

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

SOCIEDAD Y LIBERTAD

Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre

Chiaki Nishiyama

La Razón y la Sociedad Libre

Theodore W. Schultz

Pobreza y Economía de Mercado

Ernst J. Mestmäcker

*Libertad y Medios
de Comunicación*

Armen Alchian

*Derechos de Propiedad y Sistema
Social Libre*

Friedrich A. Hayek

*Los Fundamentos Éticos de una
Sociedad Libre*

Jan Tumlir

*El Orden Económico
Internacional: 1914-1980*

Ernst J. Mestmäcker

*Poder, Derecho y Constitución
Económica*

ESTUDIOS PUBLICOS N.º 3, Junio 1981

La Razón y la Sociedad Libre*

Chiaki Nishiyama**

***Director del Center for Modern Economics, Universidad de Rikio, Japdn. Presidente de la Sociedad Mont Pelerin.*

*Exposición en el Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, abril de 1981.

La razón y la sociedad libre

Chiaki Nishiyama

Señoras y señores:

Queridos compañeros de la Sociedad Mont Pelerin; damas y caballeros chilenos que están luchando por la misma causa de libertad; distinguidos invitados.

Esta ocasión constituye un honor, y más que un honor para mí. El Profesor *Hayek* está sentado al frente, y me siento como si, nuevamente, tuviese que disertar en defensa de mi tesis de doctorado. Esta vez, el título dice relación con las bases filosóficas de un orden social libre.

Durante el año he llevado un tipo de vida muy poco sano. Ya he ido a Europa una vez, y he estado dando charlas, conferencias y clases a un ritmo de cuatro o cinco al mes, además de escribir artículos y tres libros, todo esto al mismo tiempo. Ya sea, entonces, por falta de sueño o por exceso de trabajo, mi salud se ha deteriorado, y espero ello no impida que mi desempeño de hoy resulte satisfactorio.

Jean-Jacques Rousseau, preparando una teoría de la democracia, escribió un libro —tal como ustedes saben— llamado *Contrato Social*, en el cual dijo que todos los seres humanos nacían libres. Sin embargo, muchos de nosotros, si no todos, nos encontramos encadenados. Esto llevó a discusiones académicas que intentaban dilucidar el siguiente punto: ¿*Rousseau* estaba discutiendo el problema de las normas o el problema de los hechos? Ese tipo de discusión se repite, por ejemplo, en el caso de *Adam Smith*. Se discute si él fue coherente al presentar, por una parte, el principio del egoísmo y, por otra, el principio del amor propio. Se vuelve a repetir, más recientemente, en el caso de *John Maynard*

Keynes: ¿le preocupaba a él el "lado de la demanda" y también el "lado de la oferta"? En realidad, todas estas teorías o posiciones no me parecen nada más que discusiones académicas, que simplemente permiten que los profesores tengan algo con qué matar el tiempo.

Por lo tanto, déjenme decirles algo: la libertad es un regalo, un obsequio. Ninguno de nosotros, sea un rey soberbio, genio, héroe, gente común, o cualquier cosa, ha nacido libre. Todos nosotros hemos nacido con muchas restricciones (como dicen los economistas) y limitaciones. De hecho, existe un gran número de limitaciones que enfrentamos tan pronto como llegamos al mundo e indefectiblemente —esto es evidente— veinte, cuarenta, cincuenta o más años después, todos moriremos.

Yo afirmo que si nuestra vida no hubiese tenido limitaciones, no tendríamos para qué estudiar economía; y siempre que faltara algún recurso —si nuestra vida fuese eterna—, seríamos capaces de encontrar la forma para resolver el problema. Sin embargo, enfrentamos limitaciones. Primero que nada, la de nuestras propias vidas; luego, la de recursos y muchas más. Pero cuando digo que la naturaleza humana es limitada, no me estoy refiriendo solamente a la vida; hablo también en términos de las limitaciones de la racionalidad, que se refuerzan por nuestras emociones, impulsos y todos los otros atributos de los seres humanos.

Cuando llegamos al problema de cómo organizar nuestra sociedad, cómo mejorar nuestra sociedad, cómo hacer avanzar a nuestra sociedad, y la convicción y conocimiento sobre lo limitado de nuestra existencia, enfatizados por nuestras emociones e impulsos, se transforma en pieza fundamental, estamos en el punto de partida para el liberalismo y la construcción de una sociedad libre.

Tengo entendido que ustedes han tenido acceso a la versión en español de un pequeño trabajo mío, en el cual discuto con el Profesor *Karl Popper*.* Debo decirles que él es una persona a la que admiro profundamente; pero cuando se pone a discutir sobre las ciencias sociales en vez de filosofía, y me temo que lo hace de vez en cuando, no sólo comete errores —les pido perdón por mis duras palabras—, sino que formula afirmaciones bastante disparatadas. Por favor, no me malinterpreten. Considero al Profesor

*"El Papel de la Razón: Antirracionalismo o Racionalismo Crítico", *Estudios Públicos*, N.º 2, marzo de 1981. (N. del E.)

Popper uno de los más grandes filósofos, y quiero que no olviden eso.

El Profesor *Popper* pone énfasis en el uso prudente de la razón y, por lo tanto, insiste en el uso del término "racionalismo crítico". Hace más de 25 años, cuando estaba escribiendo mi tesis de doctorado bajo la dirección del Profesor *Hayek*, él mismo era quien insistía que los puntos de vista filosóficos de *Bernard Mandeville*, *Adam Smith* o *Adam Ferguson*, y todos aquellos filósofos ingleses y escoceses de fines del siglo XVII y comienzos del XVIII, debían ser clasificados como antirracionalistas. Mientras tanto, yo le decía que el término "antirracionalista" me parecía excesivo, y que quizás era más apropiado el de "racionalistas críticos". El Profesor *Hayek* no sólo ha estado muy cerca del Profesor *Popper*, sino que he podido observar que él ha sido más o menos el hermano mayor de éste. Hace algún tiempo, el Profesor *Hayek* dio una conferencia en nuestra Universidad, donde cambió su postura desde el antirracionalismo, sobre la base que ese término causaba mucha confusión innecesaria, decidiéndose por el término de *Popper* "racionalismo crítico". Así, finalmente, estos gigantes del siglo XX llegaron a un acuerdo para llamar a las bases filosóficas comunes del liberalismo: "racionalismo crítico".

Pero temo que deberé discutir con mi mentor y aquel gran filósofo *Karl Popper*. Fue el Profesor *Hayek* quien citó al comienzo de *The Constitution of Liberty* aquella máxima socrática: "El reconocimiento de nuestra ignorancia es el comienzo de nuestra sabiduría". En esto yo estoy completamente de acuerdo con el Profesor *Hayek*, aunque, por favor, no piensen que yo considero a *Sócrates*, *Platón* o *Aristóteles* como los grandes fundadores del movimiento liberal. Cuando *Platón* describía el proceso de descubrimiento de la verdad, decía algo como esto: "originalmente, el ser humano fue como una persona agazapada al final de una cueva y encadenada a tierra; al comienzo del intelectualismo, abrió sus ojos y descubrió la sombra de sí mismo gracias a la luz que llegaba desde la entrada a la caverna. Se liberó de la cadena, se volvió y salió de la caverna. Al descubrir la luz del sol, descubrió la verdad, el origen de todo el conocimiento. Algunas veces sólo fue una sombra de conocimiento; otras, algo más seguro."

Pero el punto es que, con esfuerzos humanos, él puede ser capaz de descubrir la verdad. *Aristóteles* cambió los términos un poco, pero, en la misma línea de pensamiento, insistió en que los esfuerzos humanos nos permitirían descubrir esta verdad liberadora.

Me doy cuenta que existen muchos católicos en esta audien-

cia. El tomismo, de vez en cuando, insiste sobre la perfección del método deductivo que se deriva de una verdad absoluta: el bien supremo o derivado de Dios. El término "racionalismo", realmente tiene buen sentido en su traducción japonesa. Mi primer nombre *Chiaki*, tiene un significado: "Luces del Sur"; ustedes saben que "yama" significa montaña; así, mi apellido, *Nishiyama*, significa "Montaña del Oeste"; por lo tanto, mi nombre sería: ¡"Luces del Sur sobre la Montaña del Oeste"!... La traducción japonesa de "racionalismo", llevada al inglés, dice que existe una coincidencia absoluta entre la razón o su producto, y el orden en la naturaleza, el universo o la sociedad. Este es el punto que hacen todos los filósofos tomistas y escolásticos, y la mayoría de ellos insiste en que el método deductivo, derivado del bien supremo o la verdad absoluta, debe corresponder, exacta y correctamente, al orden en el universo o en el ser humano. El punto central se refiere a esta correspondencia exacta entre el orden racional u orden social y el producto de la razón humana.

Yo casi estoy traduciendo lo que ha escrito el Profesor *Hayek*; esto no es original. El racionalismo o la filosofía escolástica se combinaron con lo que filosóficamente se llamó racionalismo o existencialismo. Esto significa que cada palabra, cada término, abarca el cuerpo total de los conceptos; y las palabras reflejan exactamente la sustancia de la sociedad humana o la sustancia de cada momento de la vida humana.

Galileo Galilei fue el pionero de la ciencia moderna y el primer luchador de nuestra causa por la libertad. Lo que he estado diciendo, quizás queda mejor ilustrado por aquel caso que le ocurrió a *Galileo Galilei*, que bien puede haber sido perdonado la primera vez por el Papa en Roma. Les advierto que, nuevamente, no estoy siendo original; esto mismo lo dijo *Alfred Whitehead* en su libro.

La persona que sentenció a *Galileo* fue *Simplicius*, el más grande filósofo de la época, quien tenía un supremo, espléndido y gran sistema de filosofía derivado de algo: el absoluto. De acuerdo a este sistema, como se había derivado o deducido del absoluto, simplemente nuestro mundo, nuestra Tierra, no se podía mover. *Galileo*, pobre hombre, dijo que él simplemente no podía negar el hecho que la Tierra se movía. Este fue uno de los comienzos más dramáticos de la percepción humana sobre las limitaciones de la razón humana, limitación que no tiene excepciones.

Nadie puede tener una razón perfecta u omnipotente. En este sentido, admiro sinceramente al Profesor *Popper*, quien no sólo explicó el procedimiento científico como un método hipotético

deductivo, sino que afirmó la poca confiabilidad de los procesos de testeo; esto es especialmente válido para las ciencias sociales, de cuyos experimentos generalmente se excluyen todos los factores y elementos asociados a nuestro sistema o teoría.

Incidentalmente, estoy seguro que muchos de ustedes están convencidos que las ciencias naturales se encuentran mucho más avanzadas que las ciencias sociales. Sin embargo, el caso real no es así. Tradicionalmente, las ciencias naturales se han ocupado de fenómenos mucho más simples, pero, a medida que han comenzado a desarrollar fenómenos naturales mucho más complejos, ellas están enfrentando la misma dificultad de exclusión de factores y elementos, que ya no pueden ser sometidos a experimentos de control. Estoy haciendo referencia, por ejemplo, al desarrollo de la ciencia de la energía atómica, la ciencia del universo o la ciencia biológica. De hecho, nuestras ciencias sociales están bastante más avanzadas que las simples ciencias naturales, y desde el comienzo hemos estado conscientes en cuanto a cómo los fenómenos sociales se encuentran mutuamente interrelacionados, y a cómo, muy a menudo, se presentan factores no superados que debilitan la posible prueba de la teoría que hemos realizado recurriendo a los hechos.

Por lo tanto, el Profesor *Karl Popper* nos pide que dirijamos nuestros esfuerzos hacia la justificación plena de cada teoría; en otras palabras, que intentemos buscar los hechos que niegan nuestra teoría. Como nunca podremos justificar completamente una teoría, debemos considerarla como una hipótesis de trabajo o una verdad transitoria.

La percepción de la necesidad de la libertad es muy cercana, si es que me dejan decirlo (yo también soy cristiano, aunque no católico), a la percepción del pecado original. Yo no considero al pecado original como algo que pueda ser fácilmente perdonado por el "Padre", cuando uno va a la iglesia a confesarse. Es mucho más serio que eso y, de hecho, en cierto sentido, los japoneses han sido el pueblo que ha peleado más desesperadamente por la libertad, aunque desafortunadamente esa lucha fue por la libertad interior. Tradicionalmente, los japoneses supieron que, después de todo, nuestras vidas son muy accidentales, muy limitadas; incluso nosotros no sabemos, aunque sentimos que vivimos, si nuestros sentimientos están apoyados por un hecho. De esta forma, los japoneses intentaron desesperadamente liberarse ellos mismos, en este caso sus vidas interiores, de distintas restricciones o distintas cadenas. Intentaron alcanzar la paz interior. Muy a menudo, los japoneses dicen: "No conocemos el mañana, no co-

nocemos el pasado, ni siquiera la próxima hora. Este momento, y sólo este momento, es la realidad".

Afortunadamente, la sociedad occidental desarrolló un tipo similar de lucha por la libertad. Sin embargo, esta vez fue por la libertad externa que se refiere a las relaciones entre diferentes personas. Mucha gente confunde la búsqueda de libertad con una sentencia en favor del *laissez-faire*. Es sorprendente encontrar cuántos intelectuales están convencidos que el liberalismo del siglo XVIII fue una afirmación por el *laissez-faire*. Lo que los intelectuales llaman el liberalismo del siglo XVII, surgió en Escocia e Inglaterra. Si el "regalo" del liberalismo fue el *laissez-faire*, ¿por qué no pudieron usar el inglés en vez del francés? El *laissez-faire* es producto de la filosofía escolástica. Ustedes conocen los nombres de *Abelardo*, *Scotus*, y todos los de la filosofía escolástica. Una secta de ellos promovía la tradición del esencialismo combinada con el absolutismo, mientras que la otra secta de filósofos escolásticos comenzaba a insistir que la colección sistemática de conceptos era realmente nominalismo. Esto es, que ellos podían reflejar algo de la realidad; sin embargo, tal como lo ha dicho últimamente el Profesor *Popper*, hasta y a menos que esos conceptos o una colección sistemática de ellos sean causados por la realidad, ellos son simplemente nominalismo.

El primer intento de explicar un sistema social tal como la ley, Gobierno, moneda, mercado, lenguaje o división del trabajo, fue hecho, como lo señaló *Carl Menger*, por *Bernard Mandeville*, quien nació y creció en Holanda, se graduó en Leyden y fue influido por *Erasmus*, *Boyle* y por, sospecho en forma más fundamental, *Christian Huygens*, quien expandió el verdadero método científico.

