

Evolucion del Concepto de Orden Economico Internacional: 1914-1980*

Jan Tumlr**

***Director de Investigaciones
GATT (Acuerdo General sobre Ta-
rifas y Comercio); Profesor del Ins-
tituto de Altos Estudios Interna-
cionales de Ginebra.*

*Exposición en la Conferencia Internacional Sobre Experiencias de Polí-
tica Económica, Viña del Mar, Chile, abril 1981.

Evolución del concepto de Orden Económico Internacional: 1914-1980

Jan Tumlrir

1. Introducción

Este ensayo examinará el desarrollo de las ideas sobre política económica externa o internacional durante las siete últimas décadas. Expresado en términos más actualizados, se refiere a la visión que han tenido los gobiernos, durante las diferentes etapas de este período, sobre la naturaleza del orden económico internacional en el cual se encuentran insertas las economías que gobiernan y dentro del cual ellos, los gobiernos, tratan de alcanzar el interés económico nacional.

Se trata de un intento que es difícil de encuadrar dentro de una determinada especialización histórica. Tampoco puede considerarse sencillamente como una historia de las políticas económicas, ya que muchos actos de dicha política son respuestas apresuradas a eventos imprevistos; a menudo insuficientemente coordinadas con las demás políticas del mismo gobierno. Por lo tanto, es difícil señalar en qué medida las políticas efectivamente aplicadas reflejan verdaderamente dicho pensamiento general que constituye el centro de nuestro esfuerzo. Este ensayo es parte, en mejor medida, de una historia de las ideas, debido especialmente a que es imposible encontrarse siempre en una posición que permita trazar claramente la distinción entre las ideas que se tienen dentro o fuera de un gobierno. Pero dado que estamos preocupados de la evolución de las ideas —es decir, del aprendizaje—, es inevitable incluir una narración de los eventos que impartieron una lección o, dicho en otras palabras, algo de historia económica. Y sería menos que ingenuo si no mencionara que en el

trasfondo existe una cierta polémica en torno a algunas opiniones bastante generalizadas.

Es posible que la lectura de este documento sea más fácil si enumeramos, al comenzar, los principales problemas del orden económico internacional, tal como yo los veo. Se puede considerar que el período escogido comprende dos ciclos casi completos. La Primera Guerra Mundial destruyó lo que había sido un orden económico internacional relativamente estable. Durante los años 20 se hizo un gran esfuerzo para restablecer dicho orden; el esfuerzo no tuvo éxito y la desordenada estructura se desintegró casi totalmente durante los años 30. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se hizo un esfuerzo mucho más exitoso para lograr una reconstrucción institucional. En general, se puede decir que los años 1950 y 1960 fueron décadas de estabilidad y de creciente prosperidad en todo el mundo. Sin embargo, durante la segunda mitad de los años 1960 se hizo presente una nueva tendencia desintegradora que ha seguido tomando fuerza. Determinar qué es lo que queda del orden económico internacional, al comienzo de los años 1980, es una pregunta difícil de contestar.

Mi tesis es que detrás de estos dos ciclos existe una tendencia, o quizás un ciclo más largo, como si fuera del tipo Kondratieff. La tendencia se refiere al aumento de la influencia, durante el período en cuestión, de lo que he denominado la "ideología de la planificación" o, más simplemente, la politización de la economía. Por supuesto que no se trata de un crecimiento lineal, y la idea misma de la planificación ha sufrido varias transformaciones cualitativas. Su principal consecuencia es que la participación de las autoridades políticas en la estructura de la economía, necesariamente disminuye la rapidez de los ajustes económicos requeridos para un progreso estable. La idea de la planificación, como tal, es básicamente un reflejo de una creciente renuencia al ajuste. En este aspecto es donde se plantea un problema insoluble para el logro o la mantención de una estabilidad u orden económico internacional. Ese orden depende de dos conjuntos de disposiciones estrechamente ligados, monetarios y comerciales, cuya función principal o única consiste en provocar ajustes continuos y suficientemente oportunos en todas las economías nacionales, ante los cambios generados o producidos en cada una de ellas y que se difunden mediante su interacción en el mercado internacional. Como existen economías que se encuentran en etapas muy distintas de desarrollo, pero todas sujetas a cambios tecnológicos cada vez más rápidos, los grandes flujos internacionales de capitales son una condición necesaria para un equilibrio dinámico del

sistema como un todo. Sin un orden institucional que obligue al ajuste a los países deudores, se producirá una tendencia para que los préstamos internacionales financien la postergación de los ajustes, con el resultado que dichos préstamos se vuelvan incobrables con el paso del tiempo; o se producirá una insuficiencia general de gastos de inversión. Simultáneamente, amenos que los acreedores se vean obligados a efectuar ajustes, sus créditos también se volverán incobrables con el paso del tiempo, debido a que los deudores no serán capaces de obtener suficientes divisas para el servicio de la deuda.

2. El clima del pensamiento económico en los comienzos

Se ha escrito mucho sobre la evolución del pensamiento social durante las dos o tres décadas que precedieron a la Primera Guerra Mundial. En el prefacio de la segunda edición de *Law and Public Opinion in England* (1914), de Dicey, se presentan todos los temas más importantes de aquella literatura.

En el nivel económico, las formas más avanzadas de industrialización exigieron una oferta de habilidades mejor organizada, mientras que la creciente complejidad de los procesos de producción, al hacerlos más vulnerables, incentivaron una mayor preocupación sobre la satisfacción de la clase obrera. A nivel intelectual, los éxitos de la ciencia dieron lugar a la especulación acerca de los poderes de la acción colectiva organizada. La influencia de la biología, en particular, en la filosofía, produjo numerosos conceptos "orgánicos", "vitalísticos" u "holísticos" de la sociedad, todos con características antropomórficas más o menos pronunciadas. En la política, finalmente, la ampliación del derecho de sufragio, el nacionalismo y el hecho que la rápida urbanización estaba haciendo más visible la pobreza, aunque ésta estuviese siendo aliviada por el crecimiento económico, hicieron surgir tanto al "nuevo conservantismo" como al "nuevo liberalismo". En ambos casos, las ideas consistían en distintas nociones de paternalismo estatal. De todos estos impulsos, y otros, se fue cristalizando una ideología que oponía, y prefería, la cooperación a la competencia. La cooperación representaba la nobleza de la naturaleza humana y la competencia, lo egoísta y lo vulgar. A través de la cooperación, informada por la ciencia, la sociedad podía determinar deliberadamente su propio desarrollo.

3. Cambios que introdujo la guerra

Estas tendencias en el pensamiento social fueron reforzadas,

en muchos aspectos, por la guerra. Los gobiernos dirigían con mucho menos seguridad que antes de 1914. Después de una guerra de esas dimensiones, cuando la fiebre nacionalista se apagó y la gente comenzó a preguntarse para qué sirvió todo aquello, todos los Gobiernos europeos beligerantes, ya fueran ganadores o vencidos, se sintieron debilitados. Existían dos reacciones políticas comprensibles.

Los políticos y pensadores preocupados de los asuntos públicos estaban empeñados en salvar algo de la matanza, al menos. El resultado más obvio y prometedor fue, otra vez, "el poder de la acción colectiva". E. M. H. Lloyd expresó en forma clara este esfuerzo:¹

"Tal como las perversidades aterradoras (de la guerra pasada) excedieron en magnitud y horror a aquellas de las guerras anteriores, también el autosacrificio, el coraje, el servicio desinteresado e, incluso, se puede agregar, el logro de la cooperación voluntaria y efectiva, nacional e internacionalmente, entre grandes masas de hombres, sobrepasó todo lo que, en tiempos de paz, se hubiera podido imaginar... Por primera vez en la historia del mundo se comenzó a visualizar lo que podía lograr la asociación humana, elevada a su mayor grado...

"La gente ha comprendido que lo que se necesita no es sólo un programa transitorio para lograr que la vida retome su curso normal previo a la guerra, sino que alguna política más grande y permanente, concebida en el espíritu que la guerra ha revelado... Los hombres que han respirado el gran aire del sacrificio común están renuentes a volver al aire sofocante del egoísmo."

Una reacción similar a la de John Dewey, fue descrita por A. M. Schlesinger en los Estados Unidos de América, con ironía involuntaria pero mortífera, como sigue:

"Lo que más impresionó a Dewey en 1918 fue lo que él llamó las posibilidades sociales de la guerra: el uso de la tecnología para servir a la voluntad común, la subordinación de la producción incentivada por el beneficio, por la producción dirigida al uso y la organización de los medios de control público."²

¹*Experiments in State Control*, (Oxford, 1924), pp. 1-3.

²*The Age of Roosevelt*, Vol. I, *The Crisis of the Old Order* (Londres, 1957), p. 42.

La experiencia de haber manejado una economía en tiempo de guerra totalmente administrada pareció dar una base firme para estos sueños. La economía, que presenta un sistema infinitamente intrincado, cuya estabilidad depende de ajustes infinitamente delicados, es fácilmente abatida por la guerra. Esto es así por dos razones: dado que la guerra produce una sociedad unánime y no se espera que dure por mucho tiempo, los costos dejan de ser muy importantes.³ La guerra también representa una suspensión o colapso del orden internacional; mientras dure, las decisiones sobre políticas a aplicarse no están trabadas por consideraciones sistemáticas. Es fácil administrar una economía en tiempo de guerra.⁴

Segundo, hubo también una preocupación por "los frutos de la victoria", algo tangible para ofrecer al pueblo que ha luchado en la guerra. En la medida que se buscaba una recompensa material, este interés se convirtió, bajo las circunstancias de la vasta destrucción, en el deseo de obtener algo a cambio de nada.

Entre los resultados más tangibles de la guerra, los dos más importantes para lo que seguiría son: los grandes aumentos permanentes en el personal burocrático de todos los Gobiernos y el embrollo en las deudas interaliadas y en las reparaciones.

