productores de materias primas se encuentran ante un dilema insoluble: o se acomodan a una tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo, pero en la certeza de que esa tasa agravará aún más las disparidades existentes entre sus niveles de vida y los de los países industriales, o buscan el medio de alcanzar una tasa de desarrollo más elevada y corren el riesgo de incurrir en desequilibrios persistentes de los términos de intercambio. La gravedad de este dilema dependerá, en parte al menos, de la medida en que estos países subviengan a sus propias necesidades de desarrollo o, al contrario, de la importancia de los recursos extranjeros que sean puestos a su disposición; estos recursos extranjeros tendrán que ser más importantes que los proporcionados a tales países, hasta ahora, desde que finalizó la guerra”.

Por otra parte, algunos de los países miembros de la OECE se encuentran incluidos en el grupo de países productores de materias primas estudiado por los expertos de las Naciones Unidas, especialmente Grecia y Turquía. Pero, como hemos tenido ocasión de comprobarlo, el problema así suscitado alcanza también a otros países que no están subdesarrollados en el sentido estricto de la acepción. Por ejemplo, se ha visto a países tan diferentes en cuanto a sus estructuras económicas como Dinamarca, el Reino Unido y Francia, que se encuentran, a su vez, ante el dilema evocado por los autores del informe de la ONU. Como, ni aunque se lograsen las condiciones necesarias para que se produjera una potente corriente de capitales desde los países “ricos” hasta los países “pobres”, no es concebible que países cuyo nivel de vida es comparablemente más elevado sigan *recibiendo* capitales de los otros, es forzoso preguntarse si es que no se pueden hallar otras soluciones que faciliten la armonización de las tasas de desarrollo en la Zona de Libre Comercio. A este examen dedicaremos la última parte de este estudio.

B. *En qué podría consistir una armonización de las políticas de desarrollo en un conjunto plurinacional*

En los proyectos de integración, tanto en los ya más avanzados —del tipo del Mercado Común—, como en los que lo están menos —por ejemplo, la Zona de Libre Comercio—, todavía no está suficientemente claro lo que concierne a los medios propios para realizar, de un lado, una *ordenación* adecuada de las tasas de crecimiento en la zona sometida a la integración, con el fin de hacerlas compatibles con las posibilidades de to-

¹⁴ *World Economic Survey*, Naciones Unidas, Nueva York, 1957.

dos sus miembros y, de otro lado, la *conciliación* de las tasas de desarrollo no sólo con el fin de *eleva*r el nivel medio de los ingresos reales en la zona, sino también de reducir su dispersión actual.

Consideremos, por un instante, el área geográfica de la OECE, sin tener en cuenta las fronteras nacionales de los países miembros. Se advertirá una fuerte concentración de los centros de producción, de consumo y de las diversas redes de transporte —comprendiéndose en esta concentración los puertos marítimos y fluviales— en una zona que abarca el Ruhr, la Renania, el Norte y el Paso de Calais, con una prolongación hasta la región parisiense —los países del Benelux, el centro y el nordeste del Reino Unido. Haciendo el esquema más preciso se puede decir que *dos grandes centros de producción industrial* se encuentran en la zona de la OECE: uno, continental, alrededor del Ruhr y otro extracontinental, en el Reino Unido. Estos dos conjuntos representan un 55 % de la producción de las industrias manufactureras de la zona.

Al norte y al sur de esta zona industrial, predominan la agricultura y las actividades extractivas. El norte constituye una región con altos rendimientos agrícolas y algunas industrias con importante capital: el aluminio en Suecia, por ejemplo. El sur se caracteriza por una agricultura de débil rendimiento y por industrias de carácter local.

Tal como se presenta actualmente el proyecto de Zona de Libre Comercio, cabe pensar que los mayores incrementos de la producción y de la productividad se registrarán en los grandes centros industriales ya existentes.¹⁵ Es ésta una de las razones fundamentales del interés que muestran por este proyecto tanto el Reino Unido como Alemania.

Una evolución de esta naturaleza es, a la vez, inevitable y necesaria, porque los grandes centros industriales ya existentes deben continuar impulsando el desarrollo de las zonas periféricas. Se ha visto, por ejemplo, cómo el auge de la economía alemana desde 1950 ha estimulado la expansión en otros países, en Austria y en los de Benelux, especialmente y, cómo los pequeños progresos registrados por el Reino Unido han influido sobre el desarrollo de otros, como Irlanda y Dinamarca. La simple hipótesis sobre la futura situación de los grandes centros industriales suscita dos clases de problemas: hay que saber cómo se desarrollará la competencia entre los centros ya existentes y luego considerar la necesidad de crear otros.