Mucha gente considera a *Newton* como el padre de la ciencia moderna, lo que es absolutamente falso. Con seguridad, él desarrolló diversas teorías interesantes y testeables, pero fue *Christian Huygens* quien insistió que todas las teorías, sin excepción, eran fundamentalmente hipótesis de las cuales podríamos deducir el sistema, y que deberíamos testearlas confrontándolas con los hechos.

Bernard Mandeville, para aprender inglés, se trasladó a Londres y se nacionalizó inglés. Que yo sepa, fue realmente él quien por primera vez estudió sistemáticamente, tal como dijimos, el lenguaje, el sistema de leyes, los sistemas administrativos de Gobierno y los mercados y dinero. Fue *Bernard Mandeville* quien insistió sobre las limitaciones de la razón humana o la naturaleza humana. Por ejemplo, déjenme citarlo, dijo: "Todas las criaturas

humanas están influidas y completamente gobernadas por sus pasiones, cualesquiera que sean las bellas ideas que tengamos de nosotros mismos; aun aquellos que actúan de acuerdo a su conocimiento y siguen los dictados de la razón, no están menos obligados a ello por una pasión u otra". El dijo, también: "El hombre es una criatura racional"; o: "La superioridad de comprensión de los seres humanos nos la da el pensamiento, y nos inspira con esperanzas de las cuales otras criaturas tienen pocas, siendo conscientes sólo de lo que tienen justo delante". Pero, a pesar de esta insistencia en la importancia de la razón, él fue realmente quien advirtió la absoluta y completa limitación de esa razón. Les contaré un episodio muy interesante, que cita en su libro. En su ejemplo utilizó a los cuervos que vuelan por el cielo, pero yo lo cambiaré un poquito.

Supongan, damas y caballeros, que existe una pobre madre con tres niños de uno, dos y tres años de edad. Estando en la playa, repentinamente la madre ve que el niño de tres años se está ahogando; se lanza al agua para rescatarlo y en el intento también se ahoga.

La observación que al respecto hizo *Mandeville* no fue una negación del altruismo o de las pasiones de simpatía; en el caso que recién señalábamos, se refería a lo siguiente: supongamos que, como resultado del acto de la madre, los niños de uno y dos años quedan abandonados, deben ser enviados a un orfanatorio y pasan alrededor de 14 años bajo un trato cruel. En estas condiciones, yo les pregunto: ¿Qué habría sido mejor: saltar y perder la vida junto con un hijo, o abandonarlo y vivir para los dos que quedan? No lo podemos saber, nadie lo puede saber.

Gracias es este tipo de convencimiento, y a la insistencia en el hecho que diversos sistemas sociales, gobiernos, monedas o mercados, eran el resultado de intentos (ensayos), durante cientos o miles de años, por parte de lo que él llamó "las multitudes", llegó a establecer una teoría genuinamente evolutiva de la civilización humana. Ahora bien, como (los economistas y científicos sociales) hemos introducido el término "evolución", mucha gente puede pensar que estamos afirmando la lógica del más fuerte, de la sobrevivencia del feto. Lo que estaban diciendo *Adam Smith* y *Bernard Mandeville* no se refería a la sobrevivencia del feto o de la persona interior; lo que decían era que el sistema social que entregara bienestar o felicidad, aunque sólo fuera poca, a un número incluso pequeño de personas, sobreviviría en la competencia con un sistema social que no fuera capaz de dar siquiera eso o que, incluso, quitara algo que ya se tenía.

La teoría evolutiva fue inventada por científicos sociales, especialmente por *Bernard Mandeville* y *David Hume*, quienes decían que la competencia de diferentes esquemas sociales, diferentes sistemas sociales, diferentes políticas sociales, permitiría sobrevivir a aquellos que entregaran por lo menos algo de bienestar a, incluso, grupos pequeños de población. Esta era la forma en que ellos explicaron el desarrollo de la historia humana.

Pero volvamos hacia lo que estaba diciendo un rato atrás. Mucha gente confunde el liberalismo con el "laissez-faire". Sin embargo, el "laissez-faire" fue el producto del racionalismo francés, que comenzó con *Quesney*; y especialmente de los enciclopedistas, quienes entregaron las bases para la Revolución Francesa. El argumento era éste: la razón humana, si estudian duro, tal como *Platón*, *Aristóteles* o *Tomás de Aquino*, les permitiría comprender la verdad absoluta o bien supremo. Pero nuestro liberalismo es descendiente de una fuerte convicción sobre las limitaciones de los seres humanos. Supongamos que cualquier persona, *Tomás de Aquino*, *Karl Marx*, *John Maynard Keynes* o cualquiera, puede descubrir la verdad absoluta, ¿por qué el resto de nosotros tiene que intentar descubrir la verdad absoluta?; ¿por qué el resto de nosotros tiene que intentar descubrir nuevas verdades, nuevas teorías?

Sólo cuando adquirimos conciencia de cuán transitorias y temporales son nuestras vidas, cuán limitadas son nuestras razones, llegamos a descubrir la voluntad, el coraje y el deseo de hacer.

Tal como lo señala, muy a menudo, el Profesor *Hayek*, el mayor desafío que enfrenta cualquier sistema, sea comunista, socialista o mixto, es cómo movilizar e incentivar, sin importar cuán limitado sea cada individuo, el talento particular, la destreza especial de cada uno de ellos. La variedad es la "cosa" que el nuevo siglo descubrirá como absolutamente indispensable. El siglo XX, al menos la mitad de él, fue el siglo de la reglamentación y la uniformidad; ya es hora que desarrollemos lo único de cada uno de nosotros, que demos cómo es imposible es reemplazarnos y, en jerga de economistas, demostrar que no somos fundamentalmente sustitutos.

Esto me lleva a una discusión en torno a la teoría del capital humano y su caso japonés. Es un honor tener justo al frente mío al Profesor *Schultz*; recuerdo que en el año 1956 ó 1957, cuando lo vi por primera vez, me preguntó por qué el Japón, sin medios o recursos, podía crecer tan rápido. Su respuesta era que quizás se estaba recuperando una tendencia de crecimiento potencial, de la

cual se había caído como consecuencia de la guerra. Sin embargo, después de recuperar esa tendencia, Japón seguía creciendo. Una de sus hipótesis era que la tasa o cantidad de la inversión en educación escolar tenía altas correlaciones con el desempeño de la economía nacional. No pude, en esa ocasión, intercambiar opiniones con él, y ése fue mi momento más trágico. El Profesor *Schultz* usando material japonés, se sentó e intentó explicar sistemáticamente por qué la economía japonesa, faltándole recursos, crecía tan rápido. ¡Dos años atrás le dieron el Premio Nobel, y yo no pude siquiera alcanzar un centavo de él...!

Sin embargo, sucedió algo interesante. Sus estudiantes, en Japón, comenzaron a investigar su hipótesis y no pudieron encontrar tal correlación. La encontraron en los Estados Unidos de América y en Canadá, pero no en Japón. Por algún tiempo, yo estuve dedicado a la teoría monetaria; pero hace cinco o seis años ya no pude ignorar el veredicto de esos especialistas japoneses y comencé a sospechar con mucha fuerza que las empresas japonesas tenían que haber estado haciendo volúmenes considerables de inversión. Les pedí a ejecutivos de las seis mayores compañías que me mostraran todo tipo de documentos que tuvieran. Afortunadamente, y finalmente, ellos estuvieron de acuerdo, y pude comprobar lo siguiente: Las empresas japonesas estaban gastando un 25%, a veces un 45% o incluso más, en pagar salarios.

De esta observación pasé a otra. Aparentemente, la economía americana es más libre que la japonesa, ya que nosotros aún tenemos industrias nacionalizadas. Sin embargo, la situación cambia cuando llegamos al conjunto de empresas privadas liberales. La economía, como un todo, quizás no es tan libre; pero, al interior de la empresa, la empresa japonesa es más libre que la americana. Dentro de la empresa, los americanos tienen realmente una economía planificada típica, tan mala como la de la Rusia Soviética. La mayor libertad de la empresa japonesa es el secreto de su actual eficiencia, aunque nadie pueda asegurar que ella va a durar.

Como el tiempo vuela, voy a usar un ejemplo para señalarles la mayor diferencia entre las empresas norteamericanas y las japonesas. Supongamos, damas y caballeros, que existe un periodista japonés muy capaz, eficiente, poligloto, que ya ha servido fuera de Japón muchas veces y que recibe un salario de U\$ 2,000 al mes. Súbitamente, él es nombrado jefe de la oficina en Washington (de su periódico), y su salario sube a U\$ 3,000 al mes. Pues bien, ¿creen ustedes que este hombre será capaz de rendir de acuerdo a su nuevo salario? ¿Qué ministro o viceministro le dirá el tipo de noticias que vale la pena reportear a este recién llegado de

Japón, por muy capaz y poligloto que él sea? Y la principal función de su cargo no es la de traducir el "New York Times" o el "Washington Post"; él se las tiene que arreglar y conseguir las noticias. Para hacer esto, tiene que establecer relaciones humanas bajo las cuales logre la confianza del ministro norteamericano y otros personajes importantes. Quizás demore en esto un año —aunque mi experiencia dice que toma tres años o más. Así, durante los primeros años, él está trabajando por debajo de su escala de sueldo, aunque mientras tanto está invirtiendo en entrenamiento. Sin embargo, al mismo tiempo, mientras más se rote de un trabajo a otro, mientras más "yo me familiarice con tu trabajo y tú lo hagas con mi trabajo", comenzamos a observar un aumento en los volúmenes de producción, en la eficiencia de la administración, etc. Se produce un fenómeno de identificación con el lugar que uno ocupa en el cuadro total, identificación que, a su vez, se transforma en motivación.

Les daré otros ejemplos. En la ciudad de Toyota, la empresa Toyota ha desarrollado lo que llaman el "método de producción Toyota", un esquema cuya característica interesante y única es que no contempla almacenamiento. Ellos producen cualquier parte, siempre que llegue la orden o pedido; si ésta no llega, sencillamente se detienen. Además, cada trabajador, si no puede seguir con su trabajo, por cualquier razón, puede detener la línea de producción tirando de su argolla, que tiene a mano. Diez años atrás existía una pequeña compañía llamada Tyho Industrial Co. Hoy tiene 20.000 obreros. Hace 16 años esta compañía estaba en la bancarrota, tal como lo estaba la Toyota hace 20 años, ambas como resultado de sangrientas huelgas. De ellas aprendieron la lección; con las huelgas nadie gana. Esta pequeña compañía pidió plata a la Toyota, se trajo como presidente a alguien de la Toyota y comenzaron a usar sus métodos de producción. Estimularon lo que llaman "educación o entrenamiento en trabajadores multica-paces", que consiste en llevar a un trabajador a aprender el uso de otra máquina, tan pronto como adquiere dominio de aquella con que está trabajando. Esto hace que la producción sea más eficiente. Los obreros, unos pocos con educación secundaria, después de ver que podían operar todas las máquinas, comenzaron a preguntarse: ¿Por qué no las combinamos de esta o esta otra manera?; ¿por qué no ponemos este botón aquí y este otro acá? Actualmente existe una línea de producción compuesta de 21 máquinas, todas de procedencia y características diferentes. Esta combinación es el resultado de las invenciones desarrolladas gracias a la identificación y motivación de los obreros. Esta compañía, que hace 15

años le rogaba a la Toyota que comprara sus productos, hoy le vende un 40% de su producción física.

Muchos economistas aseguran que mientras mayor es la movilidad de los trabajadores, más eficiente es la economía. Sin embargo, yo creo que ello depende del nivel de desarrollo del país. La afirmación que mientras mayor movilidad exista, mejor será la eficiencia económica, descansa en el supuesto que los trabajadores son sustitutos. En nuestro caso, no consideramos a los trabajadores como sustitutos perfectos. *Henry Ford* dijo, refiriéndose a los métodos de producción masivos, que no hacía ninguna diferencia el que su trabajador fuese o no un graduado de la Universidad de Harvard, pues los trabajos habían sido estandarizados y simplificados, mientras los planes de producción los desarrollaban tecnócratas especialistas. Sin embargo, es importante hacer un llamado por la libertad. La sociedad libre es un sistema a ser formado por seres humanos que, yo espero, no serán sustitutos unos de otros, sino que comenzarán a desarrollar capacidades y contribuciones únicas, de tal forma que la existencia de cada individuo no pueda ser reemplazada por cualquier otro.

Muchas gracias.

Pobreza y Economía de Mercado*

Theodore W. Schultz**

***Premio Nobel de Economía, 1979.
Profesor Emérito de la Universidad
de Chicago; Doctor Honoris Causa
de la Universidad Católica de Chile.
Doctor Universidad de Iowa.*

*Exposición en el Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, abril de 1981.

Pobreza y economía de mercado

Theodore W. Schultz

Señoras y señores:

Han pasado ya 30 años desde la primera vez que visité Chile. Durante todo este tiempo he vuelto en numerosas ocasiones; hoy, y como siempre, vuelve a ser para mí un verdadero placer el poder estar nuevamente con numerosos amigos, tanto personales como profesionales.

El título que ustedes ven en el trabajo no fue elegido por mí; sin embargo, es mucho mejor del que yo hubiese seleccionado. En realidad, ese tema es muy difícil de cubrir en una sola charla, por lo que deberé limitarme a sólo algunas referencias de carácter general. Por ello, seguramente sólo encontrarán coincidencias accidentales entre lo que les voy a decir y aquello que está contenido en el material que se les entregó.

Creo que debo agregar lo siguiente: muy rara vez los profesores tienen éxito al poner nombres a sus trabajos. No aciertan en escoger un título que capture a la audiencia y atraiga lectores. Sencillamente éste no es uno de nuestros talentos. Tengo un ejemplo muy ilustrativo. Uno de mis profesores, en la Universidad de Chicago, trabajó durante años en un estudio sobre la poligamia en los Estados Unidos de América, específicamente en el Estado de Utah. Terminó su investigación y la tituló: "Estudio sobre matrimonios múltiples en cuatro condados del Norte de Utah". Ese parecía un buen título. Muy preciso. Sin embargo, el

*La conferencia del Profesor Schultz se presentó bajo el título "Pobreza y Mercados Libres". (N. del E.)

editor dijo: "Sencillamente no podemos aceptar ese nombre. El trabajo está perfecto, pero el nombre no". El libro apareció bajo el siguiente título: "Una esposa: ¿es suficiente?" ¡Fue un éxito de ventas y le rindió buenas entradas económicas a su autor.....!