4. Política económica internacional en la década de 1920

En la mayoría de los países europeos, el objetivo fundamental de la política económica internacional estaba en conflicto con las condiciones políticas domésticas. El objetivo internacional era restablecer el orden confiable que existía antes de la guerra, gracias a la combinación del patrón oro con un sistema de tratados comerciales de largo plazo no discriminatorios. Sin embargo, al interior de cada país, las presiones políticas recién mencionadas

³Churchill habría dicho sobre el Armisticio de 1918: "A partir de las once horas comenzó a regir un nuevo conjunto de condiciones. El costo monetario, que nunca había sido considerado por nosotros como un factor capaz de limitar el suministro de los ejércitos, hizo valer su prioridad desde el momento en que cesaron las hostilidades". P. B. Johnson, 1968, *Land Fit for Heros. The Planning of British Reconstruction 1916-1919*, Londres, p. 229.

⁴Por esta razón, J. K. Galbraith es a la economía lo que J. P. Sartre es a la filosofía moral: hombres que nunca superaron un momento único y breve de su juventud, cuando la toma de decisiones económicas y morales parecía ser embriagadoramente fácil.

exigían una política económica mucho más activa y detallada, y los medios para su aplicación estaban a la mano.

Aun cuando poco después del Armisticio se dismantelaron la mayoría de los mecanismos de control y manejo de la economía de guerra, la participación e influencia del Gobierno sobre la economía seguía siendo importante en todos los países europeos, especialmente en los nuevos Estados que emergieron de los acuerdos de paz.⁵ El dismantelamiento de los controles directos del mercado y del comercio extranjero llegó más lejos en Inglaterra que en el resto de los países europeos. Sin embargo, y al igual que en el resto de Europa, la cuota de los ingresos y gastos gubernamentales en el PBN fue de 24% en los años 1920; es decir, más del doble de la proporción correspondiente a la década anterior a la guerra. Además, al igual que en la mayoría de los países europeos, la presencia del Gobierno en el mercado de capitales aumentó considerablemente.

En todos los lugares, el personal burocrático reunido para manejar la economía de guerra siguió siendo, después de 1918, muy superior en número a las burocracias que administraban la sociedad pre-1914; a tal grado, que J. Hicks, en su *Teoría de la Historia Económica*, que abarca milenios, podía hablar de una Revolución Administrativa que se produjo en 1914-1918. La simple disponibilidad de personal durante tiempo de paz hizo posible formas de control sobre las transacciones domésticas o locales, así como sobre las extranjeras que habrían sido inimaginables antes de 1914.

Las deudas entre los aliados y las reparaciones o indemnizaciones de guerra impuestas a Alemania gravaron la diplomacia económica (o la política económica internacional) del período entre las dos guerras con un problema que no tenía precedentes. Lo primero que hay que destacar es la enorme magnitud de estas obligaciones financieras entre los Estados y sus obligaciones en relación con los flujos de ingresos en dicha época. Basta con mencionar que Alemania, el deudor final, se encontraba gravado por, aproximadamente, tres PBN anuales y que, si se hubiera podido exigir el cumplimiento de los tratados originales (que exigían cinco PBN anuales, anteriores a la guerra), aún estaría

⁵En realidad, la eliminación de las restricciones cuantitativas y de los embargos casi se había completado a fines de 1919. La tendencia general a su reimplantación comenzó con la creciente inestabilidad económica a principios de la década de 1920.

pagando. Las enormes deudas no sólo no tenían ningún fundamento en activos productivos, sino que habían sido contraídas para pagar cuatro años de destrucción en gran escala e intensidad.

El asegurar estos pagos y recibos constituyó la preocupación principal de los Gobiernos de esa época. Ellos estaban preocupados (aunque Gran Bretaña y los Estados Unidos de América lo estaban en menor escala) de ciertas industrias, principalmente aquellas establecidas o ampliadas de manera significativa durante la guerra. Los costos de producción de estas industrias podían ser considerados como totalmente fuera de lo corriente respecto a los niveles internacionales, especialmente después de la consolidación monetaria. Las drásticas restricciones impuestas a la inmigración en los Estados Unidos de América (1917) generaron una preocupación intensa acerca del desempleo, especialmente en el sudeste de Europa. El desempleo también estaba siendo provocado por la segmentación del antiguo comercio interno en el Imperio Austro-Húngaro, consecuencia de la formación de nuevos Estados, justo en el momento cuando los nuevos Gobiernos más necesitaban prosperidad para su legitimación. Las consideraciones acerca de los pagos internacionales constituyeron otro motivo importante para que estos Gobiernos ejercieran una "responsabilidad" activa en cuanto a ciertas industrias, en su calidad de fuentes generadoras o ahorradoras de divisas. La presión del patrón oro, que se había vuelto a implantar sobre los costos de producción, condujo al gran movimiento de racionalización industrial de los años 20; el que, especialmente en Europa, no se limitó solamente a las fusiones, sino que a un comportamiento concertado entre firmas independientes, con el objeto de reducir la "competencia dispendiosa"; mientras que los Gobiernos adoptaban una actitud meramente pasiva o contribuían activamente al esfuerzo mediante subsidios y la implementación de contratos para el establecimiento de los cartels. (El objetivo inicial de la Ley Webb-Pomerene, de 1918, de los Estados Unidos de América, fue, al menos en parte, hacer posible la participación de las empresas exportadoras americanas en este tipo de acuerdos.)

Así hemos trazado un esbozo, al menos, del enorme aumento de influencia logrado por los Gobiernos democráticos de Europa sobre la economía de sus pueblos. Ahora será necesario combinar este cuadro con un examen del proceso político democrático y su desarrollo en los trabajos teóricos durante los decenios más recientes.

En gran medida, la política democrática se refiere a cambios económicos, a los que ahora denominamos "ajustes". Aquellos

que pierden, o los perdedores potenciales, tratan de obtener su compensación a través del proceso político. El grado en que lo logran depende de la calidad de dicho proceso y del ámbito que la constitución otorga para la intervención gubernamental en la economía. Cuando aumenta el poder legal del Gobierno para intervenir en la economía, cambia la naturaleza del proceso político y se concentra aún más en los aspectos económicos.⁶ Dicha politización de la economía necesariamente implica, incluso en la mejor de las circunstancias, una disminución de la velocidad de ajuste.

Estas condiciones explican la frustración de los esfuerzos de la Liga de las Naciones para restaurar la estabilidad y seguridad en las condiciones de comercio. Estos intentos están compilados en una publicación de la Liga de las Naciones, titulada: *Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies* (Ginebra, 1942). Se puede decir que estos esfuerzos representan, durante el decenio de 1920, una espiral descendiente de iniciativas cada vez más modestas. En la Conferencia de Ginebra (mayo 1922) se recomendó la eliminación de todos los obstáculos administrativos; la estabilización de las tarifas y la armonización de sus nomenclaturas; el fin de los embargos de importación y exportación y de las restricciones cuantitativas más opresivas y la generalización del tratamiento de la Nación Más Favorecida. Como el progreso respecto a estas recomendaciones generales resultó ser lento, se llamó a la Conferencia de Prohibiciones, en Ginebra, a la que asistieron veintinueve países, en octubre de 1927, para negociar la abolición de las prohibiciones de exportaciones e importaciones, las restricciones cuantitativas y los obstáculos administrativos que habían sido usados, generalmente, como recursos discriminatorios. Sin embargo, los acuerdos de la Conferencia fueron ratificados por un número pequeño de países y nunca llegaron a hacerse efectivos. Con posterioridad, se hicieron esfuerzos para negociar la liberación del comercio para ciertos grupos de productos. Se logró la renuncia a los embargos y la rebaja de derechos para el comercio de cuero, pieles y huesos; acuerdo que fue firmado por 18 países, en octubre de 1929. Luego, los esfuerzos de negociaciones se concentraron en acuerdos bilaterales.

¿Cuál es la explicación del fracaso de los esfuerzos destinados a restablecer un marco monetario viable para la economía mun-

⁶Ver: North, D. C., "Structure and Performance: The Task of Economic History", en *Journal of Economic Literature*, septiembre, 1978.

dial en la década de 1920? El hecho que el patrón oro hubiese sido restablecido mediante sucesivas decisiones nacionales y no por una acción coordinada y simultánea, no habría sido importante si posteriormente hubiese podido funcionar como un sistema. Las fuerzas sistemáticas podrían haber alineado los niveles de los precios nacionales y hubieran logrado que las tasas de cambio originalmente escogidas llegaran a ser realistas. Los países denominaban sus monedas según su peso en oro; pero eso no fue suficiente para restablecer un sistema. La manera en la cual la política monetaria de los Estados Unidos de América afectó el incipiente sistema monetario internacional en los años 1920, se encuentra descrito en detalle por Friedman,⁷ y sus conclusiones pueden resumirse en tres estadísticas y una frase: Entre los años 1923 y 1929 las existencias americanas de oro monetario aumentaban anualmente a una tasa promedio de 5,5 por ciento; el dinero de alto poder, a razón de 1,4 por ciento, y el stock de dinero, a razón de 2,8 por ciento. "No cabe la menor duda que los problemas británicos se habrían facilitado de manera importante si los Estados Unidos de América y, aún más, Francia hubiesen permitido un mayor grado de expansión monetaria, suficiente, por ejemplo, para que los precios mayoristas se hubiesen mantenido estables en este país entre 1925 y 1929, en vez de disminuir aproximadamente un 8 por ciento."⁸ Una crítica similar o incluso más severa puede dirigirse a la política monetaria francesa de la época, que se apoyaba, además, en restricciones administrativas sobre las transacciones de valores extranjeros en la Bolsa de París, impuestos prohibitivos aplicados a los ingresos de obligaciones extranjeras y aumentos sucesivos de los derechos aduaneros franceses. Al final de los años veinte, Francia y los Estados Unidos de América habían acumulado alrededor de dos tercios del stock de oro monetario del mundo.

El éxito logrado por Inglaterra con anterioridad a 1914 en la administración del patrón oro, partiendo de una base de reservas muy estrecha, se debía en gran medida al hecho que el comercio y, en consecuencia, las estructuras económicas nacionales respondían no solamente al flujo del oro, sino que con bastante flexibilidad y velocidad a cambios de la tasa de interés y a los flujos de

⁷M. Friedman y J. A. Schwartz, 1963, *A Monetary History of the United States 1867-1960*, Princeton, capítulo 6, especialmente pp. 279-187.