En cuanto a los centros industriales que ya existen, no se pueden excluir los tipos de competencia que llevan implícitas acciones oligopólicas y el establecimiento de cárteles internacionales entre los productores, apoyándose ambos en la potente ayuda de los poderes públicos. En estas con-

¹⁵ Estos centros disponen de un conjunto de ventajas que se debe a la existencia en ellos de una desarrollada infraestructura, de aglomeraciones urbanas dotadas de un elevado poder adquisitivo, de actividades complementarias (proveedores, servicios comerciales y financieros) y de una fuerza de trabajo calificada.

diciones —es decir, competencia entre industrias fuertemente organizadas y entre consorcios industriales nacionales— la integración económica ocasiona necesariamente desequilibrios internos y externos a causa de las luchas entre industriales y entre Estados. Además, las inversiones adicionales que cada conjunto de industrias —ayudado por su Estado— dedique al desarrollo de su propia potencia productora, se efectuarán en condiciones que den lugar a derroches, esto es, a una verdadera pérdida de recursos.

Ahora bien, estos nuevos desequilibrios, al añadirse a los desequilibrios anteriores, amenazan con quebrantar todo el sistema de pagos internacionales, ya de por sí edificado sobre bases más bien frágiles. La utilización de medios suplementarios para financiar tales desequilibrios, medios que podrían proporcionarse, de ser menester, en el marco de una reforma de la Unión Europea de Pagos, por ejemplo, no modificaría la situación en cuanto a la desigualdad de las tasas de crecimiento y del derroche de recursos reales provocado por la sobreinversión. Sólo si las incompatibilidades más importantes, que surgen en los proyectos y en los planes nacionales, pueden evitarse, se reducirá el riesgo de un desperdicio de recursos y, por otra parte, se encontrarán los medios de absorber los desequilibrios exteriores, dirigiendo los excedentes hacia nuevas zonas de desarrollo.

La creación de nuevos “*polos*” de desarrollo¹⁶ en el área de la OECE se impone por varias razones: permite amortiguar los efectos de la competencia de los antiguos “polos” y reducir los derroches debidos a ella; además, proporciona un enlace que traduce, efectivamente, en incremento de bienes y de servicios para todas las poblaciones de la zona, los progresos realizados en los grandes centros industriales y se pone a tono con la evolución futura de ciertos factores tecnológicos y demográficos.

Según los expertos, resulta que la creación de nuevos “polos” en Europa Meridional, sin que tenga la apariencia de operación de caridad internacional, puede justificarse por razones de índole económica. Los autores de un profundo estudio sobre la integración económica de Europa,¹⁷ entre los cuales hay economistas y geógrafos, han llegado a la conclusión de que si existen motivos para pensar que el desarrollo de los antiguos centros industriales se intensificará mediante la abolición de las barreras que se oponen a los movimientos de productos y de factores de producción, no es menos cierto que hay razones para apoyar el establecimiento de nuevos centros de producción en regiones no industriales. Se prevén, de modo especial, las posibilidades de utilización de nuevas fuentes de energía (atómica, gas natural, petróleo); el empleo de estas fuentes de energía en las industrias químicas y de preparación de metales no ferrosos, sirviéndose

¹⁶ Sobre la definición de esta noción de “polo” de desarrollo, véase F. Perroux, *Economie Appliquée*, enero-junio, 1955.

¹⁷ *Estudios sobre la unión económica de Europa*, Madrid, 1957, sobre todo el volumen VI y los capítulos de J. L. Sampedro y J. Chardonnet.

de materias primas nacionales o importadas; el incremento demográfico que, con la liberación de trabajadores actualmente ocupados en la agricultura, proporciona una mano de obra abundante. En el mismo orden de ideas, el profesor Ugo Papi ha sugerido recientemente —lo mismo que propuso al concluir la guerra— la conveniencia de hacer de la industria italiana un centro para la transformación, por cuenta de los demás, de las materias primas y productos semielaborados que le fuesen confiados.¹⁸

Podrá realizarse un esfuerzo de coordinación de los proyectos nacionales en materia de desarrollo con vistas a lograr un ajuste de los superávits y de los déficits de las balanzas comerciales, a fin de asegurar un elevado nivel de crecimiento y la utilización de la capacidad productiva en toda la zona. El establecimiento, mediante la formación de nuevos “polos” de desarrollo, de redes de comunicación para bienes y servicios entre la Europa industrial y la Europa agrícola, contribuiría a la reducción de las tensiones existentes entre esos grandes centros privilegiados que son los antiguos polos industriales. Tales son, al parecer, algunos aspectos de lo que podría constituir una política de integración económica en Europa Occidental.

¹⁸ Ugo Papi, “Zona di Libero Scambio e politica economica nazionale”. *Giornali degli economisti e annali di economica*, agosto, 1957. Ver también los trabajos de la Sociedad de Naciones (Consejo Económico y Social), en los años 1920 y siguientes, al tratar de reglamentar las deudas de guerra.