Pensando en el título de esta charla, se me hizo evidente la necesidad de distinguir entre lo que se puede llamar un concepto legal (o legalmente definido) de pobreza y el concepto económico de ella. Yo no hablaré de las definiciones legales, aquellas que surgen de leyes, que dan origen a operaciones o programas, y que son motivo de decisiones administrativas. Por ejemplo, la definición legal de pobreza en los Estados Unidos de América dice que una familia de cuatro miembros con ingresos inferiores a U\$ 12.000 es pobre. Como se darán cuenta, a medida que avance, yo no me referiré a la pobreza definida de esta manera. Yo deseo hablar sobre pobreza en un contexto económico.

He dedicado la mayor parte de mi vida a intentar comprender la economía de los países con bajos ingresos: aquellos con grandes segmentos de la población que viven en la pobreza. Ellos son pobres, según todos nuestros standards; en realidad, no tiene sentido hablar como si su pobreza se pudiese mitigar o superar mediante programas de beneficencia, del tipo de los aplicados en los Estados Unidos de América o Suecia. Ellos son totalmente inefectivos en países como India, China o Indonesia.

Creo que se puede aprender muchísimo si se piensa en términos de lo que efectivamente consiste la economía de esa pobreza. En otras palabras, debemos reconocer que se trata de situaciones en las que dos terceras partes de la población viven en la miseria. ¿Cómo nos comportamos dentro de este contexto? ¿Cómo puede la gente reducir la pobreza? Del análisis surgirán dos proposiciones básicas, sobre las cuales me quiero extender.

En aquellas situaciones donde la gente es muy pobre, cualquier avance que reduzca el costo real de proveer alimentación beneficiará, precisamente, a esas grandes mayorías que viven en la pobreza. En países donde el 60% o más de los ingresos familiares se destina al gasto en alimentación, es extremadamente importante producir alimentos a un costo menor, y ponerlos a disposición, en grandes cantidades, de quienes lo necesitan. Si queremos usar un poco de jerga económica, recordemos el concepto de "elasticidad ingreso" para apreciar el impacto que esto tendría sobre el bienestar de la población.

La segunda proposición es, según creo, esencialmente empírica, y fue recordada en la última parte de la charla del Profesor *Nishiyama*. Las inversiones en educación y salud, especialmente

las que se hacen en gente del campo, que es la más pobre del mundo, contribuyen en forma especial a mejorar la productividad, además de ayudar a reducir las desigualdades en la distribución personal del ingreso. Esta es un área donde son necesarios grandes volúmenes de gasto por parte de la sociedad.

Antes de proseguir, creo que debo hacer algunas precisiones. Yo no voy a hablar de sociedades libres: ello significaría entrar a tópicos mucho más amplios de los que soy capaz de abarcar. En realidad, voy a hablar, y a escoger mi evidencia, de algo más mundano, aunque muy importante: los mercados abiertos competitivos. Este es el elemento esencial sobre el que me centraré y del que intentaré derivar algunas lecciones.

Creo que, a veces, es difícil aprender directamente del pensamiento abstracto. Este es importante; sin embargo, es a través de diversos sucesos y acontecimientos que la gente y los gobiernos han ido aprendiendo de sus errores. Desde fines de la Segunda Guerra Mundial se ha producido un cambio extraordinario tanto en el pensamiento como en los gobiernos, que hace necesario enfatizar la importancia y la posibilidad de verdaderos mercados competitivos.

Recientemente me he llevado dos sorpresas. En noviembre pasado dicté una serie de charlas en la Universidad de Shanghai, a la que asistieron aproximadamente cien economistas de diez universidades. Después de cada charla, había tres horas de discusión. Ahora bien, la sorpresa fue que ni siquiera *una* vez existió un comentario o se presentó un debate que tuviese contenido ideológico. Me pregunté varias veces sobre el momento en que comenzarían a desafiar mis proposiciones básicas y las implicancias que de ellas se derivaban. Sin embargo, llegamos al final y nunca surgió siquiera una sugerencia de llevar a discusión algún tema de contenido ideológico. Obviamente, esto no significa que ellos no existieran, sino, sencillamente, que no salieron a luz. Poco después dicté otra charla en la Universidad de Pekín, y la experiencia se repitió exactamente igual.

La otra sorpresa está por venir. La Unión Soviética invitó, para junio, a ocho economistas americanos para que se reunieran con economistas soviéticos y discutieran la función económica de los precios en la producción agrícola. Yo no puedo entender esto. No creo que realmente ellos quieran hablar de eso; sin embargo, es lo que dijeron que estaba en la agenda de estas sesiones.

¿Significa esto que ellos han comenzado a darse cuenta que algo debe andar mal en un sistema donde el 25% de la producción

agrícola proviene de terrenos familiares que representan sólo un 3% de la tierra cultivable total?

En los últimos años, la producción de alimentos en los países con bajo ingreso está creciendo más rápidamente que su población. El crecimiento de la población está siendo más lento y, lo que es muy importante, los países se están comenzando a modernizar, utilizando la ciencia para disminuir sus costos de producción. Esto se puede observar en la producción de cereales en Indonesia durante los últimos cuatro o cinco años, y en muchos otros ejemplos.

Mientras tanto, la demanda por alimentos en los países de ingreso medio los ha llevado a una situación muy difícil. La oferta no ha podido sostener un ritmo de crecimiento adecuado y ello explica la situación. Se podría pensar, quizás, que la producción de estos países muy pobres comenzará a abastecer a estos países de ingreso medio que no son capaces de proveerse el alimento que necesitan.

¿Dónde está el problema? Se puede ver dramáticamente en Polonia; se reconoce en la Unión Soviética; pero, también, se extiende a otros países. Existe una demanda por leche; existe una demanda por productos avícolas; existe una demanda por granos, y todos ellos son sumamente escasos en los países que acabo de nombrar. Actualmente, India exporta a la Unión Soviética algo de trigo, mientras ésta ha tenido dos cosechas malas en los últimos cinco años.

Existen dos tipos de países que lo están haciendo mal. Un grupo de ellos está formado por los países políticamente inestables, cuyos representantes más característicos se ubican en el África Central, donde las habilidades humanas adquiridas son muy bajas y la agricultura se desempeña muy mal. La excepción puede ser Kenya; pero tenemos, por el otro lado, a Camerún, Uganda, Tanzania, Zaire. Incluso Nigeria, que tiene grandes ingresos por el petróleo, posee una agricultura decadente. Tal como dije, en todos estos casos la inestabilidad política es un elemento importante de la explicación. A ella habría que sumarle el programa de donaciones auspiciado por el Banco Mundial. La mayor parte de los aportes en ayuda extranjera está siendo canalizada hacia África y no hacia Asia, donde, creo, vive la mayor parte de la gente pobre. Estos programas han causado, y causan, gran daño en esta parte del mundo. La razón es que están inspirados según el mismo tipo de programas de bienestar social que se aplican en las naciones desarrolladas, y a los que hacía mención al comenzar esta charla. En cierto sentido, todos estos países desean ver sus

mismos programas aplicados en las naciones menos desarrolladas, con los resultados ya señalados.

El otro grupo de países lo constituyen aquellos con economías planificadas centralmente, que siguen teniendo muy poco éxito en la agricultura. En los años 70 se produjo un aumento de 82 millones de toneladas en las exportaciones de granos; muchos analistas, y la prensa, interpretaron esto como el comienzo de una catástrofe que llevaría a la hambruna a India, Indonesia, y todas esas naciones pobres. Ahora bien, lo que en verdad sucedió fue que durante ese período *disminuyeron* las exportaciones totales de granos destinados a los países de Asia del Sur. Incluso, tal como señalé, durante dos años India fue exportador de trigo. Los verdaderos importadores de este grano, un 60% de estos 82 millones, fueron dos países: China y la Unión Soviética. Los soviéticos han estado importando 30 millones de toneladas. Los chinos, durante 1976-77, importaban entre uno y dos millones de toneladas. Luego han comenzado a aumentar esa cifra, y actualmente importan cerca de 15 millones de toneladas. Ustedes pueden ver: toda esta fantástica cantidad de granos dirigida hacia dos países; y, ciertamente, se puede describir sus economías como centralmente planificadas.

Podría hablar largo rato sobre China, ya que he pasado algún tiempo allí; sin embargo, ese tiempo ha sido justo lo suficiente como para darme cuenta que no sé nada sobre China, por lo que, en definitiva, trataré de no referirme a ella.

He "invertido" en la Unión Soviética por mucho más tiempo y con mayor frecuencia. Mi conocimiento de ese país comenzó en 1929, cuando la mayoría de ustedes ni siquiera había nacido. He vuelto muchas veces. He sido honrado con invitaciones por parte de la Academia Soviética de Ciencias. Creo que conozco algo sobre su agricultura. Ellos han realizado enormes inversiones en ese sector durante la última década y media. Yo diría que, después del sector militar, la agricultura ha recibido el mayor volumen de inversiones. Tienen una gran abundancia de máquinas y equipos. Ahora, también tienen muchos fertilizantes y una gran investigación agrícola. Se respetan y usan las modernas teorías genéticas y la biología más avanzada. El número de personas con grado de doctor en investigación agrícola es tan grande en la Unión Soviética como en los Estados Unidos de América. Pues bien, a pesar de todo ello, parece que la oferta de alimentos en la Unión Soviética está muy lejos de ser la más adecuada. Ellos siguen lamentándose del clima.

Si se desea culpar al clima, conviene pensar antes en Canadá,

que, en muchos aspectos, enfrenta condiciones similares. El territorio de Canadá y parte del de los Estados Unidos de América es muy similar al de la Unión Soviética. Canadá se ha superpuesto a estas condiciones y ha desarrollado técnicas que le permiten minimizar la pérdida de cosechas debido a malas condiciones climáticas y, al mismo tiempo, maximizar la cosecha cuando las condiciones son favorables. Ahora bien, los soviéticos y sus científicos conocen todo esto perfectamente. Pueden disponer de los mismos adelantos que existen en Canadá, Nebraska, Dakota y Montana. Al decir todo esto, lo que deseo es dejar claramente establecido el siguiente punto: ellos no pueden culpar al clima de sus resultados. La razones de esto son sumamente obvias, y creo que puedo economizar tiempo si sigo adelante y no las describo. Son lo suficientemente evidentes.

Déjenme, ahora, decirles algunas cosas sobre los mercados competitivos abiertos y sobre lo que realmente son los precios. Creo que para no extenderme innecesariamente, les bastará con unas pocas afirmaciones.

Los mercados abiertos, junto con precios verdaderos para productos y factores, son requisitos esenciales para la modernización de la agricultura. Estos elementos ayudan a generar aumentos en la productividad de la agricultura, del tipo ahora posible. No existe país, sin excepción, que haya desarrollado su agricultura sin la ayuda de un sistema de mercado competitivo que guíe y entregue señales al agricultor.

Podría darles todo tipo de ejemplos en torno a este punto. Uno de ellos es el de la producción de frutos de palma en Nigeria. En los años 60 me tocó estar allí dando unas charlas. En esa época, desde Nigeria se exportaba el mayor volumen de frutos de palma del mundo. Sin embargo, se comenzaron a poner impuestos sobre la producción y las exportaciones de esta fruta. El impuesto a su exportación llegó a representar la mitad del valor de ellas. Gradualmente, la producción de frutos de palma comenzó a bajar. Los británicos recién habían dejado un desarrollo genético de una nueva variedad que era inmensamente más productiva. El no fue adoptado, ya que, a los precios existentes, no resultaba rentable. Actualmente, Nigeria importa frutos de palma. Sus políticas mataron la industria, que se trasladó a Malasia. Actualmente este país se muestra abierto a todo el comercio; su producción ha aumentado dramáticamente y exporta cerca de dos millones de toneladas al año, lo que lo convierte en el líder de los países exportadores de frutos de palma. Todo esto ha ocurrido en un breve período de tiempo. Un país "cerró" el mercado mediante políticas adminis-

trativas; el otro "abrió" el mercado, aceptando innovaciones, nuevas variedades, etc.

Miremos hacia otros países. El caso de Taiwan es excepcional. Cuando, en 1945, se marcharon los japoneses, dejaron una cantidad apreciable de instalaciones de riego y, en general, una "herencia" bastante considerable en el sector. Sin embargo, en un período de tiempo muy corto, el 90% de las exportaciones de Taiwan era industrial. Este país está compitiendo a un nivel de máxima excelencia. En él se pueden encontrar los tipos de producción más refinados que existen. Este ejemplo nos permite presentar otro elemento: los "talentos" de la fuerza de trabajo se pueden mover. La educación es universal. En Taiwan todos tienen, al menos, educación básica de alta calidad y una gran mayoría está ahora completando la educación media. Ello se está reflejando en una mayor calidad de la fuerza de trabajo, que se extiende incluso al sector agrícola. Dudo que exista algún otro país que se encuentre tan cerca del óptimo en el uso de sus recursos, de sus habilidades humanas.

En general, si quieren estudiar modelos de economías exitosas durante los últimos años, miren hacia Singapur, Hong Kong, Japón, Taiwan. Miren también hacia Indonesia, que está comenzando a hacer cosas importantes. Hacia India, que en algunos campos también avanza. Todos estos países han utilizado el mercado.

Quizá sea necesario hacer algunas precisiones, especialmente en el caso de India. Este país comienza a utilizar los precios internacionales para el trigo y se abrió a importaciones y exportaciones. El éxito ha sido rotundo. Creo que ya debe estar reemplazando a Canadá como el cuarto productor de trigo más importante del mundo. Al mismo tiempo, le ha ido mucho peor con el arroz. La gente sabe cómo aumentar su producción, pero el Gobierno ha decidido fijar el precio del arroz en alrededor de un 30% bajo su valor verdadero.

Otro Gobierno, como el de China, se está portando de la misma forma: mientras su producción de arroz se ha estancado, la de trigo ha mostrado resultados muy impresionantes.

Estos ejemplos nos sirven para comprobar cuál es el efecto de la discriminación contra los mercados, la cantidad de distorsiones que se introduce precisamente en los precios a los que responden los agricultores. Otra de estas políticas la constituye aquella de "alimento barato", utilizada en casi todos los países de bajos ingresos. Esta tiene su origen después de la Segunda Guerra Mundial, cuando todos los países pensaban que se debían indus-

trializar primero y que, con ello, todo lo demás vendría solo. Se pensó que los gobiernos eran los responsables de entregar el alimento. Surgen, así, monopolios estatales que, una y otra vez, se equivocan intentando controlar y fijar precios. Un ejemplo de ello lo encontramos en Nigeria, donde se está intentando organizar la producción a través de las llamadas "cooperativas". Estas tienen un poder monopólico y han sido fantásticamente ineficientes, derrochadoras y fuentes de todo tipo de fraudes.