⁸*Ibid.*, p. 284.

capital consecuentes. Nuestra discusión sobre las relaciones comerciales en la década de 1920 demuestra que esta condición ya no existía después de 1918. El patrón oro de los años 1920 podía mantenerse, en consecuencia, por unos cuantos años, solamente mediante un importante volumen de préstamos privados americanos, tanto de largo como de corto plazo, que se concentraron en gran parte en Europa Central. Los flujos internacionales de capital pueden ser empleados para financiar ajustes en la economía "real" o, de manera alternativa, para postergar, aunque solamente de manera momentánea, los ajustes necesarios. La política comercial de la mayoría de los países retrasaba, de manera efectiva, los cambios necesarios en la composición de la producción. A medida que aumentaba el volumen de la deuda privada, superimpuesta sobre la deuda oficial, y su estructura internacional se volvía más compleja, el desajuste "real" (o los costos de los ajustes eventualmente necesarios) también seguía aumentando.

En general, se piensa que el problema nuevo y central de la política económica de los años 1920 consistía en "dinero caliente", movimientos desestabilizadores de capital a corto plazo. "Pero estos movimientos de capital, especialmente los aportes norteamericanos, eran menos confiables, más caprichosos, que los correspondientes movimientos de la preguerra; y una proporción indebida de los mismos consistía en préstamos de corto plazo, sujetos a recuperación repentina."⁹ ¿Qué fue lo que desestabilizó los flujos de capital durante este período? La respuesta se compone de dos partes: Primero, se produjo un aumento de la presencia del Gobierno en la economía, especialmente en el mercado de capitales. Este fue un cambio fundamental en relación a las condiciones económicas anteriores a la guerra de 1914, suficiente como para inquietar al capital extranjero. Las acciones gubernamentales en el mercado, que no estaban guiadas por alguna teoría conocida, eran impredecibles. La preocupación de los Gobiernos por sus propias transacciones de capital los llevó a tratar de manipular las privadas por fines políticos más que económicos.¹⁰

Segundo, y más importante que la presencia creciente del Gobierno en la economía, es que, en ausencia de acuerdos intergubernamentales estables, no existía límite a la interferencia del Gobierno en las transacciones privadas. Sin una obligación con-

⁹J. Viner, *International Economics*, p. 132.

¹⁰Véase H. Feis, *The Diplomacy of the Dollar* (Baltimore, 1950), y las primeras notas sobre los controles en el mercado de capitales francés.

fiable de liberación del comercio por parte de los principales países, es fácil entender que el movimiento de capitales entre ellos fuera de plazos indebidamente cortos y, generalmente, nervioso.

Por tanto, es imposible considerar la década de 1920 como una época de *laissez-faire* en el sentido tradicional. Fue, en todo caso, *laissez-faire para los Gobiernos* que, en la mayoría de los casos, pensaban que no había restricciones a su interferencia en la economía privada. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Gobiernos tomaron una porción aún más grande del ingreso nacional; pero, habiendo aceptado ciertas reglas que limitaban su intervención en las transacciones privadas internacionales, su comportamiento llegó a ser más predecible. Esta es la principal explicación de la diferencia en los comportamientos económicos de ambas décadas.

5. La Depresión Mundial

Los economistas siguen discutiendo si la Depresión tuvo una o muchas causas y si la causa principal fue de carácter real o monetario; pero éste es un debate que carece de interés. Mi interpretación sigue las dos indicaciones dadas por Kindleberger. Primero, ninguna cantidad de "distorsiones", "desproporciones" o "desajustes" en la estructura de una economía, nacional o internacional, puede, por sí sola, provocar una depresión o estancamiento prolongado. Necesitando una corrección, todas aquellas desproporciones representan oportunidades para nuevas inversiones. Su existencia puede provocar una recesión en una economía; es más, la función de una recesión consiste en llamar la atención hacia ellas y provocar el proceso correctivo que, dentro del marco de una política adecuada, con el transcurso del tiempo volverá a estimular la economía. Segundo, en base a puras expectativas probabilísticas, de todas maneras se debería haber producido una recesión a fines de 1920. Lo que hay que explicar es el fracaso de los esfuerzos por impedir que se intensificara y convirtiera en una crisis financiera internacional y, finalmente, monetaria.

Una explicación de este fracaso debe destacar la interacción entre el comercio y las finanzas; una interacción en la cual los fracasos de las políticas comerciales y financieras o monetarias se estimularon mutuamente. Ya en 1928, los préstamos netos de los Estados Unidos de América a Europa habían comenzado a disminuir de manera notoria. Ya en 1929, la producción industrial de

Alemania había llegado a su cúspide, al mismo tiempo que la de los Estados Unidos de América y sus importaciones muestran una pequeña disminución en cuanto a valor.¹¹ Una disminución en el otorgamiento de préstamos a Alemania redujo el mercado para las exportaciones de los países de Europa Occidental, al estar todos gravados con altos servicios de su deuda externa; todos reaccionaron aumentando el nivel de protección. Los precios agrícolas disminuían rápidamente. Durante los primeros meses de 1930 se produjo una breve recuperación en la economía de los Estados Unidos de América. Se estabilizaron las importaciones, aumentó la producción; incluso se pudo observar un renacer momentáneo de los préstamos internacionales, que llegaron a su cúspide durante el segundo trimestre.¹² La Ley Smoot-Hawley se firmó en junio de 1930, después de una tramitación parlamentaria que demoró aproximadamente 18 meses. La reacción de los otros países fue rápida y general. Los precios internacionales volvieron a mostrar una tendencia a la baja. Los países, principalmente exportadores, sufrieron los efectos de manera especialmente intensa. El servicio de la deuda externa de los doce principales países en este grupo ha sido calculada por Kindleberger como 1,4 miles de millones de dólares al año. A fines del otoño de ese año se produjo la primera de las tres series sucesivas de quiebras de bancos en los Estados Unidos de América. Se inició con "corridas" sobre los bancos rurales en los Estados exportadores de productos agrícolas del sur y centro de los Estados Unidos de América, antes de alcanzar Nueva York. El colapso financiero internacional se produjo el año siguiente: Kreditanstalt en mayo; Danat en julio (lo que provocó la imposición del control de cambio en Alemania); Londres en septiembre, seguida por una nueva e importante ola de quiebras de bancos en los Estados Unidos de América a fines de otoño. A estas alturas, ya se estaban erigiendo barreras a las importaciones, a una velocidad cada vez mayor en la mayoría de los países.

¿Hay algún significado en el curso geográfico y temporal, seguido por las presiones financieras que se desplazaban de un

¹¹ En julio de 1929, las series de producción industrial en los Estados Unidos de América se ajustan por estacionalidad; en Alemania no. No puede excluirse el hecho que la producción disminuyó antes en Alemania que en los Estados Unidos de América.

¹² E. P. Kindleberger, *The World in Recession 1929-1939* (Londres, 1973), p. 126.

país a otro? La mayor parte de la literatura sobre la Depresión Mundial trata los conceptos de "embrollos de liquidez" y "corridas de bancos" como hechos esenciales y se satisface con estudiar sus consecuencias. Pero las quiebras de los bancos no pueden ser explicadas mediante la columna de las obligaciones en el balance.

¿Por qué todos los depositantes deciden retirar sus depósitos repentinamente? Deben tener sospechas en cuanto a la calidad de los activos del banco. Los activos de los bancos son deuda; y pierden valor efectivo a medida que aumenta la incertidumbre acerca de la posibilidad de poder recuperar dicha deuda. Aquí encontramos el nexo entre finanzas y comercio que he tratado de esclarecer. La deuda agrícola en los Estados Unidos de América se hizo dudosa cuando las exportaciones agrícolas y los precios agrícolas volvieron a caer durante el segundo trimestre de 1930. Los préstamos extranjeros de los Estados Unidos de América se volvieron dudosos, por la publicación de la Ley Smoot-Hawley, la que disminuyó en forma aguda la habilidad para obtener divisas por parte de los deudores extranjeros. Toda la estructura del crédito internacional se derrumbó cuando se hizo obvio, en 1931, que el valor total del comercio internacional seguiría bajando, haciendo imposible que los deudores pagaran sus deudas en divisas.

Queda poco por decir acerca del derrumbe. Solamente un punto, como referencia para el futuro: en los diversos momentos críticos, cuando la cooperación entre los bancos centrales podría haber tenido importancia, estas instituciones no actuaron como autoridades monetarias. Actuaron, ya sea como bancos privados tímidos o, en el continente europeo, como servidores de las "celosas soberanías", preocupadas de marcar puntos políticos y estratégicos, aun en medio de una crisis financiera.

6. Conceptos evolutivos sobre economía internacional

El fracaso de los esfuerzos por restablecer el orden internacional durante los años 1920 puede atribuirse, en última instancia, a la negativa del Gobierno de los Estados Unidos de América por participar en ellos y a acciones erradas de parte de las autoridades monetarias del país. A pesar de haber alcanzado ya una posición económica destacada y de ser uno de los principales prestamistas del mundo, los Estados Unidos de América estaban políticamente incapacitados de participar en la reconstrucción institucional, como consecuencia de una división en su visión económica del mundo. Insistía en un mundo en el cual el capital (cada vez más

americano) pudiera moverse con libertad y seguridad, pero en el cual cualquier industria americana, que sintiese la necesidad, pudiera ser protegida contra las importaciones. A pesar de la intransigencia francesa en el tema de las reparaciones alemanas, los Estados Unidos de América eran el verdadero pivote del enredo de la deuda de las indemnizaciones. Así como Alemania era, en definitiva, el deudor final, los Estados Unidos de América, en definitiva, eran el acreedor final. Toda esa estructura de deuda intergubernamental sin activos productivos que la respaldasen, literalmente flotaba, por una parte, sobre creencias inamovibles en la santidad de los contratos y, por la otra, en el derecho del vencedor de castigar a la víctima hasta la cuarta generación. Evidentemente, cualquiera deuda es una expresión de fe, de creencia; ello está implícito en la palabra *crédito*. Con toda la comprensión que le podamos dar, en este momento, al estado de ánimo que existía en dicha época, queda ahora claro, sin embargo, que la insistencia de los Estados Unidos de América en las obligaciones contractuales y sus consecuencias sobre las relaciones intra-europeas, recargaron el lazo que normalmente se supone existe entre el acreedor y el deudor, y el nexo sobre el cual descansa toda la estructura crediticia de una civilización comercial.

Con el Gobierno americano prácticamente retirado, Gran Bretaña se convirtió en el líder intelectual del esfuerzo de reconstrucción. Sus iniciativas se encontraban guiadas por dos ideas que, conjuntamente, pueden considerarse como condiciones suficientes para el orden internacional. La primera consiste en lo que podríamos denominar "multilateralidad efectiva". El marco institucional de la economía mundial se compone de acuerdos entre un número relativamente pequeño o núcleo de economías desarrolladas. Si estos acuerdos se encuentran abiertos a todos los demás, sin discriminaciones, se ha establecido la base necesaria para un orden internacional. La segunda condición se refiere a los contenidos de dichos acuerdos. Estos consisten en dos conjuntos de reglas que, unidos, crean un *sistema multilateral de comercio y pagos*. El propósito central de las reglas que rigen los pagos internacionales es asegurar la convertibilidad de la moneda; el de las reglas de comercio es asegurar que no exista discriminación, limitando la protección a tarifas estables, sin permitir aumentos imprevistos en ellas. Estos dos conjuntos de reglas deben ser ajustados entre ellos en forma precisa, dado que las técnicas de restricciones al comercio y la convertibilidad son muy intercambiables. Cuando la convertibilidad cambiaria coexiste con estabilidad en el nivel de precios de, al menos, algunos países centrales,

y cuando todos los exportadores extranjeros gozan de igual acceso a, al menos, algunos de los más grandes mercados nacionales, entonces existe un mercado internacional y un sistema de precios que transmite información precisa sobre escaseces y superávit incipientes en la economía mundial. Esta información, interpretada con habilidad y experiencia, permite obtener conclusiones referentes a tendencias futuras en la economía mundial y es, por tanto, indispensable para los ajustes oportunos en la estructura de las economías nacionales.

Se podría comentar, al pasar, que el Pacto de la Liga de las Naciones ofrecía una base legal muy inadecuada para dicho esfuerzo. Los problemas de redacción son bastante conocidos. "En la medida que el Pacto de la Liga de Naciones proporcionó algo de base para el trabajo económico posterior de la Liga, ello se debió en gran medida a la insistencia británica y a pesar de la indiferencia e incluso oposición de los Estados Unidos de América."¹³ Gran Bretaña entregó iniciativas para las actividades más importantes de la Liga en el campo de la política económica internacional. Las autoridades británicas tenían clara conciencia de lo inadecuados que eran los esfuerzos de la Liga, ante la ausencia de los Estados Unidos de América y el hecho que Alemania no llegó a ser miembro hasta 1926. En mayo de 1922 se convocó la Conferencia de Ginebra, debido a una iniciativa de Lloyd George; y fuera del marco de la Liga, con el objeto de asegurar la participación de los Estados Unidos de América, Alemania y de la URSS. La resolución del Consejo Supremo Económico, que sirvió de base diplomática para la Conferencia, expresaba: "*Se requiere un esfuerzo conjunto de las potencias más fuertes* (énfasis añadido) para superar la parálisis del sistema europeo. Los esfuerzos deberán incluir la eliminación de todos los obstáculos al comercio, la provisión de créditos sustanciales para los países más débiles y la cooperación de todas las naciones para el restablecimiento de la prosperidad normal".¹⁴

También debe hacerse referencia a los inicios de la cooperación entre los Bancos Centrales, a comienzos del decenio de 1920, especialmente en relación a la exitosa consolidación de las monedas de los países más pequeños del centro y este de Europa, para lo cual el Banco de Inglaterra demostró poseer una mayor capacidad que el Banco de Francia para distinguir entre consideraciones de tipo económico y de tipo político. Por supuesto que el

¹³J. Viner, 1951, *International Economics* (Glencoe, Ill.), p. 285.

¹⁴Citado por J. S. Mills, 1922, *The Genoa Conference*, Londres, p. 12.

desarrollo de esta cooperación durante los años veinte fue demasiado lento para permitirle hacer frente a la crisis financiera de fin de década. Se podría plantear como crítica, quizás, el hecho que la multilateralidad efectiva fue considerada por los Gobiernos británicos como una condición deseable pero no necesaria. No se reconoció, con suficiente anticipación, el hecho que el patrón oro ya no estaba funcionando como sistema automático y que, sin una cooperación más estrecha entre los países principales, no funcionaría en absoluto.

También podría decirse que una plena comprensión de la necesidad de una multilateralidad efectiva se encontraba entorpecida por el concepto mismo que se tenía de la Liga, concepto que desempeñaba el papel de factor de influencia dominante sobre la política externa de Inglaterra en dicha época. La formulación de políticas internacionales, mediante un consenso entre un gran número de países, puede resultar en políticas sólidas (efectivas) solamente cuando los Gobiernos de los países claves tienen una plena comprensión teórica de los asuntos que deben ser tratados. La dificultad consiste en que la formulación de políticas internacionales mediante consenso, inhibe el proceso de formulación de políticas dentro de los gobiernos de los países claves. Este efecto se produce ya que entrega argumentos a los grupos o individuos que se oponen al rumbo de una determinada política; ellos pueden sostener que una determinada política, para que pueda surtir efecto, tendría que ser adoptada por todos los países. Desde otro punto de vista, los ejemplos de infracción a las reglas por los países pequeños de la misma organización internacional son empleados por grupos de intereses domésticos o locales para debilitar el cumplimiento o acatamiento de las normas por parte de los miembros más poderosos. Este tipo de argumento, así como los que se refieren a la distorsión de las posiciones de competencia relativa de las industrias nacionales, como consecuencia de la inestabilidad de las tasas de cambio, fueron utilizados como fundamento para la iniciativa y aprobación de la Ley de Protección de las Industrias del año 1921 (*Safeguarding of Industries Act*), así como durante la campaña electoral del año 1923, cuando el Partido Conservador luchó basándose en el tema de la protección.

La posición británica, reflejada tanto en las políticas nacionales como en las iniciativas propuestas en la Liga, reconocía plenamente la interdependencia entre los acuerdos monetarios y comerciales. En parte, ello se debió a los hechos de la situación: ningún país estaba dispuesto a otorgar concesiones significativas de carácter comercial, mientras no se estabilizara la situación

monetaria internacional. Sin embargo, los debates parlamentarios y la literatura económica de la época también reflejan una comprensión de la relación inversa: que un funcionamiento tolerable de los acuerdos monetarios requiere que los compromisos relacionados con políticas comerciales permitan que el intercambio comercial responda a los cambios en política monetaria. Esta comprensión fue mucho menor en los demás países europeos. Por cierto que Inglaterra ya había dejado de ser, en dicha época, un país de libre comercio, en el sentido estricto de la palabra. El arancel de McKenna, del año 1916, y la Ley de Protección de las Industrias, del año 1921, otorgaban protección a un buen número de industrias, especialmente aquellas que se encontraban en la vanguardia tecnológica. Sin embargo, los derechos aduaneros británicos eran, en comparación con los de la mayoría de los países europeos, mucho más moderados y estables; y únicamente con la excepción de las anilinas sintéticas, para las cuales se requería un permiso de importación, los derechos aduaneros eran las únicas medidas proteccionistas. Esto, en conjunto con la libertad para efectuar operaciones monetarias y el rumbo de la política monetaria, permite decir que la política económica nacional en Gran Bretaña forzó más que demoró los ajustes industriales necesarios para hacer frente a las nuevas situaciones internacionales.¹⁵

Con posterioridad a 1931, el pensamiento económico británico disminuyó su preocupación por la economía internacional y las condiciones de orden en él. Sin embargo, los debates de la época y la literatura sobre temas económicos revelan una comprensión de las causas de la Depresión que afectaba al mundo en dicha época, que es mucho más completa que aquella que existía en la mayoría de los otros países, especialmente los Estados Unidos de América. Aun cuando las iniciativas británicas, en relación a medidas internacionales, puedan haber sido poco prácticas, no puede dudarse que el análisis británico tenía razón en cuanto a dos aspectos fundamentales. Ya en 1932 se había hecho suficiente-

¹⁵ Este proceso de ajuste industrial fue más exitoso de lo que la opinión pública económica podría estar dispuesta a reconocer. El desarrollo de la economía, después de adoptar nuevamente el patrón oro, se pinta generalmente de un color totalmente negro. Una revisión de esta opinión debiera empezar con el reconocimiento de que el crecimiento promedio anual del PGB fue 2,3% en el período 1924-1929; más del doble que el del período 1899-1913, que fue del 1,1%; y la diferencia en crecimiento promedio de la productividad del trabajo es aun mayor entre estos dos períodos.

mente claro para la mayoría de los economistas británicos, dentro y fuera del Gobierno, que la Depresión Mundial reflejaba, en su esencia, un proceso de deflación acumulativo que podría ser detenido por una disponibilidad, nacionalmente coordinada o internacionalmente acordada, de liquidez adicional. En este sentido, se hicieron diversas propuestas:

a) Las proposiciones de Kindersley-Norman, que el Bank for International Settlements tomara préstamos de los Gobiernos; proposiciones similares para la formación de un fondo de US\$ 1,5-2 mil millones para otorgar préstamos a los bancos centrales, fueron efectuadas por el Embajador Británico en los Estados Unidos de América al comienzo de 1933.¹⁶

b) Proposiciones monetarias de Henderson, en Lausanne (12 de mayo de 1932), referente a una moneda especial, Certificados Internacionales, que deberían ser emitidos por el Bank for International Settlements hasta el 50 por ciento del valor de las exportaciones de oro del país, durante 1928; proposiciones similares fueron hechas por Keynes, en marzo-abril de 1933.

c) La proposición presentada por Woytinsky-Keynes, para un amplio programa coordinado —si no conjunto— de obras públicas en los países principales.