Podemos hacer otro comentario, que se refiere a una paradoja. Aquellos países que tienen a la mayor parte de su población en el sector agrícola, suelen tener también gobiernos que discriminan con fuerza contra ellos. La gran mayoría de la gente en el mundo vive en el campo; por ello ustedes pueden verificar ampliamente cómo los gobiernos discriminan en contra de los agricultores. Al mismo tiempo, en aquellos países donde la población agrícola es un porcentaje pequeño del total, podemos encontrar el comportamiento inverso: se discrimina contra el consumidor.

Tomen, por ejemplo, a Europa Occidental. Es increíble la forma como allí se discrimina a favor del agricultor y contra el consumidor. Precisamente, la población rural de Europa Occidental es muy escasa. ¿Cómo se puede explicar esto?; ¿dónde está el cientista político que nos diga por qué ocurre esto?; ¿por qué en India se discrimina contra la agricultura, mientras en Japón se paga a los agricultores dos o tres veces el valor internacional del arroz? Bueno, dejemos esto y pasemos a otro asunto.

Existe otro requisito, además de aquel de mercados abiertos y precios reales, que considero esencial en el proceso de modernización: la investigación agrícola. La investigación agrícola confiable, basada en la ciencia y orientada hacia las exigencias de los países de bajos ingresos, ha experimentado un enorme progreso. Es uno de los ejemplos de eventos exitosos de las últimas tres décadas. La brecha de la investigación entre países de altos ingresos y la de aquellos de bajos ingresos se ha reducido fuertemente. Parte importante en todo este escenario son los centros nacionales de investigación agrícola y las estaciones de experimentación. Más importante aún es lo que sucede en país tras país: todos están comenzando a aprender qué es lo que significa ese tipo de investigación científica. En el camino se cometen errores, se gasta en exceso, etc. Sin embargo, también se aprende qué es lo que se puede hacer, qué se debe hacer y cómo hacerlo.

Llegamos al momento de decir de decir algo importante: Todos nuestros argumentos en favor del mercado no deben impedirnos evaluar correctamente lo que éste es capaz de hacer, y

percibir que existen algunas cosas que no puede hacer bien. Explícitamente digo que lo realmente fundamental de la investigación científica es su carácter de "bien público". Esto significa que es un tipo de contribución a disposición de todo el mundo, y no susceptible de ser producida por las empresas privadas, que no pueden retener derechos sobre ella. La investigación no es algo que se pueda patentar. Por ejemplo, el cómo producir maíz híbrido se transforma rápidamente en conocimiento fundamental que llega a dominio público y queda a disposición de cualquiera. Esto es particularmente evidente en el campo de la genética, de la biología.

Así, si queremos y necesitamos ese tipo de bien público, debemos financiarlo mediante donaciones privadas o fondos públicos. La experiencia de los Estados Unidos de América, de Inglaterra y de otros países europeos nos muestra que las donaciones privadas no están ni cerca de alcanzar a financiar una "empresa de tamaño óptimo" en la ciencia o en la investigación agrícola.

Estoy en desacuerdo con algunos de mis colegas que creen que todo esto, si fuese necesario, podría ser financiado mediante donaciones privadas. Creo, tal como dije, que la evidencia muestra lo contrario. Pienso que nadie puede ver los hechos sin concluir que las donaciones privadas son insuficientes y que la sociedad ha aprendido que si desea esa investigación, especialmente en la agricultura, la mayor parte debe ser financiada con fondos públicos.

Ahora bien, esto me lleva a preguntar si será necesaria alguna aclaración en torno a cuáles serán las funciones económicas en las que el gobierno tiene ventajas comparativas. Haremos una breve descripción de ellas, tomando como ejemplo al sector agrícola.

El Gobierno tiene ventajas comparativas en la producción e información de estadísticas agrícolas y otra información económica. En torno a este punto, puedo decir que el gobierno de los Estados Unidos de América tiene muy buenos antecedentes. Las estadísticas del Departamento de Agricultura no están bajo sospecha; son utilizadas en todo el mundo. Los chinos las quieren y las usan. Saben que son mejores que cualquiera de las de ellos. La Unión Soviética también depende de nuestras estadísticas. Además, ellas son elaboradas tan cuidadosamente como podrían serlo en alguna universidad. Otro ejemplo lo encontramos en las Cuentas Nacionales. *Simón Kuznets*, trabajando en el National Bureau of Economic Research, desarrolló los conceptos en torno a cuáles eran los componentes del Ingreso Nacional y cómo hacer para

medirlos. Ninguna universidad podría hacer hecho esto. Es el tipo de trabajo difícil que exige años y años.

Al determinar los precios de las cosas que se compran y se venden, es extremadamente importante el hacer especificaciones que sean mensurables y controlar su cumplimiento. El Gobierno tiene fuertes ventajas comparativas en este campo. Si se tiene un mercado, hay que saber qué es lo que se está comprando y vendiendo. Existen extraordinarias posibilidades para la "estandarización" y es el Gobierno quien desarrolla estos standards y vigila su cumplimiento.

Además, el Gobierno es la autoridad principal en la determinación de los derechos de propiedad de los compradores y vendedores sobre las cosas que se están intercambiando.

Finalmente, podemos señalar otras dos áreas donde el Gobierno se desempeña bien; o, mejor dicho, señalar una y recordar otra: el Gobierno se encarga del control e inspección de productos en prevención de enfermedades, y también lo hace muy bien en el campo de la investigación agrícola.

Estoy llegando al final de mi tiempo, y me gustaría, por lo tanto, decir algunas palabras en torno a la tensión que se produce entre los intentos por aumentar la productividad en la agricultura y reducir las desigualdades en la distribución personal del ingreso.

En parte, nosotros [U.S.A.] estamos provocando esas tensiones al decir, mediante decretos del Congreso, que la ayuda irá hacia los países que demuestren que están reduciendo las desigualdades de ingreso entre los pequeños y grandes agricultores. De hecho, estos decretos están canalizando hacia un lado y otro billones de dólares en ayuda. Sin embargo, el Congreso olvida que, desde 1930, los Estados Unidos de América ha probado una y otra ley que tienen el mismo propósito: beneficiar a los pequeños versus los grandes; y ninguna de ellas ha tenido éxito. Ese tipo de disposiciones sencillamente no funciona. Ahora, paradójicamente, esperamos que sí funcionen en Tanzania u otros países de bajos ingresos. Sencillamente, eso no puede ser.

Mediante este y otros artificios, la comunidad de ayuda internacional está creando y contribuyendo a esta tensión, tratando de alcanzar cosas que el país recipiente sabe que son contrarias a su propio interés.

Lo que realmente necesitamos es aumentar la productividad, en general, y especialmente en el caso del alimento y la agricultura. Esto beneficiará enormemente a un tercio o dos tercios de la

población total, y servirá para comenzar a reducir las desigualdades del tipo ya descritas.

Creo que, por otra parte, se puede lograr mucho utilizando una gran cantidad de nuevo conocimiento económico que se está generando en Chicago, especialmente por parte del Profesor *Gary Becker*. Podemos comprobar que existen oportunidades para reducir la desigualdad, virtualmente sin costo en la productividad. El nos dice que no existe conflicto entre la reducción de las desigualdades de ingreso y la productividad. Creo que ya he mencionado las posibilidades de los planes de educación y salud en este contexto.

Ahora bien, si los costos por pérdida de productividad son bajos, el sistema de precios bien puede sostener políticas que reduzcan la desigualdad. Sin embargo, si los costos en productividad son grandes, el bienestar de la población puede verse muy resentido por la gran influencia que tienen los mayores precios del alimento en el nivel de vida de la población. Cuando esto sucede, es muy probable que las políticas adoptadas se reviertan como evidencia de los errores cometidos. Yo diría que esto es lo que sucedió en India.

Podríamos seguir hablando bastante en torno a este punto. Sin embargo, creo que podemos cerrarlo enfatizando nuevamente la importancia de una mayor escolaridad y mejores niveles de salud. Mediante programas de este tipo se está contribuyendo tanto a la productividad como a reducir las desigualdades de ingreso.

Veamos el mundo de nuestros días: *Robert Malthus* no pudo predecir que los padres sustituirían calidad por cantidad de hijos. Esto es lo que está ocurriendo hoy en el mundo, y constituye una fuerza poderosa que se mueve en el tiempo. Pensemos en *David Ricardo* y su lógica basada en las propiedades originales de la tierra. El no podía predecir que nosotros desarrollaríamos un sector organizado de investigación y que gastaríamos billones de dólares en la investigación agrícola, que, precisamente, lleva a encontrar sustitutos a la tierra. La tierra de cultivo ya no es tan importante como la gente cree. Observen cuán pequeña es la fracción del ingreso nacional en los países occidentales que se origina en la renta de la tierra. Si lo desean ver de otra forma, piensen que ya no se necesita la misma cantidad de tierra para obtener, incluso, volúmenes mucho mayores de producto. *Adam Smith* no podía imaginar que existirían países en los que un 75% u 80% del ingreso nacional fuese hacia sueldos, salarios y rentas empresariales y sólo un 20% correspondiera a propiedad.

Todo lo anterior es para decir **cuán** importante ha llegado a ser el capital humano. Ningún ser humano puede predecir dónde estaremos en el futuro y cuáles serán las consecuencias del avance en el conocimiento. Sencillamente, nuestras abstracciones no son capaces de penetrar en ello. Lo que sí podemos hacer es generar un proceso que sea capaz de tomar e incorporar estas ventajas del conocimiento, si es que ellas se producen.

Muchas gracias.

Libertad y Monopolio en la Economía y los Medios de Comunicación*

Ernst J. Mestmäcker**

***Profesor Distinguido, Profesor de Derecho Privado y Comercial, Universidad de Bielefeld. Director del Instituto Max Planck (Alemania).*

*Exposición en el Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, abril de 1981.

Sobre la libertad y el monopolio en la economía y los medios de comunicación

Ernst.J. Mestmäcker

Señoras y señores:

Estoy muy complacido de estar aquí y poder compartir ideas y experiencias en un área de interés común, como es la de los Fundamentos de la Libertad.

Estos fundamentos pueden ser analizados en términos de todas las ciencias sociales. La economía nos dice cómo reconciliar la escasez con la libertad y la división del trabajo. El Derecho debe decirnos cómo reconciliar las libertades individuales con las reglas del Gobierno. La ciencia política observa la relación entre las libertades políticas y el poder político; y la sociología, por supuesto, nos habla de todas estas cosas al mismo tiempo.

En estrecha relación con la especialización de las ciencias sociales, han habido muchos intentos por distinguir los distintos tipos de libertad, según su importancia. El intento de más importancia política ha sido el de demostrar que las libertades económicas son menos importantes que las políticas, lo que implicaría que los poderes del Estado para interferir las libertades económicas se distinguirían de los que interfieren con las libertades políticas. Ese es el problema.

Otros argumentarían, por el contrario, que las libertades económicas son más importantes que las políticas y que no debemos preocuparnos mucho sobre las libertades políticas si es que existe libertad económica. Aquí todo depende, obviamente, de cómo se definen las libertades económicas.

La razón por la cual propongo discutir la libertad y el monopolio, con referencia especial a los medios de comunicación, es que

en ese campo se hace más evidente la interdependencia entre las libertades económicas y las políticas. Una prensa libre siempre ha sido considerada como uno de los fundamentos de una sociedad libre y como un instrumento real para controlar el poder gubernamental y de los grupos privados, tan importante como el Estado de Derecho.*

Pero la producción de periódicos es, al mismo tiempo, una actividad económica, tal como lo puede confirmar nuestro moderador. La aparición de los medios electrónicos, la radio y la televisión, ha logrado que la imagen de la relación entre la economía y la política se haga aún más difícil. En la mayoría de los países de Europa Occidental existe la prensa privada; pero, al mismo tiempo, hay distintos grados de control público sobre la televisión, generalmente organizado bajo la forma de corporaciones públicas controladas ya sea por el Gobierno directamente o por los llamados grupos de relevancia social, tales como: la Iglesia, partidos políticos, sindicatos, etc. La justificación tradicional a esta clase de monopolio público en la televisión ha sido la escasez de frecuencias: sería técnicamente imposible tener más de uno o dos canales simultáneamente. Sin embargo, el desarrollo de la microelectrónica y las comunicaciones han convertido esta escasez en abundancia. Estos cambios tecnológicos hacen posible el cambio institucional en los medios de comunicación, pero no los inducen automáticamente.

Si ustedes observan los países de Europa Occidental hoy en día, encontrarán que las respuestas a las nuevas oportunidades tecnológicas y económicas en el área de los medios de comunicaciones electrónicas están determinadas exclusivamente por consideraciones políticas; y este tipo de consideraciones tienden generalmente a conservar el *statu quo* en la organización de la televisión, desarrollado en un contexto de escasez de frecuencias.

En base a esta experiencia me gustaría discutir algunos de los temas relacionados con el monopolio y la libertad en el área de la economía y los medios de comunicación.

En una sociedad libre, el objetivo del Derecho es el de limitar y controlar el poder del Estado y de los grupos sociales, para así proteger y conservar la libertad individual. Para los liberales, el monopolio más peligroso es el monopolio estatal de la coerción. Bajo el Estado de Derecho, cualquier acción de la autoridad pública que interfiera con la libertad individual debe ser autori-

*Traduciremos "rule of law" por "Estado de Derecho". N. del T.

zada por reglas que especifiquen los medios y el propósito de tal acción.

Sin embargo, el Profesor *Hayek* nos ha enseñado que, aun en una democracia, no es suficiente el exigir autoridad mediante leyes para la acción gubernamental. El poder de todas las autoridades públicas, incluyendo las asambleas representativas democráticas, "debe estar limitado por reglas de largo plazo que nadie tiene el poder de cambiar o anular en servicio de fines particulares: principios que constituyen las relaciones de asociación de la comunidad, que reconoce una autoridad, ya que esa autoridad está sujeta a tales reglas de largo plazo". La garantía constitucional de los derechos humanos, incluyendo las garantías a la propiedad privada, la libertad de contrato y la libertad de prensa, sirven a este propósito. Ellas quitan al Estado todo el poder que implica interferencia con las acciones y propiedad individuales que, de esta manera, quedan protegidas. Se deben observar estos principios sin importar las conveniencias o propósitos últimos de la ejecución de políticas públicas.

El área donde estos principios son de extrema importancia es la economía. Es una tendencia peligrosa el distinguir las libertades políticas de las libertades económicas para así subordinar las últimas a las exigencias de corto plazo de un interés público mal definido. Si se reconoce el hecho que el ejercicio de las libertades económicas influye sobre la economía en su conjunto, como una razón para olvidarse de ellas, éstas se debilitarán y, gradualmente, se eliminarán. La técnica legislativa de las constituciones socialistas presta un flaco servicio a la garantía de los derechos humanos, en la medida que éstos sean "derechos privados" y su ejercicio no se haga social o económicamente pertinente.

Esta es la perspectiva con la que se debe leer la declaración de derechos de cualquier constitución comunista de Europa del Este. La protección de las libertades individuales contra la interferencia por parte de las autoridades públicas, a través del Estado de Derecho, es una condición necesaria, pero no suficiente, para una sociedad libre. La razón y la experiencia nos dicen que las libertades individuales no se pueden conservar, incluso en una democracia, si el Estado, además de su poder político, tiene el poder de controlar la economía. Si el monopolio estatal de la coerción se combina con el monopolio de los recursos económicos y productivos, este poder se hace tan fuerte y opresivo que, de hecho, es absoluto.

Bajo estas circunstancias, cada individuo se hace dependiente del Estado para su subsistencia. El derecho a seguir la profesión

elegida, el derecho a elegir residencia, el derecho a la privacidad, la libertad de asociación y de prensa quedan a disposición de un Estado que controla la economía mediante la planificación central. La sustancia de las libertades civiles no se puede conservar sin garantizar al individuo el libre acceso a los medios económicos necesarios para su ejercicio. Si el Estado controla los medios de producción de los periódicos, pierde todo sentido la garantía constitucional de libertad de prensa. Estas lecciones se pueden aprender tanto de las economías socialistas de Europa Oriental como de la economía nazi desde 1933 a 1945.

Verán, entonces, cuán importantes son, en este sentido, los desarrollos tecnológicos en el área de los medios de comunicación electrónica, ya que las frecuencias de radio y televisión son, en cierto modo, el papel en que estas comunicaciones "son impresas". Por lo tanto, el control económico de las facilidades de producción electrónica es tan importante para la comunicación libre como lo es el control del papel para el diario bajo las circunstancias tradicionales.

Hablaré ahora de un importante tema secundario en el esquema de las garantías a las libertades individuales. El asunto se refiere a cómo es posible controlar y limitar el ejercicio de los poderes estatales cuando este poder se usa en el campo económico. Todos conocemos las numerosas actividades estatales, tipos de planificación central, que influyen en muchos aspectos sobre las actividades económicas; es en este sentido que nos debemos preguntar sobre los problemas particulares que surgen al aplicar el Estado de Derecho a estas actividades.

La experiencia universal en los intentos de controlar los monopolios gubernamentales demuestra que todos los instrumentos para controlar el poder político, desarrollados bajo el Estado de Derecho y en contextos de constituciones democráticas, son absolutamente inefectivos si se aplican a las actividades empresariales del Estado. En Canadá y Gran Bretaña, donde se hicieron intentos de aplicar el control parlamentario a las empresas públicas, no sólo se obtuvieron resultados poco efectivos, sino que fue casi imposible manejar estas empresas en forma racional.

Es por esta razón que el control del poder económico estatal es un problema especial y distinto al control del poder político del Gobierno.

Por ello me gustaría hablar de la necesidad de una constitución económica.

La constitución económica a la que me refiero no es un instrumento de derecho positivo, sino que es algo así como la "Consti-

tución de la Libertad" del Profesor *Hayek*: un intento de organizar las ideas pertinentes a los problemas especiales de control del poder económico.

Estos temas han llegado a ser aún más importantes, ya que los gobiernos occidentales que se adhieren, en principio, a la economía de mercado, han aprendido a usar instrumentos de política económica que evitan el control del Estado de Derecho e incluso evitan la necesidad de legislación. En realidad, estos instrumentos se han desarrollado para este propósito; entre ellos, el de uso más frecuente, de importancia no sólo nacional, sino que también internacional, es la cooperación de la industria y el Gobierno en orden a implementar políticas gubernamentales que incorporan los intereses de la industria, la que, a su vez, respalda otras políticas de Gobierno.

Uno de los efectos más importantes de la competencia y el libre acceso a todos los mercados es que hacen imposible, tanto para el Gobierno como para la industria, implementar políticas o alcanzar resultados que escapan al propósito económico. Sin duda, no hay otro instrumento que sea tan efectivo como el mercado competitivo para lograr que el Gobierno y las empresas respondan a los deseos del consumidor individual. La competencia dificulta la adquisición de poder económico que luego se puede convertir en poder político. Es, por lo tanto, parte de la tarea de una constitución económica el preservar la competencia y el libre acceso a todos los mercados.

La desviación más real y más peligrosa de este principio son los monopolios generados o apoyados por el Gobierno. En su dominio, estos monopolios públicos tienen efectos que son incompatibles con una economía de mercado y un orden libre. En mi propio país, un ejemplo a señalar lo constituye el monopolio público de los teléfonos. Este nació a fines de siglo; en esa época, el monopolio de teléfonos tenía todas las características de un monopolio "natural". En nuestros días, las cortes alemanas y la Corte Constitucional Alemana han reglamentado que este monopolio telefónico tradicional, si me lo permiten, algo dañino, se extienda a todos los medios electrónicos de comunicación de mensajes. El efecto de ello fue que ese viejo monopolio telefónico se extiende a hora a todos los nuevos sistemas de transmisión electrónica de mensajes, incluso a los instrumentos utilizados por los usuarios para recibir o usar los medios de comunicación. De este modo, el monopolio se extiende ahora a una gran área de equipo de oficina que nunca antes había tenido relación con el monopolio telefónico. Sin embargo, esto tiene un "feliz" efecto

lateral, ya que, por primera vez, las industrias que se encuentran bajo la regulación de un monopolio público reaccionan violentamente en contra de este tipo de intrusión en sus decisiones de inversión. Actualmente existe un fuerte movimiento en Alemania Occidental, resultado de lo anterior, para limitar o, en el mejor de los casos, abolir el monopolio.

La razón por la que elegí este ejemplo es que las transmisiones de la radio y la televisión son, por supuesto, transmisión de mensajes electrónicos; así, en realidad, el monopolio telefónico se extiende también a este tipo de emisiones.

Mientras fue técnicamente imposible tener más que unas pocas frecuencias para la televisión, esto no era muy importante. Sólo había que tratar de organizar una televisión tan independiente del Gobierno como fuera posible. Esto se hizo, como lo dije anteriormente, organizando una corporación pública controlada por grupos socialmente relevantes. La Corte Constitucional Alemana dictaminó que este tipo de organización era compatible con la garantía constitucional de libertad de expresión y de prensa, aplicable a la televisión en la medida que se tenga escasez de frecuencias.

Hoy ya no hay dudas que no tenemos escasez de frecuencias. Sin embargo, el actual Gobierno insiste en que se debe mantener ese tipo de organización en la televisión. Uno de los instrumentos usados para este propósito ha sido el del viejo monopolio del teléfono, ya que el Gobierno Federal le ha dicho al Correo Alemán, que administra este monopolio, que no instale cables que puedan ser usados para transmitir programas de televisión. Si eso sucediera, se terminaría con la base constitucional del sistema televisivo actual. Así pueden ver que, incluso en 1981, es posible usar un monopolio económico para restringir el desarrollo de las comunicaciones y, de hecho, interferir la libertad de expresión tal como está garantizada en la Constitución Alemana.

Yo creo que este ejemplo ilustra muy bien el tipo de interdependencia que tenía en mente al insistir que la constitución económica o los principios de una constitución económica son tan importantes para garantizar la libertad política como lo son las mismas libertades políticas.

La opinión pública siempre ha sido considerada como uno de los instrumentos más importantes para observar, escudriñar, controlar y, si es necesario, poner de manifiesto las acciones del Gobierno que sean consideradas abusivas. Sin embargo, la opinión pública tiene un rol aun mucho más importante, ya que influye en el proceso de legislación en una sociedad libre. El

proceso descentralizado de legislación para cada ley es un ejemplo muy importante y ha sido analizado exhaustivamente por el Profesor *Hayek*. El proceso es influido en términos de tradiciones culturales específicas de una sociedad a través de la opinión pública; y esta importancia de la opinión pública es hoy en día casi idéntica a la opinión producida por los medios de comunicación. Esta es la razón por la cual la opinión pública y los medios de comunicación tienen una relevancia política tal que es posible, aun en estos tiempos, en Europa Occidental, distinguir a los partidos políticos según el tipo de posición que tengan respecto a la organización de los medios de comunicación. Esto es más que cierto, dado que el efecto actual de la televisión sobre el pensamiento y las opiniones de las personas es probablemente mayor que el de la opinión impresa. Existe mucha evidencia empírica que demuestra que los programas de televisión son instrumentos que pueden ser usados para crear un rol artificial para el individuo, según el cual vive y cree que está siendo informado sobre la opinión de sus conciudadanos.

La importancia cultural de la televisión se demuestra en muchas de las actividades de las sociedades democráticas, que están encaminadas no sólo a controlar la televisión, sino que a prevenir la intrusión de ideas extranjeras en su propio país. Un ejemplo son las relaciones entre los Estados Unidos de América y Canadá. Este último país ha estado, tradicionalmente, muy consciente de los efectos que, ellos creen, pueda tener la televisión de los Estados Unidos de América en la sociedad canadiense.

Las funciones públicas de los periódicos son reconocidas en toda Europa Occidental y, por supuesto, en los Estados Unidos de América, como la base de la garantía constitucional referente a la prensa libre. Me gustaría citar un dictamen de la Corte Constitucional Federal de Alemania que, supongo, también podría ser un dictamen de la Suprema Corte Americana o de la Cámara de los Lores:

"No puede haber una comunidad libre sin una prensa libre que no esté controlada por la autoridad pública, ni sujeta a censura. En especial, la democracia moderna depende de una prensa política libre y publicada regularmente. El ciudadano, que va a ser parte en decisiones políticas, debe estar bien informado y debe estar en una posición que le permita conocer y juzgar las opiniones políticas de otros. La prensa hace posible esta discusión; entrega las noticias, las comenta y, así, canaliza y dirige las controversias públicas."

Estas son las razones por las que estamos acostumbrados a

hablar del interés público en una prensa libre. Sin embargo, la habilidad de la prensa para cumplir con sus funciones públicas depende de su independencia del Estado. Por su naturaleza, las autoridades públicas son incapaces de organizar y administrar una prensa libre e independiente. Esta es tarea de editores privados. En consecuencia, la empresa privada en esta área es la garantía más importante de las funciones públicas de una prensa libre. Esta idea es, en mi opinión, extremadamente importante, puesto que se plantea, con mucha frecuencia, en mi propio país y en otros de Europa Occidental, que siempre que haya un propósito público debe existir una organización de interés público. Ciertamente, esto no tiene por qué ser así. Hay intereses públicos, y probablemente los más importantes, que sólo pueden ser alcanzados por organizaciones privadas. Es una tendencia fatal en mi país, particularmente en la teoría legal y en lo social, identificar con frecuencia, incluso hoy en día, al interés público con el Derecho público. El Derecho privado, por ser privado, es más importante en términos del interés público.

En lo que se refiere a la prensa libre, parece que la empresa privada es el único esquema institucional compatible con las funciones de una prensa libre, independiente del Gobierno. La razón de esto es muy simple. Los diarios tienen que ser producidos, y la producción de diarios es una actividad económica. Las actividades económicas que no son desarrolladas por el gobierno, lo son por la empresa privada. La Corte Suprema de Alemania Federal ha llegado a esta conclusión y extiende la garantía de una prensa libre a una prensa libre administrada por la empresa privada.

Las exigencias institucionales de una prensa libre no acaban con su organización como empresa privada. El libre acceso y la competencia en la publicación constituyen el "mercado de las ideas". El proceso que determina la viabilidad de la discusión pública y el debate, depende de la viabilidad y efectividad de la competencia económica. La eliminación de la competencia en la publicación, necesariamente interfiere con las funciones constitucionales de la prensa.

Así, las características del proceso competitivo son realmente importantes para el funcionamiento de una prensa libre. Por esta razón, creo que se debe mirar con ojos sumamente críticos las restricciones privadas a la competencia y a la concentración económica en el área de los medios de comunicación.

Existe una fuerte discusión, a veces incluso desagradable, aun dentro de la Sociedad Mont Pelerin, en torno a si las restric-

ciones privadas a la competencia son una amenaza seria a nuestras libertades, o si mejor nos olvidamos de ellas, ya que las interferencias del Gobierno son aún más peligrosas que las mismas restricciones. Debo confesar que aún creo en la necesidad de interferencia gubernamental cuando existen restricciones privadas a la competencia, pero no deseo discutir extensamente el tema en esta ocasión. Sólo deseo enfatizar que las restricciones a la competencia y la concentración económica en la industria de publicaciones son idénticas a una limitación de las distintas fuentes de opinión y que, en consecuencia, la diversidad de opiniones depende de la mayor diversificación y descentralización posibles de los agentes económicos dedicados al negocio de los medios de comunicación.

Todos estos aspectos son especialmente importantes y pertinentes si se los relaciona con los nuevos desarrollos en el área de los medios de comunicación electrónicos, a los que ya hice referencia. La novedad más importante en televisión se refiere a la posibilidad de suscripción, gracias al sistema de cable. Bajo un esquema así, ya no se pueden captar las emisiones de canales a los cuales no nos hayamos "suscrito"; pero, al mismo tiempo, estamos en posición de comprar exactamente la programación que deseamos y dejar de hacerlo si nos llega a desagradar.

Este es exactamente el tipo de diseño organizacional sobre el que descansa el mercado, y creo que constituye la llave para abrir la posibilidad de organizar los medios de comunicación electrónicos y, en particular, la televisión, en base a principios generales de libre mercado. Sin embargo, aún esta posibilidad no es considerada, en la mayoría de los países de Europa Occidental, como una razón suficiente para abandonar los monopolios públicos existentes.

La razón por la que refiero nuevamente a esta situación en Europa Occidental se debe a que ya no es sólo un problema nacional el decidir qué tipo de televisión se desea tener, ya que la televisión con satélite ha internacionalizado irrevocablemente la organización de la televisión. No se puede regular o, al menos en el largo plazo, creo que no se podrá regular la televisión sobre una base nacional una vez que sea posible recibir programas de televisión en todo el mundo. Al respecto, debo decir que estoy bastante afligido al ver que mi propio Gobierno y el de Francia están intentando, a través de tratados internacionales, limitar las emisiones de televisión de satélite en sus propios países, para así proteger el sistema tradicional de televisión pública.