Frecuentemente, un detalle es la mejor ilustración. Por quizás dos décadas, posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se pensó que las "devaluaciones competitivas" de los años 30 habían sido una de las causas principales de la intensidad y duración de la Depresión. El hecho que varios economistas (Johnson, Mundell, Rolfe y otros) hayan señalado en 1960, y posteriormente, que lo que parecía ser una "devaluación competitiva" representaba principalmente y antes que nada un síntoma de la necesidad que el sistema tenía de una mayor liquidez —y una forma indirecta de lograrla—, refleja una profunda comprensión del problema. Hubert Henderson sometió un memorándum al Consejo Consultor Económico, que lleva fecha 27 de octubre de 1931, en el cual planteaba un análisis detallado de las dos alternativas para aumentar la liquidez del sistema, mediante: a) una devaluación conjunta de todas las principales monedas en relación al oro y b) una seguidilla de devaluaciones nacionales sucesivas.¹⁷

El segundo punto fundamental que la política británica toma-

¹⁶Kindleberger, pp. 210-11.

¹⁷"Internal Credit Policy—and International", en H. D. Henderson, 1955, *The Interwar Years and Other Papers*, Oxford, pp. 81-90.

ba en consideración, consistía en que ningún esfuerzo por lograr una acción conjunta podría tener éxito sin la participación de los Estados Unidos de América. Los Estados Unidos de América no podrían haber sido más explícitos en su negativa a cooperar: "Aun cuando nuestras relaciones internacionales sean de gran importancia, son, en cuanto al tiempo y necesidad, secundarias a la formulación de una sólida política nacional. Desde el punto de vista práctico, soy partidario que las cosas principales se consideren primero".¹⁸ "El mundo no será tranquilizado por la falacia engañadora de lograr una estabilidad momentánea y probablemente artificial de las tasas de cambio por parte de sólo unos pocos países grandes."¹⁹ Los desesperados experimentos domésticos del Primer New Deal con el oro y con los programas corporativistas del tipo Recuperación Industrial Nacional fueron suficientes para minar la confianza entre los hombres de negocios, no solamente en los Estados Unidos de América, sino que también en los países europeos y de ultramar más dependientes del intercambio comercial. En vista de esta situación, lo más sabio pareció ser concentrarse en la segunda o tercera de las mejores soluciones de que se disponía.

7. Evolución adicional del concepto de planificación

El aumento de la importancia otorgada por el pensamiento político y profesional de Gran Bretaña a la economía nacional, con posterioridad a 1931, se debió a varias razones. Una de las importantes fue el comienzo de la recuperación, después que la libra esterlina no había estado amarrada. Ello podía interpretarse, presumiblemente, como la victoria de la política nacional sobre el sistema internacional o de la inteligencia y la voluntad sobre las fuerzas ciegas de la ortodoxia. Parecía como si se estuviese abriendo un panorama infinito de mejoramientos futuros y de políticas nacionales cada vez más ingenuas. Las reacciones de Keynes, Harrod y Meade al mensaje mediante el cual Roosevelt torpedeó de manera muy efectiva la Conferencia Económica de Londres, del año 1933, son características de este período de transición intelectual. Se estimó que tenía una "razón magnífica". La idea de la planificación nacional recibió un impulso adicional, como con-

¹⁸Mensaje Inaugural del Presidente Roosevelt, 4 de marzo de 1933.

¹⁹Su mensaje en la Conferencia Económica de Londres, 3 de julio de 1933.

secuencia de la recuperación aún más espectacular experimentada por Alemania, su influencia sobre Keynes, que terminaba su libro *The General Theory*, en 1934, y su publicación en el año siguiente.²⁰

Desde el punto de vista actual, los dos aspectos más sobresalientes de *The General Theory* han resultado ser el hecho que presenta una teoría sobre el empleo y el dinero en una economía cerrada, y que su conclusión con respecto a que el Gobierno podía determinar el nivel total de la inversión, sin influir significativamente sobre su asignación, es una ilusión. El Gobierno británico se vio envuelto en la asignación de las inversiones industriales de diversas maneras. Entre ellas, creo que la Ley sobre Derechos de Importación, de 1932, y el Comité Consultor sobre Aranceles que ella establecía, podrían ser las más importantes. La esencia del problema económico de la planificación y de la asignación de las inversiones se compone de dos aspectos íntimamente relacionados: si se puede centralizar, para uso gubernamental, una cantidad suficiente de información y datos que están dispersos en la economía; y qué es lo que debe suponerse acerca de los motivos y de la capacidad de los políticos y funcionarios a los cuales se les encomiendan las labores de planificación. Ambas preguntas se contestan con una plétora de ejemplos en *Tariff Making and Industrial Reconstruction*, de Sir H. Hutchinson, una obra que es simultáneamente tranquilizante y horripilante con su plácida referencia a una rama ejecutiva del Gobierno que trata de promover la "cooperación" dentro de las industrias y luego cooperar con, y acomodar, los intereses articulados de la industria; hasta el punto que el Comité "estaba preparado para utilizar sus procedimientos de manera que ayudasen a una industria británica a lograr un acuerdo que fuese aceptable con otros miembros de un cartel, o de mantener o revivir un cartel que estaba fallando".²¹

En los Estados Unidos de América se hicieron esfuerzos similares, aunque menos coherentes, de planificación industrial,

²⁰La historia del pensamiento económico de nuestro siglo se vería considerablemente enriquecida por una descripción e interpretación sistemática de la preocupación constante de Keynes con la economía alemana, desde las indemnizaciones hasta "una socialización un tanto generalizada de las inversiones" (*The General Theory*, p. 378), que se inicia en 1934, y finalmente con su fascinación con las políticas de Schacht sobre intercambio comercial y pagos.

²¹Londres, Harrop and Co., Ltd., 1965 (p. 79).

por intermedio del Acta de Recuperación de la Industria Nacional y Reconstrucción de Corporaciones Financieras.²² Ellos fueron paulatinamente abandonados, después de un reconocimiento cada vez más explícito de los problemas de información y datos por parte de los propios "planificadores"; de su choque con el Sr. Hull, sobre política de intercambio comercial, y del fallo de la Corte Suprema que invalidó el estatuto central del programa.

Debido a que no podía enfrentarse una autarquía total, se tuvieron que injertar algunos de los conceptos sobre el contexto internacional en la idea de la política económica nacional independiente. Los conceptos involucrados eran fundamentalmente dos. Conjuntamente con la idea más rigurosa de la planificación, existía una concepción de la economía británica mínimamente relacionada con el resto del mundo, mediante acuerdos bilaterales de pago e intercambio comercial. El concepto alternativo contemplaba una economía que funcionaba sobre una base esencialmente liberal, aun cuando circunscrita geográficamente por la Preferencia Imperial. Debe agregarse que, a pesar de que la primera concepción parecería haber dominado una cantidad mucho mayor de las mentes influyentes, a fines de los años 1930 y durante la guerra, nunca tuvo el carácter de política oficial. A pesar de que describía de manera correcta los acuerdos vigentes durante la guerra y los años posteriores a su término, se consideraba, aun durante dicha época, sólo como un expediente necesario pero transitorio.

Es fascinante observar en la biografía de Harrod y en las memorias de otros actores contemporáneos cómo la idea del bilateralismo en el comercio, que correspondía a las necesidades británicas de finanzas bélicas, no se encontraba muy distante del pensamiento de Keynes; incluso cuando estaba trabajando en su proposición para una caja de compensación,* y cómo podía salirse del esquema de Schacht y volver al mismo cuando se encontraba abocado a problemas de política contingente.²³ Ahora es evidente, sin embargo, que no llevó las ideas de arreglos bilaterales hasta su

²²A. M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt*, vols. I y II.

*Clearing Union, en el original, N. del T.

²³En una carta a Dean Acheson, julio de 1941: "Mi reacción intensa contra la palabra 'discriminación' (del contexto de Acheson se desprende que en realidad se trataba de una reacción a la expresión 'no discriminación') es el resultado de pensar apasionadamente que nuestras manos deben estar libres... la palabra evoca, y debe evocar debido a que esto es lo que significa cuando se le interpreta estrictamente, toda la vieja leña,

consecuencia lógica. La política económica de una nación no puede tener éxito a largo plazo, a menos que se encuentre regida por el postulado de la universalidad de Kant. Cuando una persona que no aporta nada tiene éxito, todos los demás la imitarán. Cuando todos lo hagan, todos perderán, incluso el primero. Los acuerdos bilaterales de comercio y pagos no se pueden generalizar. Aquellos acuerdos celebrados entre Alemania y los pequeños países del centro y este de Europa eran suficientemente "flexibles" como para ser manejables: cuando los proveedores de Alemania no podían conseguir las locomotoras o los tornos que se habían estipulado, siempre podían aceptar tocadiscos o armónicas. La tradición de amistad garantizaba la flexibilidad dentro del Commonwealth durante la guerra. Pero entre los grandes países, que no tenían sentimientos necesariamente amistosos entre ellos, tendrían que haber cumplido exactamente las cuotas para los productos que se habían establecido en los acuerdos bilaterales sobre intercambio comercial, y ello necesariamente llevaría a una planificación física detallada de la producción, lo cual, a su vez, requeriría una negociación simultánea de los acuerdos bilaterales sobre intercambio comercial, dentro del marco de un plan mundial para el intercambio comercial.

La intensa preocupación de los economistas británicos durante el período de guerra por la balanza de pagos de su nación después de la guerra, ha dado origen a otro desarrollo de la idea de planificación, que llegó a ejercer una profunda influencia en economía durante las tres últimas décadas. Fue la preferencia instintiva, intelectualmente no analizada, en favor de ajustes lentos en vez de rápidos. La preferencia es comprensible, en consideración a las circunstancias de dicha época, así como también a la creencia que las políticas adoptadas podían regular la velocidad del ajuste. Pero, según la teoría estricta de la planificación, esta preferencia debe expresarse de acuerdo con el concepto de la tasa óptima de ajuste, lo cual, a su vez, plantea el problema de la información y datos necesarios para poder determinar dicho óptimo. Desde el punto de vista internacional, el concepto de la tasa de ajuste

cláusula de nación más favorecida y todo el resto de lo que fue un fracaso estrepitoso y que causó un enredo tan grande en el viejo mundo. Nosotros también sabemos que no dará resultado. Son las garras del muerto, o por lo menos, del moribundo. Si se aceptaran, sería una cubierta detrás de la cual se protegerían todas las personas no constructivas y reaccionarias de nuestras dos naciones". Acheson, *Present at the Creation*, p. 30.

óptima se encuentra estrechamente ligado a la idea de las reservas internacionales o liquidez, un problema complejo al cual nos referiremos más adelante.