Los periódicos alemanes han entrado en acuerdos con la

estación de radio privada de Luxemburgo, que es el único país de Europa que tiene una radio comercial, para participar en la televisión vía satélite. Luxemburgo comenzará a emitir al espacio dentro de dos años. Así, con mucha probabilidad, tendremos una televisión privada en Alemania, a pesar de la oposición de nuestro Gobierno.

Ahora, desearía terminar con algunos comentarios acerca de los arreglos institucionales que se realizan para controlar y organizar la televisión que, hasta la fecha, no se administra como empresa privada en el sentido de la independencia con respecto al Gobierno. Pienso que estos arreglos institucionales son importantes, porque son utilizados en argumentos políticos como un modelo para otro tipo de organizaciones que se supone hacen posible contar con medios de comunicación independientes, sin control gubernamental y, al mismo tiempo, sin ser empresas privadas.

Este es el modelo de una corporación pública controlada por grupos socialmente relevantes. El modelo es, por lo tanto, muy importante, puesto que ahora en mi propio país, en Francia y Holanda se usa para argumentar que las corporaciones controladas por grupos socialmente relevantes y no controladas por incentivos pecuniarios son los instrumentos más adecuados para organizar no sólo la televisión, sino que también la prensa escrita privada. Además, tengo la impresión que la discusión actual sobre los arreglos institucionales apropiados para la televisión no estará limitada a esta área, sino que estamos en el proceso de decidir qué arreglo institucional será protegido constitucionalmente en el futuro para todos los medios de comunicación.

Probablemente no se sorprenderán que los que proponen las organizaciones controladas por grupos socialmente relevantes son prácticamente todos los grupos que son lo suficientemente relevantes como para ser representados en los directorios de las corporaciones públicas.

En otras palabras, estos grupos sienten que es indispensable que ellos estén en posición de controlar en el futuro lo que hagan las corporaciones públicas. Ahora, yo no voy a discutir si ellos están en posición de realmente controlar la programación de las corporaciones; lo importante es que ellos sienten que deben estar en posición política para hacerlo. Consecuentemente, por ejemplo, las iglesias y los sindicatos —que usualmente no están al mismo lado de la cerca— plantean por igual que este modelo debe ser adoptado para todos los medios. Creo que hay una razón muy importante por la que este tipo de organización no es un sustituto adecuado para la independencia de la prensa privada respecto al

Gobierno. La razón es que los mismos grupos que se presentan como relevantes en los directorios de estas corporaciones son los grupos más poderosos en nuestras sociedades. Ahora bien, los grupos poderosos en nuestra sociedad, por muy buenas razones, no están controlados por los mismos instrumentos que controlan al Gobierno; es decir, a través de procesos de revisión judicial y el principio de autoridad estatutaria para cualquier acción del Gobierno. Dado que estos grupos gozan, y por supuesto deben gozar para estar seguros, de todos los privilegios del Derecho privado, el único arreglo institucional para controlarlos y criticarlos es la opinión pública. Yo no creo que los mismos grupos que más necesitan ser criticados por la opinión pública deban controlarla.

De esta manera, volvemos al sistema de empresa libre para la prensa; nuestra tarea será organizar y controlar, mediante reglas, la prensa privada, de tal manera que ésta sea capaz de entregar la mejor contribución para la conservación de una sociedad libre.

Muchas gracias.

Derechos de Propiedad y Sistema Social Libre*

Armen Alchian**

***Profesor Distinguido, Profesor
de la Universidad de California,
Los Angeles.*

*Exposicion en el Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Piblicos, Santiago de Chile, abril de 1981.

Derechos de propiedad y sistema social libre

Armen Alchian

Señoras y señores:

No leeré el artículo que había preparado para esta ocasión: ustedes pueden hacerlo. Es demasiado técnico para un grupo tan variado: es más útil para los estudiantes de economía. En vez de ello, comentaré algunas afirmaciones que hice en él y que estaban destinadas a sorprenderlos. Primero daré una definición de propiedad privada, sin argumento o intento de defenderla, y luego les diré por qué la propiedad privada es una condición necesaria, pero no suficiente, para tener una sociedad libre. No me importa si a ustedes les gusta o no mi definición de sociedad libre, lo importante es que sabremos de qué estamos hablando. Trataré, entonces, de contarles cómo se usa la institución "propiedad privada" en lo que llamaré una sociedad libre y cuáles son los problemas que dificultan la comprensión de su utilidad.

Por años he tratado de encontrar en la literatura legal una definición de propiedad privada, pero nunca lo he logrado. Dudo que exista alguna en ese campo. Por tanto, luego de un arduo trabajo, he ideado mi propia definición; es tan simple que ustedes se dirán a sí mismos: ¡Eso lo sabe todo el mundo!; sin embargo, cuando lo discutí con mis amigos economistas, consideramos que era una definición muy apropiada.

Yo llamo propiedad privada al sistema que asigna a individuos específicos, llamados los propietarios, la autoridad exclusiva e intercambiable sobre todos los usos físicos de los recursos. Esta simple proposición es el resultado de 20 años de trabajo. En esta definición podemos identificar los términos "individuos específicos", "exclusividad", "intercambiables" y "usos físicos", a los que haremos referencia más adelante.

Comienzo afirmando que mientras más se extienda el uso de este sistema en la sociedad, más libre será ella, según mi definición. Nunca encontrarán a alguien que haya tratado de definir en términos irrefutables el significado de sociedad libre. Esa es la definición que me gustaría tener: una sobre la cual no pueda haber discusión. A mis amigos de Chicago no les gusta mi definición. Una de sus características es que enfatiza el que los recursos sólo pueden ser usados con el permiso de aquella persona que tiene la autoridad para dar el permiso.

En mi definición es muy importante la posibilidad de intercambiar la autoridad. Por ejemplo, en la Universidad de California yo tengo mis muebles de oficina y un bonito procesador de palabras que se dice es mío, pero que realmente es "un procesador de palabras de la Universidad". En la práctica, yo puedo hacer casi cualquier cosa con él: trabajar con él, cambiarlo de lugar, llevármelo a mi casa, tirarlo al suelo y quebrarlo; sin embargo, no puedo venderlo. Por esto, cuando digo que la propiedad privada incluye derechos intercambiables, lo que quiero decir es que cuando yo intercambio mi propiedad privada, lo puedo hacer a cambio de cualquier otro derecho que esté a la venta en el mundo (con la propiedad pública no se puede hacer eso). Así, en realidad, estoy diciendo que la definición incluye este fenómeno particular: distingue la propiedad pública, estatal o universitaria, de la propiedad privada.

Otra característica de mi definición es que enfatiza que no hay nada en un sistema de propiedad privada que diga que uno puede usar sus recursos en la medida que esto no perjudique a alguna otra persona. Lo cierto es que sí se puede herir a otros; por ejemplo, cuando yo me ofrecí a dictar esta charla, alguna otra persona no la pudo dictar y perdió dinero: yo la estoy perjudicando. Cuando fabrico un producto mejor y lo vendo y, de este modo, usted no compra el que produce otra persona, que no era tan bueno como el mío, esa persona estará peor. El uso de la propiedad privada y el intercambio no dice que usted no pueda herir a otra persona, no dice que yo no pueda reducir el valor de los recursos de otra persona. A mucha gente que habla sobre propiedad privada le gusta decir que la característica del sistema es que en su funcionamiento no se perjudica a las demás personas con las acciones individuales. Eso no es verdad; usted puede reducir el valor de los recursos de otras personas y no puede tener ninguna seguridad en relación al valor de sus propios recursos. Me gustaría estar seguro de que ustedes no seguirán sosteniendo ese erróneo concepto.

Los expositores anteriores se han preguntado cómo afianzar este sistema, cómo conseguir que la gente lo acepte. Yo no lo sé. Me gustaría creer que la gente en forma natural, en el profundo sentido de natural, en la estructura evolutiva de nuestros seres, desea ese tipo de orden para ellos y también para los demás. Sin embargo, he aquí un problema. Yo quiero tener un sistema de propiedad privada, pero también quiero tener la propiedad de ustedes; éste es un conflicto entre seres humanos. El problema es conseguir que la gente respete los derechos de los demás o que respete el sistema y pague a cada individuo cuando viole esos derechos. Una técnica estándar para lograr esto es la de la iglesia, que condenará eternamente —un pensamiento espantoso— y excomulgará; otra, la presión social de sus amigos, que lo aislarán si saben que usted ha estado usurpando su propiedad. Otro medio para instaurar el sistema es la fuerza del comportamiento moral; otro método es, obviamente, la fuerza física. Yo no quiero llamarla coerción o compulsión, ya que yo fui coaccionado a venir aquí. Yo no quería venir a Chile, yo quería permanecer en Los Angeles. Sin embargo, me forzaron a venir al mostrarme cuáles serían las recompensas y simplemente no pude resistirme a ellas; ése es el peor tipo de coerción que existe.

Por lo tanto, el mundo está lleno de compulsiones; la cuestión es qué tipo de compulsiones vamos a tolerar en nuestra sociedad. O quizás queremos todas las formas de compulsión, ya que pareciera haber gente que entiende mejor con la violencia física que otros. Así, si usted va y me roba mi pequeño computador, yo puedo llamar a la policía para que le peguen un poco: usted comprenderá eso. Parece que la gente entiende que el uso de la fuerza —pegar, torturar, encarcelar— es un método muy barato de imponer la ley. Sin embargo, poner a un hombre en la cárcel es muy caro para la sociedad; sólo los Estados Unidos de América pueden enfrentar ese gasto. En los países pobres lo matarían, ello es más barato.

Uno debe ser economista para ver más allá de la fachada y apreciar los costos de cada acción. Yo les digo a mis alumnos: ustedes pueden aprender economía y especializarse en cómo convencer a la gente haciéndole ofertas que no puede resistir, o si no, pueden tratar de persuadirla pegándole o poniendo una pistola en sus costillas. Nosotros tenemos un departamento de la Universidad dedicado a enseñarle a la gente cómo usar la fuerza en forma efectiva y exitosa: es nuestro Departamento Militar, al que yo considero el Departamento más respetado de la Universidad de California. Se puede desear tener un ejército fuerte, porque ésa es la agencia en la cual descansa, en última instancia, la observan-

cia de los derechos de propiedad privada. Si no se ha conseguido tener un ejército confiable con el que se pueda contar, uno se encuentra en un gran problema. Yo creo que Argentina tiene ese problema. Es por eso que les aconsejo a mis alumnos: Sean militaristas y el mundo estará lleno de oportunidades para ustedes. Mis estudiantes de economía van a estudiar negocios y tratarán de persuadir a los clientes para que compren sus servicios, pero a mis otros alumnos les digo: ¡Conviértanse en militaristas!; el mundo está lleno de países que están esperando ser tomados a cargo. Están El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Chile, Argentina, México. ¡Vayan ahí y háganse cargo!... Algunos lo han hecho en África. Uno de mis alumnos, de hecho, fue un revolucionario. Tomó posesión y, después de tres años, abandonó el país y ahora vive en Suiza. Lo visité y me dijo: "¿Vio? Tuve éxito". Y es cierto, porque el mundo vive en parte bajo coerción y en parte bajo competencia.

En otras palabras, la competencia involucra más que el hacer ofertas a alguien; también consiste en competir por el uso de la violencia. No podemos vivir en nuestra sociedad sin la fuerza; ésta es un hecho y tenemos que contar con ella. Por lo tanto, yo no considero que el uso de la fuerza sea poco ético e impropio: sólo lo es el modo en que se use o los propósitos para los que se use.

Yo no sé si a ustedes les guste o no, pero piensen sobre el tema un poco. ¡Eso es lo que les enseñamos a los alumnos en la Universidad, y ustedes, los padres, deben al menos saber, si es que piensan mandar a sus hijos a la Universidad de California, qué es lo que ellos aprenderán...!

En la sociedad, ciertas personas pueden ser ricas y otras pobres; pero ello no altera el carácter de sociedad libre. Pero mis amigos en Chicago confunden riqueza con libertad. A *George Stigler* le gusta identificar o definir sociedad libre o libertad como riqueza. Se dice que en los Estados Unidos de América nosotros les quitamos la tierra a los indios: el hecho es que compramos cerca de la mitad del territorio. El Gobierno compró: Alaska, Louisiana, parte de Florida, partes de Nuevo México. Yo me pregunto a mí mismo: ¿Qué Gobierno vendió esa tierra; qué tipo de Gobierno vendería parte de su territorio? En cualquier caso sería una dictadura la que vendería su tierra, no una democracia. Las democracias no venden sus territorios, por alguna razón lógica; pero las dictaduras sí lo hacen. Las democracias se pelean y las pierden y las compran pacíficamente de una dictadura. Me gustaría hacer un estudio sobre el siguiente asunto: ¿Qué tipo de gobiernos tienen mayores posibilidades de vender sus activos a

otros gobiernos o a otras personas? Yo no sé la respuesta, pero el punto es que no importa cómo estos derechos son asignados u obtenidos inicialmente, es su subsecuente intercambiabilidad la que me gustaría que imperara en una sociedad llamada libre. Por tanto, no confundan la asignación inicial de derechos con la posterior facilidad para venderlos.

He estado tres días en Chile y no he encontrado un buen libro sobre historia económica de Chile. Entiendo que el Centro de Estudios Públicos desarrollará un proyecto de investigación para tratar de escribir un libro sobre la historia económica de Chile, que, creo, será de gran valor. Mientras tanto, hablaré en términos generales.

Ustedes pueden, en algún momento, tomar la tierra de su propietario y dársela a un grupo de gente pobre. Creo que me opondría si la tierra fuera mía; pero me opondría aún más si no les permitieran a esos nuevos poseedores tener los derechos de propiedad privada de la tierra que obtuvieron. En México no permitieron que los nuevos propietarios tuvieran los derechos de propiedad privada; y, ahora, México tiene grandes problemas en términos de definir qué tierras se usarán. Por lo tanto, hay una diferencia entre el modo en que los derechos son esencialmente asignados y las posibilidades subsecuentes de ser vendidos.

Si su definición de sociedad libre es diferente, perfecto. Yo no quiero hablar más de este asunto para tratar de convencerlos. Yo sólo quiero que ustedes sepan cuál es mi idea de sociedad libre o de propiedad privada; cuál es mi idea del mundo.