8. Estados Unidos de América asume el liderazgo - primer paso

Las negociaciones que llevaron al establecimiento del orden económico internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, han sido documentadas e interpretadas con abundancia de detalles, a los cuales no tengo nada que agregar. Pero, debido a que son de carácter técnico y cronológico, estos registros no consideran, o al menos prestan atención insuficiente, a un aspecto que me sigue sorprendiendo: ¿Cómo fue posible que una concepción lógica y coherente de dicho orden pudiera emerger tan rápidamente del caos intelectual que prevalecía en Washington en los años 1930? El proceso tuvo dos etapas: a comienzos de los años 40, mientras los Estados Unidos de América era neutral, ya se habían formulado las ideas principales para la reconstrucción económica y un nuevo orden económico internacional de la post-guerra, durante las negociaciones bilaterales del Pacto de Ayuda Mutua, cuyo artículo VII despejó el camino hacia Bretton Woods y La Habana. Durante esta etapa, el pensamiento británico hizo su aporte principal. La segunda etapa puede ser descrita como aquella cuando los Estados Unidos de América asume el "mando", luego de fracasar, en 1947, el esfuerzo europeo de reconstrucción.

Aunque nuestro interés se centra principalmente en la formulación de las políticas y, en consecuencia, en el Gobierno, un enfoque tan limitado no puede aportar la explicación que se busca. Si se pudiera afirmar que ciertas sociedades tienen un talento específico, entonces, sin duda, aquel de la sociedad americana sería el de la organización de recursos a gran escala. En este caso, se produjo una organización en gran escala de los recursos intelectuales del país: H. B. Lary, A. Hansen, H. Simons, J. Viner, J. H. Williams, sobresalen entre muchos otros. Estos académicos compartían la opinión que lo que había alterado la economía mundial, durante las cinco o seis décadas anteriores, había sido el ingreso, como participante cada vez más activo, de los Estados Unidos de América en los mercados mundiales. La estabilización de la economía norteamericana y del poder adquisitivo del dólar eran considerados como la clave para un progreso económico estable en el resto del mundo. Esta literatura no ha sido superada en cuanto a su clara concepción de los aspectos vitales del tema. Por ejemplo, no hay nada en la literatura económica de las tres

últimas décadas que se encuentre a la altura del artículo de Viner, "Germany's Reparations Once More", publicado en 1943, como un claro y humano análisis de un problema inminente.²⁴

El primer paso consistió en el reconocimiento dado por el Gobierno americano, así como por la opinión pública, a la necesidad de aprender de los errores del pasado. Se abandonó uno de los elementos importantes de la política externa tradicional de los Estados Unidos de América—los Estados Unidos de América ya no insistía en "evitar enredos" —estaba dispuesto a participar. Y, por el contrario, otros dos elementos de importancia de dicha tradición fueron reafirmados: la no discriminación y una especificación precisa de los compromisos.²⁵

El Gobierno de los Estados Unidos de América concebía, en una primera y poco pulida idea, un sistema, en gran medida autoejecutante, de ordenanzas y reglas autodisciplinantes, dentro de cuyo marco la labor principal de reconstrucción y desarrollo posterior podría ser llevada a cabo de manera más efectiva que con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, mediante la inclusión del capital privado en el proceso de la inmensamente mayor capacidad productiva de la industria norteamericana. No cabe duda, que esta original concepción se basaba principalmente en los acuerdos sobre intercambio comercial. Estos representaban una extensión de los acuerdos comerciales recíprocos del Sr. Hull, combinados con las iniciativas de la Liga de las Naciones. Los británicos respondieron, correctamente, a la iniciativa de los Estados Unidos de América diciendo que no bastaba con establecer un marco firme para una política liberal de intercambio comercial conjuntamente con una libertad para el movimiento de capital.

²⁴Incluido en su *International Economics* (Glencoe, Ill.), 1951.

²⁵En este sentido, cuesta comprender la razón de la insistente crítica dirigida contra los planificadores norteamericanos por R. N. Garner, con motivo de una "atención excesiva" o incluso "obsesión" sobre temas económicos en desmedro de los políticos, en un libro que, aparte de dicho aspecto, es valioso: *The Dollar- Sterling Diplomacy*. Los aspectos económicos eran los únicos que, en esta etapa, podían ser previstos con algún grado de confiabilidad. No se trata tanto de que era difícil preparar planes igualmente detallados para situaciones políticas imprevisibles. Al centrar su atención sobre aspectos económicos, separándolos y deliberadamente aislándolos de los aspectos políticos que eran mucho más volátiles, los planificadores del Departamento de Estado estaban aplicando una de las lecciones más importantes del período entre las dos guerras.

* Clearing Union, en el original. N. del T.

Insistieron que había necesidad de lograr un acuerdo formal sobre aspectos monetarios, para asegurarse que la inestabilidad tradicional de la economía de los Estados Unidos de América no se transmitiría al extranjero en una repetición de los eventos de 1930. Quienes formulaban las políticas norteamericanas tuvieron que reconocer que sin dicha garantía no se podían lograr acuerdos sobre un libre intercambio comercial. En consecuencia, es posible decir que el principal aporte británico consistió en restablecer el equilibrio necesario entre los aspectos monetarios y el intercambio comercial. A lo anterior hay que sumar un aporte práctico sumamente valioso de los economistas británicos, que consistió en confeccionar los borradores de trabajo para las negociaciones técnicas en ambos campos.

Esto no quiere decir que los británicos compartían los puntos de vista norteamericanos, en cuanto a las características disciplinarias requeridas en el esquema general. Esto pudo observarse más claramente en su opinión sobre las necesidades de liquidez del sistema monetario internacional. El concepto de Keynes sobre un amplio financiamiento automático de los saldos netos pendientes o insolutos en la Caja de Compensación,* solamente pueden ser comprendidos a la luz de su preocupación por la balanza de pagos británica de la postguerra y su preferencia instintiva, mencionada anteriormente, en favor de los ajustes graduales en vez de aquellos más rápidos. Aquí se produjo una falla en el razonamiento, tanto económico como político. En cuanto al económico, debido a que los giros efectuados contra los abundantes créditos que él deseaba tendrían que ser pagados; en cuanto a lo político, debido a que los créditos aparentemente generosos no podrían dejar de influir sobre la disposición de la sociedad (es decir, sus grupos que la conforman) para efectuar los ajustes y, así, después del plazo necesario, su capacidad para servir la deuda. De esta manera, una vez más nos vemos llevados a la idea, que no se tomó en cuenta en dicha oportunidad, de la tasa óptima de ajuste.

Cuando terminó la guerra, la estructura del Fondo Monetario Internacional había sido formulada, ratificada y se encontraba formalmente en operación. Las medidas para el intercambio comercial se habían completado, desde un punto de vista conceptual, si bien no en cuanto a sus detalles técnicos. No obstante, ninguno de estos aspectos había tenido efecto alguno sobre las políticas económicas externas de las naciones participantes. Una

*Clearing Union, en el original. N. del T.

evaluación general de estos acuerdos (el último sobre la base de la Carta de la ITO, que posteriormente fue negociada), debe comenzar por tomar en cuenta una contradicción inherente en ellas. Su objetivo principal y declarado consistía en hacer posible la operación eficiente de los mercados privados. Sin embargo, ambos mostraban un alto grado de desconfianza en los mercados, como tales, e incluían numerosas cláusulas de excepción que permitían medidas intervencionistas en el mercado e incluso la suspensión de las fuerzas del mercado con el objeto de "resguardar el pleno empleo" y un "desarrollo adecuado". En este sentido, los planes reflejaban una contradicción idéntica a la que existía en la mente de Keynes, que no fue resuelta hasta el final.

9. Estados Unidos de América asume el liderazgo - segundo paso

La opinión de que el desastre económico entre ambas guerras se había debido a la política de *laissez-faire*, especialmente debido al desmantelamiento prematuro de los controles gubernamentales durante la década de 1920, en medio de "desajustes" tan severos que los mercados privados fueron incapaces de enfrentarlos, gozó de una aceptación casi universal durante la Segunda Guerra Mundial. Esta opinión tuvo una influencia especialmente marcada en Gran Bretaña y también entre los movimientos clandestinos de los países ocupados de Europa, y ejerció una influencia muy poderosa sobre sus Gobiernos de la postguerra.

De ello se desprende la posición, que en gran medida no fue objeto de examen, de que la reconstrucción después de la Segunda Guerra tendría que llevarse a cabo bajo un estrecho y estricto control y dirección gubernamentales. Esta suposición no fue cuestionada, en un comienzo, incluso por los Estados Unidos de América, que, a la sazón, se encontraba preocupado por la reconversión de la economía a una producción de tiempo de paz o, mejor dicho, con la lucha política sobre cuál sería la mejor manera de efectuar dicho cambio. Una serie de estatutos, promulgados rápidamente después de 1945, fallaron en contra de los planificadores y a favor del mercado. Once millones de ex soldados y auxiliares fueron absorbidos por la economía de paz en menos de dos años; el número de nuevos empleos que se generaron era un múltiplo del aumento neto de la fuerza laboral civil, debido a que varias industrias disminuyeron su producción de manera importante (la siderurgia en un tercio) mientras que otras la ampliaron. La inflación se elevó a dos dígitos (bajos) en 1946, pero ya había vuelto a cero en 1948. Tomando en cuenta todos los factores, se

trata del ajuste económico mayor, más rápido y más eficiente de que se tenga conocimiento en la historia.

En Europa, los esfuerzos por recuperar la prosperidad basándose en planes nacionales de reconstrucción, sometidos a una inflación imperfectamente suprimida y que requería un grado de control y asignación gubernamentales, incluyendo el comercio, estrictamente bilateral, se aproximaban a una planificación física detallada. El único elemento que faltaba era, precisamente, el sistema, en cuanto a un sentido de coherencia. Bajo el acuerdo de comercio bilateral, los Gobiernos no solamente se limitaban a establecer o fijar cuotas, referentes a determinados productos, sino que determinaban, por intermedio de negociaciones bilaterales múltiples, cuánto sería importado de cada producto y desde dónde. Esto no podía dar resultado, en atención a que los poderes de control de los Gobiernos democráticos se encuentran limitados por ley, y a que los Gobiernos de la época no estaban adecuadamente organizados para ejercer un control coordinado, tal como se los permitía la ley. Así, cuando el Subsecretario de Estado, William Clayton, visitó Europa, durante la primavera de 1947, todo lo que vio y lo que se le dijo sugería un colapso inminente,²⁶ a pesar de los 10 mil millones de dólares de ayuda otorgados por los Estados Unidos de América en los primeros años posteriores a la guerra.

La visión básica del problema económico europeo fue aportada por el equipo de expertos del Departamento de Estado. La última vez que Europa había gozado de prosperidad, antes de 1914, fue cuando era una gran economía continental. El esfuerzo de reconstrucción hecho en 1945-47 no había llevado a crear dicha economía; por el contrario, sirvió para demostrar la dificultad, teóricamente obvia, de coordinar la planificación económica nacional en las sociedades democráticas, para que se puedan lograr los beneficios de la división internacional del trabajo. Había que inducir una reorientación básica, dirigida hacia el restablecimiento de una economía continental. Los Gobiernos europeos estuvieron de acuerdo con dicho análisis, pero existían temores acerca de crisis insuperables de las balanzas de pagos nacionales. La ayuda del Plan Marshall se ofreció para apaciguar dichos temores.

²⁶Viner, en noviembre de 1946: "Ya hemos otorgado préstamos y asumido compromisos que suman, a contar del término de la Ley de Préstamos y Arriendos, más de US\$ 13 mil millones". *International Economy*, p. 337.

Una conclusión se puede obtener de este episodio: Gran Bretaña fue el líder del esfuerzo de reconstrucción durante los años 1920, al ofrecer las ideas necesarias; pero solamente podía aportar ideas. En los momentos de crisis, el liderazgo requiere, sin duda, recursos materiales para apoyar los conceptos adecuados.

El fracaso de la "carrera hacia la convertibilidad" del Reino Unido, en 1947, sugiere que la idea de la multilateralidad efectiva fue temporalmente olvidada en ambos lados del Atlántico. Era un retroceso, hacia los años 20, su creencia que una reanudación unilateral, no coordinada de la convertibilidad, en un ambiente no tan planificado, sino que más bien desorganizado por los esfuerzos de planificación, podría promover el establecimiento del orden.

Uno de los argumentos más importantes para implementar una reconstrucción planificada en las economías europeas era el de la escasez del dólar. El término "escasez del dólar" ya era usado en el período comprendido entre las dos guerras, en referencia a los problemas de los países endeudados en dólares, los que surgieron cuando cesaron los flujos de capital estadounidense, después de 1920, y se aprobó el Acta Smoot-Hawley en 1930. En 1933, cuando la oferta monetaria de los Estados Unidos de América escasamente llegaba a ser dos tercios de lo que había sido en la primera mitad de 1929, existía una escasez aguda de dólares en todo el mundo, particularmente en la economía norteamericana.

En los años posteriores a la Segunda Guerra se hicieron numerosos intentos de construir una teoría que interpretaría la supuesta escasez del dólar como una característica de largo plazo de la historia económica, resultado de la preponderancia económica y/o el crecimiento más rápido en la productividad de los Estados Unidos de América. En los primeros años, sin embargo, la discusión sobre la escasez del dólar fue guiada casi sin hacer referencia al precio del dólar o tipo de cambio. Cuando al fin surgió la idea de "racionar a través del precio", ésta fue atacada por estudios que se proponían demostrar la baja elasticidad-precio de la demanda por bienes transables. Así, la tesis de la escasez del dólar, reforzada por el pesimismo en relación a la elasticidad, constituyó el principal argumento para justificar los controles comerciales y cambiarios y, también, la existencia de un amplio aparato burocrático para la planificación, las negociaciones bilaterales y su administración.

Las teorías de la escasez del dólar se prestaban también para respaldar los argumentos sobre la necesidad de más ayuda extran-

jera. Ellas tenían sentido, puesto que hacían que los Estados Unidos de América se viera, a sí mismo, como el causante, por su tamaño y el crecimiento en su productividad, de serios problemas a los demás países; quizás trataría de aliviar esos problemas por medio de transferencias de ingresos a las economías más débiles que sufrían por su sola presencia. Esto podría haber parecido como "obtener algo por nada", sirviendo ayuda para posponer los ajustes económicos que, de otra manera, habrían sido necesarios. Pero era una mala política usar la ayuda para estos propósitos; una política ignorante respecto a todos los costos de larga duración que conlleva el retrasar deliberadamente el ajuste, los que exceden en gran medida los beneficios de la ayuda recibida en forma de donaciones.

Las causas del éxito de la reconstrucción del orden económico internacional de postguerra pueden ser enumeradas brevemente: existía, en primer lugar, una disposición por parte de los Estados Unidos de América para cooperar en el esfuerzo y de respaldarlo con su gran mejora en la capacidad productiva. Segundo, en orden de importancia desde el punto de vista del autor, fue el escaso sentimiento nacionalista. La Segunda Guerra Mundial, en contraste con la Primera, desacreditó los nacionalismos europeos, al menos para una generación. Finalmente, hubo un fracaso espectacular en la planificación nacional en el período 1945-47, que hizo obvia la necesidad de confiar en los mercados privados regidos por políticas estables, predecibles y no conflictivas. Este tipo de conducta en las políticas fue logrado gracias a la adhesión a un sistema de reglas acordadas.

10. Declinación del orden posterior a la Segunda Guerra Mundial

Después del fracaso de la planificación nacional y del éxito de la economía liberal, la idea de la planificación surgió en otra forma. Se dijo que la macroeconomía científica había hecho que los ciclos económicos se volviesen obsoletos y que las trayectorias de crecimiento estable fueran posibles. Rara vez una afirmación ha sido aceptada tan ansiosamente por los políticos y los gobiernos y ha logrado tan rápidamente el nivel de sabiduría convencional. Por lo tanto, se consideró que las recesiones se debían a incompetencia gubernamental, si es que no eran el resultado de una negligencia deliberada en el cumplimiento de deberes, y no a desajustes estructurales. Una vez que los gobiernos habían prometido un desarrollo económico estable, se plantearon poderosas

presiones sociales que, simultáneamente: a) exigían el cumplimiento de la promesa y b) hacían que dicho cumplimiento se volviera cada vez más difícil. Así, los gobiernos se vieron obligados a "afinar" cada vez más "delicadamente" la economía, estructurando las dos macropolíticas, monetaria y fiscal, para que afectaran de manera diferente a determinados sectores de la economía: vivienda, industria, agricultura, etc. Ello representa, conjuntamente con un aumento del grado de protección, principalmente mediante restricciones cuantitativas, un retorno gradual a la planificación física de la microestructura de la economía.

Los alcances internacionales de estos desarrollos internos se sintieron primero en el campo monetario. El orden monetario, que se había establecido en Bretton Woods, era un estándar del cambio del dólar, con una tendencia cada vez mayor a operar como un estándar de dólar puro; esto implicaba un déficit en la balanza de pagos de los Estados Unidos de América (según todas las posibles definiciones de un déficit). Podría haber operado de manera satisfactoria durante un lapso indefinido, si los Estados Unidos de América hubiese evitado la inflación.

La discusión del "problema de la confianza" del sistema, en los años 1960, se planteó entre una vasta mayoría y una minoría minúscula de economistas monetaristas. La opinión de la mayoría tenía matices, por supuesto, pero compartía el argumento del profesor Triffin que el sistema existente estaba destinado a la autodestrucción, lo que se produciría cuando la relación entre las obligaciones oficiales de los Estados Unidos de América en el extranjero (crecientes) y las existencias norteamericanas de oro monetario (cada vez menores) llegaran a algún nivel crítico. El profesor Kindleberger era el vocero principal de la minoría.

El profesor Triffin no negaba la utilidad del dólar como moneda para las operaciones internacionales. Su preocupación principal consistía en la inestabilidad del sistema internacional en el cual el dólar era el activo principal de reserva, debido a que la existencia del oro monetario no aumentaba a velocidad suficiente. Las otras funciones del dólar como moneda para transacciones internacionales tenían, para él, una importancia secundaria. El profesor Kindleberger comenzó enfatizando la utilidad del dólar para los agentes económicos privados en el extranjero. Observó la mayor preferencia de los agentes económicos privados de Europa antes que de los Estados Unidos de América. Debido al menor desarrollo del mercado de capitales europeo (principalmente a causa de su segmentación por el efecto de las leyes nacionales), esta diferencia originaba la posibilidad que los Estados Unidos de

América prestase servicios bancarios útiles al resto del mundo: captaba a corto plazo, aceptando depósitos de aquellos que querían mantenerse líquidos, y prestaba a largo plazo, proporcionando financiamiento para inversiones industriales en el extranjero. El hecho que estas transacciones, que respondiendo y reconciliando las diferentes demandas de las personas y firmas, dejaran un residuo en forma de dólares en los bancos centrales extranjeros no era considerado, correctamente, por Kindleberger un defecto fundamental del sistema. Debido a que los Estados Unidos de América seguía teniendo un importante superávit en cuenta corriente, la acumulación de saldos en dólares por los Bancos Centrales extranjeros no podía interpretarse como el otorgamiento de créditos, en base a los cuales la economía norteamericana pudiera absorber más recursos del mundo que los que captaba por intermedio de sus operaciones en cuenta corriente. La acumulación de dólares en las reservas oficiales se debió, en parte, a inversiones directas de los Estados Unidos de América en el extranjero. Ha existido una competencia internacional intensa para lograr dichas inversiones. Si un gobierno o banco central estimase que una constante acumulación de reservas en dólares no fuese de interés para la economía nacional, siempre podría revalorizar su propia moneda o tomar medidas internas equivalentes. Este análisis llevó a Kindleberger a concluir que el Gobierno norteamericano no debería preocuparse por el déficit de la balanza de pagos. Esta posición reflejaba la opinión que el problema de la confianza era mínimo. Mientras el nivel de precios norteamericano se mantuviese estable, el dólar era igual de bueno que el oro; no existía un "nivel crítico" específico de obligaciones externas oficiales en relación a las reservas de oro que pudiese desatar una crisis de confianza. Si los Estados Unidos de América tomase medidas para disminuir su déficit de pagos, en circunstancias que el nivel de precios internos se hubiese mantenido estable, ello desencadenaría nuevamente una "escasez internacional de dólares", que se manifestaría en un alza general de los intereses.