Existe una gran diferencia entre la Universidad de California y la de Chicago. Primero, UCLA tiene mujeres brillantes y bonitas, de aquellas que no se encuentran en Chicago. Ustedes han oído de los "Chicago Boys"; bien, ¡en cinco años más escucharán acerca de las "California Women"! ¡Eso se lo garantizo!... Yo nunca estuve en Chicago, nunca vi al Profesor *Friedman*, hasta hace 20 años. La gente me pregunta cómo he llegado a parecerme a una persona de Chicago. Yo respondo que para mí ha sido natural, que es un asunto de herencia genética. El es judío [*Friedman*], yo soy armenio y persiste la lucha sobre quién tiene una mejor estructura genética. La gente de Chicago ha estado enfatizando el rol de la propiedad privada, del mercado libre, el sistema monetario, el comercio internacional; pero han ignorado —no porque sean tontos, sino porque se estaban especializando y nadie más estaba trabajando en ello durante ese momento— el estudio de cómo opera el sistema a nivel individual. Por ejemplo: para que un sistema de mercado opere, la gente tiene que comprar y ven-

der cosas; tiene que encontrar compradores potenciales; tiene que informarles de lo que les venderán; deben escribir un contrato detallado o hacer algún tipo de acuerdo; deben tener un modo de hacer que el contrato se cumpla y si no cómo conseguir inmunidad o recuperar el costo del daño que se les ha ocasionado. Ustedes saben también que la gente no es completamente honesta, tiende a engañar un poco o sacar ventajas cuando puede. Si el intercambio se lleva a cabo, usted debe tener en cuenta que la otra parte no estará actuando para que usted gane. Usted tiene agentes y empleados trabajando; ellos actuarán en forma oportuna y sacarán ventajas de las situaciones y usted espera que así sea. El tipo de contratos que haga, la manera en que organiza su actividad, depende de aspectos tales como: el costo de obtener información sobre las oportunidades; el costo de establecer un contrato o especificar lo que hará; los costos de conseguir una compensación por daños; el costo de hacer que el contrato sea cumplido. Sin embargo, tradicionalmente, todas estas cosas han sido ignoradas. Ahora, en la UCLA, tenemos un grupo que está poniendo énfasis en este lado del problema: la naturaleza de los contratos; la naturaleza de los arreglos institucionales, bajo los cuales esta propiedad privada y el libre mercado pueden operar.

La gente de Chicago, déjenme nombrar uno, *George Stigler*—un muy buen economista, pero no un buen golfista: siempre le gano, aunque eso es en lo único que puedo ganarle—sigue enfatizando la importancia de fraccionar las grandes firmas en un gran número de firmas pequeñas, sobre la base que el sistema de mercado sólo puede funcionar con un gran número de empresas pequeñas. Sin embargo, nos damos cuenta que esto quizás no es necesariamente así; puede ser que una o dos grandes firmas sean suficientemente competitivas, y que el fraccionar estas empresas implique un quiebre del sistema de mercado, simplemente porque no se comprende cómo el sistema de mercado depende del *tipo de contratos* que estas grandes firmas estaban haciendo.

Me gustaría enfatizar aquí algunos de esos puntos, ya que ellos están en la frontera del análisis económico y yo no sé si lo que voy a decir está correcto o no. Sin embargo, es el tipo de problema a los que estamos abocados y se los planteo como un desafío, como una idea para meditar.

Lo que quiero destacar inicialmente es el cómo son ejecutados los derechos de propiedad. Cuando usted tiene un derecho de propiedad sobre algún bien, tiene las siguientes tareas: debe elegir su uso; puede también arreglar un uso conjunto con alguna

otra persona; puede querer trabajar con él; puede ir a trabajar para alguien; pueden trabajar en conjunto y querer tomar ciertas decisiones sobre cómo van a organizar este trabajo conjunto; también deberá detectar qué está sucediendo y seguir el proceso; además, no sólo querrá saber qué está pasando, sino que también evaluarlo, para saber si continuar así o cambiar algo. Si quiere cambiar, debe decidir en qué forma, qué otro contrato se debe escribir. Entonces, se deberá ponerlo en vigor, quizás conversar sobre él un rato y, **finalmente**, debe soportar las consecuencias de aquellas acciones, particularmente los efectos de los precios de mercado.

Alguien que tenga derechos de propiedad tiene todas esas tareas. La pregunta es: ¿Puede él especializarse en ellas? ¿Puede asignarle algunas de estas tareas a alguna otra persona? En los Estados Unidos de América, en la década de 1930, había un erudito en leyes, quien escribió un libro sobre corporaciones modernas y trató un tema que fue primero planteado, según lo que yo sé, por **Adam Smith**: "las grandes corporaciones separan la propiedad de la administración y han llegado a ser una fuerza extremadamente efectiva en la doctrina de la política económica americana". La disputa se basa en que debido a que estas grandes firmas han separado su administración del control de los accionistas, han perdido su legitimidad económica; en el sentido que lo legítimo es que uno sufra las consecuencias de sus acciones, pero el hecho es que —**continúa el argumento**— estos administradores hacen las cosas y son los accionistas los que soportan las consecuencias. Por lo tanto, algo se debe hacer al respecto. Se puede adiestrar a los administradores, inculcarles la idea de actuar en forma socialmente responsable (que es lo que la Escuela de Administración de Harvard estuvo tratando de hacer por algún tiempo), o se puede designar directores que representarán al público para asegurarse que se haga lo correcto. Esta es una doctrina muy popular. Yo creo que es completamente errónea y falsa, y me gustaría decir por qué. Ella confunde los conceptos de separación y especialización. Si yo preparo mi propio pan en casa, planto mi propio trigo y hago la harina, estaría produciendo mis propias cosas. Pero si voy al almacén y compro el pan, estoy separando el control del consumo, ya que el hombre que prepara el pan decide ahora qué tipo de pan hacer, y yo no tengo ningún control. Sin embargo, ustedes saben que eso no tiene ningún sentido. Alguien decide qué tipo de pan puede seguir siendo fabricado; por lo tanto, todo lo que hace el panadero es responder a los intereses de los consumidores. Así, cuando ustedes ven a un panadero haciendo pan y a un consumidor consumiéndolo, no se ha separado

realmente la producción del consumo. Al revés, se han unido aún más fuertemente y se tiene una mayor variedad.

En el uso de los derechos de propiedad privado, estos derechos no tienen que ser ejercidos por la misma persona. Sería estúpido hacer todo por sí mismo para comer pan, como asimismo sería tonto hacer todo por sí mismo en materia de derechos de propiedad privada. Yo puedo encontrar a alguien que sepa mejor o que sea más competente para usar ciertos recursos. Supongamos que yo tengo un poco de tierra en California. ¿Puedo plantar viñas en ella? Y si pudiera, ¿cuándo puedo cosechar las uvas? Alguien sabe mejor que yo sobre esas cosas. Es *mi* viña; pero puedo contratar a una persona para que se especialice en las decisiones de cómo usar estos recursos. Esa es una ventaja: yo puedo comprar especialización. Esa actividad es especialización y no separación, ya que ahora dependemos uno del otro.

Una persona puede querer usar sus recursos en conjunto con otros. El puede llamar gente, agentes, y delegar la autoridad para usarlos; para guiar y rectificar comportamientos, revisar los contratos con la agencia y darles fuerza. Sin embargo, hay una cosa que no puede delegar: el sufrir las consecuencias de los precios de mercado de esas acciones. Así, el elemento clave en los derechos de propiedad privada es que uno no puede transferir a otra persona la carga de ese riesgo; si lo hace, la persona estará adquiriendo lo que llamaré la *propiedad*.

La corporación moderna es, esencialmente, un proceso en que esas especializaciones ocurren; no reconocer eso puede llevar a tratar de corregir esa especialización. Yo quiero enfatizar que uno debe estimular esa especialización y no reducirla. La razón por la cual hago esta afirmación es que —volviendo a mis declaraciones anteriores— los "Chicago Boys" consideraron que ese tipo de especialización era incorrecta. Ellos quieren fraccionar las grandes empresas en pequeñas firmas, sin darse cuenta que con ello destruirían la especialización. En teoría económica hay algo llamado "la empresa": ésta es una caja negra, no sabemos qué pasa allí; sólo sabemos que existe y que produce y vende bienes. La gente trabaja en la empresa, pero no sabemos lo que sucede en ella; todo lo que sabemos es que se pone trabajo y capital, pero ignoramos el modo en que está organizada, o lo ignorábamos hasta hace 15 a 20 años. La gente como *Ronald Coase* está ahora recordándonos que debemos observar la firma y ver cómo se compara con el mercado como tal. Aun antes que esto, *Dennis Robertson* señaló los mismos puntos, pero fue ignorado. Existe ahora mucho

estímulo y trabajo para tratar de entender lo que es la firma; cuál es su naturaleza contractual.

La firma capitalista es un conjunto de contratos entre el poseedor de los derechos de propiedad privada y recursos interespecializados en trabajo de equipo. Hay dos caminos mediante los cuales las personas mejoran su situación comprometiéndose en una acción cooperativa: uno es la especialización. Chile se especializa en alpaca, en fruta, en cobre; los despachan a los Estados Unidos de América. Nosotros enviamos trigo y partes electrónicas. La segunda forma en que las personas pueden mejorar su bienestar es trabajando en equipo. Un ejemplo simple: yo estoy tratando de levantar una viga para ponerla en el techo. Si lo hago solo, me costará mucho esfuerzo; pero con dos personas trabajando, misteriosamente, como un equipo, podemos hacer más del doble de lo que puede hacer una persona sola. Esa es la clase de actividad que los Chicago Boys han ignorado. Ellos simplemente no le prestaron ninguna atención a ese tipo de fenómenos. Y yo estoy planteando que lo que sucede al interior de una firma es un proceso por el cual se organiza este tipo de trabajo en equipo.

Si ustedes alguna vez han trabajado levantando vigas, deben saber cuán fácil es engañar a su compañero. Cuando niño, yo trabajaba con un joven en una empresa de empaque en California, donde recibíamos duraznos y uvas maduras en cajas de 200 libras. Debíamos levantar la caja y llevarla a un aparato que la transportaría. Yo aprendí cómo levantar esa caja de modo que la otra persona hiciera la mayor parte del trabajo. El trabajo en equipo provee un pasaporte para engañar sin ser descubierto. ¿Cómo evitar el comportamiento oportunista? Déjenme indicarles las formas más simples en que éste se puede dar y verán por qué he enfatizado este término "recursos interespecializados". Trataré de formar ejemplos chilenos; es posible que no sean muy exactos, pero desarrollando el ejemplo, ustedes verán cuál es el punto.

Ustedes tienen una gran mina de cobre en un lugar llamado El Teniente. Supongamos que yo soy el propietario de la mina —que está a varias millas del puerto— y debo llevar el cobre al océano. Supongamos que ustedes construyen un tren desde la mina al puerto. Yo tomaré el cobre y lo pondré en el tren para que sea transportado al puerto. Ustedes me cobrarían un dólar por tonelada, lo que está bien para mí, ya que a ese precio ustedes cubren sus costos y yo consigo un montón de utilidades. He invertido unos millones de dólares y he desarrollado equipo para esta mina. Después de unas pocas semanas, ustedes me dicen que hay problemas con el tren, que los costos son mayores de los que

habían pensado y que deberán cobrar tres dólares por tonelada. Yo digo: ¡No! Ustedes dicen: ¡No podemos hacer funcionar el tren! Yo quedo sin posibilidad alguna. Ustedes subirán el precio hasta que éste absorba el valor de la mina, descontando el costo de sacar el cobre de ella. Yo sé que lo harán; sé que el tener dos propietarios separados, uno para la mina y otro para el tren, es un arreglo económico desastroso, ya que cada uno está especializado con el otro en el siguiente sentido: si ustedes se llevan algún recurso o reducen sus servicios, el valor del otro cae. Desde el otro punto de vista, yo le puedo decir al hombre del tren: lo siento, pero desde ahora no puedo pagar más de 10 centavos. ¿Qué es lo que él hará? El tren está ahí; ustedes pueden hacerlo funcionar mientras yo le cubra sus costos de operación. Así les puedo extraer todo el valor de su inversión. Por estas razones, nosotros, como no somos tontos, tendremos sólo un propietario para la mina y el tren: nos integraremos.

Veamos otros ejemplos. Se construirá una refinería y existe un oleoducto que llega a la costa. ¿Les gustaría que el oleoducto fuera de distinta propiedad que la refinería? Si observan un edificio de banco, notarán que el banco será el propietario de la bóveda en el subterráneo: no se la arrendarán a otra persona. Si hicieran esto, le podrían decir al dueño de la bóveda: no le pagaremos más la renta, ¡puede llevarse la bóveda! Así nadie invertirá en poner una bóveda en un banco de otra persona: estarán integrados. En este edificio, el vidrio de las ventanas es propiedad del hotel, pero las sillas pueden ser arrendadas, porque pueden ser sacadas sin pérdida. Si ustedes observan, encontrarán que ciertos recursos están especializados entre ellos; es decir, si se quita uno, el otro pierde el valor.

Una firma comercial es una empresa en la cual la gente utiliza en conjunto un grupo de recursos y en que los recursos interespecializados son poseídos por los propietarios de la firma. De hecho, hablar sobre el significado de ser propietario de una firma significa referirse a quien posee los recursos especializados. Los otros recursos que trabajan en ese grupo, y que se pueden dejar ir sin pérdida alguna, no van a ser propiedad de la firma. Por ejemplo, en un hotel hay empleados y camareros: si el hotel se quemara, a ellos no les importaría mucho; se irían a alguna otra parte. Pero hay gente que es propietaria del edificio: ellos sí perderían. ¿Quién será el dueño del Hotel Sheraton? No los camareros. Entonces, en cualquier firma se encontrará a un grupo de insumos cooperativos, algunos de los cuales no tendrán nada que perder si otro de los recursos se va. *El propietario de la empresa es el propietario de aquellos recursos especializados en la actividad.*

Estos son los que deseamos organizar en la forma correcta. Ellos serán miembros de la junta directiva, serán los accionistas. Entonces, si se observa una firma cualquiera: ¿cuáles de los recursos son propiedad de los accionistas? La respuesta es: Los recursos que son especializados entre sí y que podrían hacer perder valor a la empresa. Esta es la razón por la cual los agentes o accionistas se preocupan más sobre cómo está operando la empresa. Ellos no pueden observar lo que sucede cada día, por lo que eligen algunos agentes llamados "*Junta Directiva*"; ustedes no esperarán encontrar en ella empleados que puedan trabajar en cualquier otra parte si las cosas van mal.