¿Cómo pudo producirse una confusión entre los problemas de liquidez y los de confianza? El nivel de precios norteamericano se mantuvo absolutamente estable entre 1959 y 1964. El déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos de América continuó fluctuando, pero dentro de un rango más estrecho, y la tasa de aumento de las reservas mundiales comenzó a declinar a partir de 1963. En esa época, la preocupación acerca del aumento adecuado de la liquidez internacional comenzó a hacerse presente en las Reuniones Anuales y de Directorio del Fondo Monetario Interna-

cional. Las Memorias del Fondo, no obstante su cuidadosa redacción, comunicaron ese temor de manera efectiva. Hoy se podría dudar de su justificación, especialmente porque la preocupación siguió incluso después de 1965, cuando la inflación comenzó a aumentar en los Estados Unidos de América. A lo largo del decenio se produjo un sutil cambio en la discusión. Durante la primera mitad, cuando los precios se mantuvieron estables en los Estados Unidos de América, se esperaba que el déficit en la balanza de pagos norteamericana desaparecería dentro de poco, limitando el crecimiento de las reservas internacionales a los pequeños descubrimientos de oro anuales. Durante la segunda mitad, parecería que las Memorias sugieren que el aumento adecuado de las reservas mundiales podría verse obstaculizado por una renuencia de los Bancos Centrales a aumentar sus existencias de dólares inflacionarios. El temor que se observa, durante todo este lapso, es que a menos que se pudiera asegurar un aumento adecuado de las reservas, se volverían a multiplicar nuevamente los obstáculos a las importaciones. Al mismo tiempo, se reconoció que no se podía determinar un criterio cuantitativo preciso en relación a los niveles de reserva que serían considerados como adecuados.

Es imposible pasar por alto el parecido básico entre el debate que se produjo en 1960 con los anteriores, a los cuales se ha hecho referencia en este documento, sobre: liquidez internacional en la primera discusión; la caja de compensación* y el Fondo de Estabilización durante la guerra; la escasez secular del dólar, desde sus comienzos, antes de la Segunda Guerra Mundial, hasta mediados de los años 1950 e, intermitentemente, desde los primeros años de la década de 1940, en cuanto a la velocidad del ajuste deseable o políticamente factible.

La velocidad del ajuste consiste, en sus aspectos esenciales, en una cuestión de tasa de preferencia social en el tiempo (después de haber calculado correctamente los costos y las ganancias de una mayor o menor velocidad de ajuste). Ella puede ser determinada, de manera confiable, solamente por el mercado en el cual se expresan individualmente las preferencias, después de haberse efectuado un cálculo subjetivo basado en una evaluación de la información sobre los costos económicos de las diferentes alternativas de ajuste. Esta información se encuentra dispersa en el mercado, en el cual cada agente conoce sus propias alternativas y posibilidades de ajuste. Esta información no puede ser fácilmente

*Clearing Union, en el original. N. del T.

recogida y centralizada para uso gubernamental. Las preferencias que se expresan en el terreno político siempre serán en favor de un ajuste más lento que aquel que el mercado está produciendo, debido simplemente a que en la política las personas buscan un refugio para protegerse de la rigurosidad económica del mercado. Una vez que el Gobierno expresa su capacidad y competencia para ejercer un control sobre la velocidad de ajuste, la naturaleza del proceso político democrático cambia sustancialmente. Los costos de un ajuste más lento, comparados con los del más rápido, deben ser estimados en términos de los recursos incorporados en la mantención de reservas, aumento de incertidumbre y privación de futuros ingresos. Obtener una distribución objetiva de estos costos a través del proceso político, mediante el cual los diferentes grupos están tratando de adosarles a otros los costos que ellos tendrían que pagar, es simplemente imposible. El plantear la alternativa de más liquidez internacional o más proteccionismo, equivale a decir que los grupos a los que el ajuste económico afecta más, no están dispuestos a ajustarse y que los gobiernos están llanos a financiar esa renuencia *sin preocuparse de los costos de bienestar social*. Ellos lo pueden hacer ya sea ocupando reservas o recurriendo al endeudamiento internacional, o a través de transferencias de ingreso de toda la sociedad a los grupos particulares en cuestión (esto es lo que significa la protección). Si a este supuesto sobre el comportamiento del Gobierno se agrega una propuesta de crear reservas, imprimiendo billetes o haciendo entradas en las cuentas internacionales, nadie se deberá sorprender si se generaliza la ilusión de que la renuencia a efectuar el ajuste puede ser financiada sin costos; otra versión del fallido esfuerzo por obtener algo a cambio de nada.

Decir que se requiere mayor liquidez para evitar así un mayor proteccionismo, nos está mostrando para qué fin se utilizará la mayor liquidez. Ninguno de los términos de la alternativa representa un curso viable para una política a largo plazo. Incluso es dudoso que durante los años 1960, cuando el rápido crecimiento económico facilitaba todo tipo de ajustes, los gobiernos de los países principales hubiesen estado dispuestos a otorgar el grado de protección que se requería. En todo caso, habría sido más productivo centrar el debate en la verdadera alternativa: más liquidez o un ajuste más rápido. Pero es fácil ser sabio después de producidos los hechos.

Uno de los factores que contribuyeron a decidir el debate fue la creencia, cada vez más generalizada, que existía una relación inversa entre la inflación y el desempleo. Ello hacía que el Go-

bierno norteamericano se sintiera sumamente incómodo con el papel de proveedor de moneda internacional. Se pensaba que ese rol condenaba a la economía americana a estar en un punto muy desfavorable en la Curva de Phillips.

Sigue siendo una cuestión muy difícil, que exige un esfuerzo de investigación, saber si fue solamente una coincidencia en el tiempo el hecho que el déficit de la balanza de pagos norteamericana, que durante dos decenios anteriores se había mantenido dentro de un rango que fluctuaba entre U\$ 3,5 - 0 miles de millones, haya explotado a U\$ 10 mil millones en 1970, año en el cual se produjo la primera distribución de los U\$ 3,4 miles de millones de Derechos Especiales de Giro, DEG.

Se distribuyeron cantidades un tanto menores de Derechos Especiales de Giro, DEG, al comienzo de los dos años siguientes, durante los cuales el déficit de la balanza de pagos norteamericana llegó a U\$ 30 y U\$ 10 miles de millones, respectivamente, para después disminuir a cifras menores. Entre los años 1961 y 1969 los aumentos anuales, en valor dólares de las reservas mundiales, fluctuaron entre —0,5 y 5,5 por ciento, con un promedio anual de 2,8 por ciento para el período. En los cuatro años siguientes, las tasas de aumento anuales fueron, respectivamente, 18,5, 40,8, 21,5, y 15,7 por ciento.

Este episodio demuestra, por lo menos, que aquello sobre lo cual los gobiernos logran ponerse de acuerdo no siempre da resultados en la práctica; y que, incluso, puede llevarlos a acciones que solamente sirven para empeorar las situaciones, las que, debido a las dificultades para llegar a acuerdos, son incapaces de deshacer a tiempo. Una iniciativa útil de economistas académicos fue publicada en 1964, bajo el título: *International Monetary Agreements: The problem of choice*. El episodio ocurrido en 1970-1972 también pareciera sugerir que las sociedades disponen de muchas menos posibilidades para tomar decisiones deliberadas en lo referente al orden institucional que regula una interdependencia económica, que lo que los científicos sociales pueden creer.

11. El contraste entre los dos ciclos y el problema residual

Los paralelos entre la desintegración del orden internacional en los años 1930 y las tendencias desintegradoras actuales son tantos, tan obvios y objeto de debate tan extenso, que parecería más útil, como conclusión, centrar nuestro interés sobre una diferencia que existe entre los dos procesos y, con dicha ayuda, definir el problema.

El colapso financiero de 1931 y todo lo que siguió podría atribuirse a una insuficiente cooperación entre las autoridades económicas, principalmente las monetarias, de los cuatro países que representaban las piedras angulares del sistema. En cambio, en la actualidad, la desintegración se sigue produciendo en medio de negociaciones prácticamente incesantes, reuniones de coordinación y expresiones de confianza en una estrecha cooperación económica. Es más, uno de los aspectos del problema consiste en el hecho que la expresión "cooperación económica" ha tomado tantos significados, que sirve más como encantamiento que para transmitir un significado comprensible. Por ejemplo, cuando los gobiernos se reúnen a los más altos niveles para decidir cuánto petróleo deben consumir o importar determinados países, debemos temer que, una vez más, se está sobrecargando la capacidad de cooperación de que disponen los países.

La cooperación sostenida es posible solamente dentro del marco de normas derivadas de una teoría convincente y dominante que, además, esté apoyada por una abundante experiencia histórica. En última instancia, es destructivo para la cortesía entre las naciones que los gobiernos se atribuyan y enseguida traten de negociar con otros gobiernos, decisiones para las cuales no cuentan con una teoría que los guíe y que solamente el mercado libre, en situación de estabilidad del nivel de precios, puede tomar de manera óptima. Las negociaciones requeridas para dichas decisiones conjuntas serán inevitablemente dolorosas y, finalmente, las políticas acordadas fallarán durante su implementación. De manera que la diferencia entre los dos períodos es solamente superficial, debido a que la similitud subyacente se encuentra en la falta de una teoría necesaria o, quizás, la incapacidad de los gobiernos para actuar de acuerdo con la teoría correcta. Después de todo, los mejores conocimientos que la economía contemporánea puede ofrecer sobre el manejo del régimen de tasas de cambio flotantes, ya se encontraba disponible en los años 1920; y la evolución de las prácticas del Fondo Monetario Internacional se desviaron a lo largo de una tangente equivocada, cuando ya se contaba con una teoría más correcta.

El problema residual es una variación del antiguo problema: normas o discrecionalidad. La formulación antigua ya ha sido contestada: las normas son, en gran medida, más seguras que la discrecionalidad. Pero no podemos imaginar un sistema automático que descanse solamente sobre reglas. El problema consiste en cómo reconocer y limitar el mínimo necesario de discrecionalidad y el cómo asegurar que se ejecutará sólo ese mínimo.