En los Estados Unidos de América ese hecho es ignorado. Se desea poner en la junta directiva a miembros que no tienen ningún interés o responsabilidad hacia los accionistas. Ustedes saben lo que sucederá en este caso: ellos tomarán la riqueza de los accionistas y la usarán en su propio interés. He ahí el por qué no se encontrará una firma que tenga en su junta directiva a miembros que sean responsables ante gente distinta a los accionistas. Los empleados no quieren estar en la junta directiva; si lo hicieran, se les dice: correcto, ¿cuánto pagan por pertenecer a la junta?; ¿cuál es su interés en ser miembro? Si la empresa quiebra, ustedes se irán a trabajar a otra parte. Por lo tanto, no habrá empleados que exijan pertenecer a la junta, cuando la empresa recién se organiza. Por supuesto, después de que esté organizada, ellos querrán estar en la junta para poder tomar la riqueza.

Cuando ustedes comienzan a comprender que la firma es un equipo de recursos que trabajan en conjunto, y que el valor de cada cual depende en distintos grados del éxito de la empresa o de otro recurso, entonces comenzarán a ver los distintos tipos de contratos que hay dentro de la firma e identificarán cuáles son los que la junta directiva representa. Si observan los Estados Unidos de América, verán que es eso lo que sucede. Ahora, ustedes han escuchado sobre codeterminación y participación laboral. Para una firma ya existente, eso es equivalente a un intento de expropiar la riqueza. En las firmas nuevas nunca verán que eso ocurra; los empleados, voluntariamente, no quieren pagar el precio de estar en la junta directiva. Sin embargo, yo no quiero dar la impresión que la gente o los recursos humanos no están también especializados en esta empresa. Tenemos el caso extremo de una firma legal. Yo la organizo y tengo socios que me ayudan, trabajamos en equipo, y si uno de mis socios se quisiera ir, yo perdería mucho; esa sociedad también es interespecializada. Si quisiéramos reproducir la Universidad de Chicago en la costa occidental, no podría-

mos traernos a unas pocas personas; tendríamos que traer a todo el Departamento. Puede haber recursos humanos interespecializados, lo que implica que la propiedad es común. Ustedes no encontrarán firmas legales cuya propiedad sea de sólo un hombre o de un grupo de accionistas que contratan a un grupo de abogados, los cuales son empleados. Los trabajadores claves, los productores claves en esa empresa legal deben ser los dueños, porque son los recursos interespecializados los que los hacen dueños.

Les daré otro pequeño ejemplo. Dije que juego mucho al golf. Estoy haciendo un proyecto de investigación muy serio. Hay varios tipos de clubes de golf; por ejemplo: existen aquellos que son administrados o poseídos por los miembros. Yo presumo que el Club de Golf "Los Leones" es el mejor club de campo, donde están la "élite" y la "alta sociedad"; me refiero a que es el club de campo social donde a todos les gustaría estar y, sin embargo, muchos no pueden, por no tener antecedentes "correctos". Si el que cito no es el caso, no importa: debe existir algún club como ése. No hay un propietario que posea ese club; son los miembros los dueños de él. ¿Por qué no posee alguien ese club como una corporación y deja entrar a la gente que pague su tarifa para que juegue y lo disfrute? ¿Cómo es que pertenece a los miembros? Es una cooperativa; pero hay algunos clubes en que existe un propietario que tiene la tierra y deja jugar a cualquiera que pague su cuota mensual. En estos casos, él sigue siendo propietario de la tierra. Ustedes pagan la cuota y son miembros; pero no son dueños de nada. También existen clubes que son de propiedad de la ciudad: en California, la ciudad de Los Angeles es dueña de varias canchas de golf, y ellas no funcionan mal.

La teoría dice que uno debe ser capaz de explicar la existencia de estos tres tipos de arreglos, y por qué los clubes exclusivos no son de propiedad privada como las corporaciones, con un solo propietario o propietarios incorporados, quien arrendará los derechos de uso. La razón es la misma por la cual actividades como los grupos masónicos no son empresas administradas en forma privada. ¿Cómo se explica? Nosotros tenemos una teoría para hacerlo y se basa en lo que les he estado contando; es decir, en los recursos interespecializados. Dejo que ustedes se imaginen cuáles son esos recursos interespecializados y cómo pueden ser expropiados entre ellos por el mismo tipo de comportamiento del ejemplo de la mina de cobre y el tren.

El segundo punto es que, cuando voy a un club de campo o a una cancha de golf, puedo verlo, caminar en él y decirles inmediatamente si es del tipo A, B o C. Sé lo que hay que buscar: simple-

mente la forma en que está funcionando. Yo tengo esta teoría, y por ello he estado viajando diez años por los Estados Unidos de América y todo el mundo observando los clubes de golf; comiendo su comida, jugando en sus canchas y anotando luego de qué tipo de club se trata. He cubierto 250 canchas de golf en el mundo, y tengo muchas más donde ir. Así, cuando me vean jugar sepan que se trata de una tarea absolutamente científica y profesional.

Déjenme terminar con este punto. Otra fuente de malas interpretaciones, creo, en la estructura corporativa, es la historia de la independencia administrativa de los accionistas. El Ejército chileno es uno solo, la Armada es una, la Fuerza Aérea es una; pero existe mucha competencia al interior de ellas. Por ejemplo, en la Fuerza Aérea, cada oficial joven está tratando de ascender y compiten como locos para lograr los puestos más altos. Esa gente está compitiendo al interior de esa empresa. Si ustedes sólo ven la empresa desde fuera, dirán que no hay competencia: es sólo una firma. *Las firmas no compiten, es la gente la que compete*. Si sólo observan el número de firmas, ignorarán la extensión del significado de la competencia. Déjenme dar un ejemplo que quise tomar antes, cuando el señor *Fontaine* estaba sentado aquí: hace un par de días, cuando alguien habló del poder de "El Mercurio" o del señor *Fontaine*, le dije que él no tenía ningún poder, que él pensaba que era un hombre poderoso, pero no lo era, y se lo dije sinceramente, ya que es cierto. Su diario no tiene ningún poder; dentro de "El Mercurio" hay un grupo de periodistas compitiendo entre ellos para escribir mejores reportajes. ¿Cuáles son los mejores reportajes? Los que se venden. Entonces, en la medida que "El Mercurio" no esté protegido por el Gobierno de algún competidor potencial, el señor *Fontaine* no dirá cosas que a ustedes no les guste leer. Si lo hace, disminuirá sus ventas y contratará a otros periodistas que escriban lo que el público quiere. Los periodistas saben eso, están compitiendo entre ellos. El señor *Fontaine* actúa como un aparato de selección: dice cuáles historias serán publicadas. Actúa como un juez, como un sustituto del mercado, preseleccionando para ustedes; su trabajo es detectar el tipo de artículos que el público quiere leer. Si no lo hace bien, lo echaremos y conseguiremos a alguien que lo haga. Ustedes tienen sólo una firma, pero no tienen un monopolio, hay una competencia tan intensa como si existieran diez firmas.

Sin embargo, los economistas se han concentrado en el número de firmas y no en el número de personas y en el papel que juega el administrador al prejuzgar el mercado. Siempre miramos el número de firmas, eso es todo lo que cuenta. Así, tomo este

ejemplo extremo no porque crea que es correcto, sino porque me gusta establecer claramente la proposición para que los alumnos puedan analizarla y cuestionarla. Por esto les planteo esta fuerte afirmación: ¡el número de empresas es irrelevante! Ahora bien, los Chicago Boys han ignorado esto. Lo que he estado tratando de decirles muy sutilmente es lo siguiente: ¡Padres, manden a sus hijos a la UCLA: es una mejor facultad!

Muchas gracias.

Los Fundamentos Éticos de una Sociedad Libre*

Friedrich A. Hayek**

***Premio Nobel de Economía, 1971. Profesor Distinguido de la Universidad de Freiburg (Alemania). Fundador de la Sociedad Mont Pelerin. Doctorado en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad de Viena); Doctor en Economía, Escuela de Economía de Londres. Doctor Honorario de las Universidades de Salzburgo, Rikkyo, Santa María. Miembro de la Academia Británica.*

***Exposición en el Ciclo de Conferencias sobre Fundamentos de un Sistema Social Libre, organizado por el Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, abril de 1981.**

Los fundamentos éticos de una sociedad libre

Friedrich A. Hayek

Señoras y señores:

La invitación a disertar sobre las bases éticas de una sociedad libre —lo que inevitablemente significa que deberé cuestionar algunas ilusiones— me hizo recordar que, por algún tiempo, fue costumbre mía el responder a la pregunta en torno a cómo se debía pronunciar mi apellido (que no es-inglés), diciendo que tal como la primera parte de "high explosive".* Temo que quizás deba desarrollar nuevamente algunos "explosivos de alto poder" y espero que ustedes no sufran conmociones. El asunto se refiere a ciertos conflictos entre convicciones morales, y no consiste simplemente en preguntarse cuáles son buenas y cuáles son malas, sino que a un conflicto constante entre un grupo de sentimientos que vienen de una forma mucho más temprana de la vida humana; y la visión moral, algo diferente, que ha hecho posible el desarrollo de una sociedad en la cual podemos mantener cuatro mil millones de personas.

Para comenzar, déjenme plantear este conflicto claramente. Nuestros instintos morales, nuestros sentimientos espontáneos, han evolucionado durante probablemente cerca de un millón de años, que la raza humana dedicó a la caza menor y a la recolección en grupo. La gente no sólo se conocía cara a cara, sino que también actuaba en conjunto tras objetivos claros y comunes. Fue durante este largo período, que precedió al desarrollo de lo que llamamos civilización, que el hombre adquirió sus respuestas genéticas

*"Explosivos de alto poder". Se ha conservado la expresión en inglés para respetar el juego de palabras propuesto por el autor. N. del T.

emocionales, sus sentimientos y, especialmente, dos actitudes que son necesariamente dominantes en el grupo pequeño, pero que no encajan tan bien en la sociedad extendida, dos sensaciones que aún se consideran comúnmente muy buenas, y que deberá explicar. Ellas son, esencialmente: el sentimiento del altruismo y el sentimiento de búsqueda conjunta tras metas comunes.

Estos son sentimientos coherentes, sobre los cuales se basa la pequeña sociedad. Aún existen fuertes emociones en nosotros, pero si nos hubiésemos amarrado a ellas y nos hubiéramos permitido hacer de las necesidades comunes de un grupo común nuestro único objetivo, nunca podríamos haber producido lo que yo llamo una sociedad extendida. Esta es una que ya no podemos dirigir deliberadamente en servicio de nuestro propósito común; está basada en un proceso autorregulador, según el cual somos inducidos a dedicar la mayor parte de nuestras vidas a servir gente de cuya existencia no tenemos idea, y a usar para esto la ayuda de otros miles de personas de cuya existencia no sabemos, mediante un mecanismo impersonal que no podemos controlar.

Ahora bien, este paso, que va desde nuestros esfuerzos en servicio de nuestros amigos conocidos, para lo cual actuábamos en común tras propósitos comunes con nuestros vecinos, hasta una ética que consiste en reglas abstractas de conducta y restricciones antes que en tareas positivas, es un proceso largo y muy lento; y aún se presenta en nosotros el conflicto entre las dos actitudes, que podemos llamar las de nuestros sentimientos más innatos, y la moral tradicional que hemos aprendido gradualmente y que nos ha permitido mantener la sociedad extendida.

Déjeme llamar por los familiares nombres de altruismo y solidaridad a los dos instintos primitivos que aún sirven bien en el grupo pequeño, pero que estamos obligados a olvidar en la mayoría de nuestras vidas profesionales, en la mayoría de nuestros esfuerzos por ayudar a vivir a nuestros semejantes.

Temo que los conmocionará lo que ahora debo afirmar: La evolución de una tradición moral, que nos permitió construir un orden amplio de colaboración internacional, exigió la represión gradual de estos dos instintos básicos de altruismo y solidaridad, especialmente de la búsqueda de objetivos en común con nuestros semejantes; y fue posible por el desarrollo de una nueva moral que el hombre primitivo rechazaría.

Sin embargo, esto fue mucho mejor comprendido por los grandes filósofos morales del siglo XVII. Uno de ellos, a quien admiro en forma especial, *Adam Ferguson*, dijo: "el salvaje que no conoció la propiedad tuvo que vivir en un grupo pequeño". De

hecho, esencialmente, fue la evolución de la propiedad, de los contratos, de la libertad de sentimiento con respecto a lo que pertenece a cada uno, lo que se transformó en la base de lo que yo llamo civilización. Para mis propósitos actuales, con este último término quiero hacer referencia a nuestra capacidad de mantener en la tierra no sólo los cuatro mil millones de personas que ya existían, sino muchas veces más que eso, alimentándolas y educándolas, mediante la formación de una sociedad extendida o un orden extendido, que no es producto de un deseo deliberado de ayudar las necesidades particulares de otras personas, sino que es el resultado de nuestra obediencia a un tipo diferente de reglas morales que el salvaje no conocía: esencialmente, las reglas de propiedad.

Los ataques contra las morales de la civilización han estado dirigidos contra dos de sus aspectos. Desde que tenemos una historia de los conflictos sociales, encontramos que existe un movimiento constante de los instintos dirigido, por una parte, contra la propiedad civil y, por otra, contra el matrimonio y la familia. Yo debería hablar de estas dos cosas; sin embargo, mencioné la segunda sólo para indicar que existe un desarrollo paralelo en todas las revoluciones contra las morales de la civilización: el ataque fue dirigido simultáneamente contra la propiedad y la familia. Por el momento, debo limitarme al análisis de la evolución de la moral de la propiedad.

Existen problemas psicológicos de interpretación muy interesantes relacionados con el desarrollo de una nueva tradición moral. En la mayoría de los textos que podemos leer, se nos ha enseñado que el hombre se desarrolló haciéndose cada vez más inteligente, y que fue capaz de diseñar mejores reglas de conducta en relación a las que había tenido antes. Ahora bien, yo afirmo que todo esto no tiene ningún sentido. El hombre no fue nunca inteligente o capaz de inventar morales nuevas y más efectivas. Lo que sucedió fue que la gente comenzó a experimentar con nuevos métodos y algunos de ellos tuvieron éxito (en el sentido que estamos discutiendo), de tal forma que permitieron multiplicarse mucho más rápidamente a los grupos que los adoptaron, que a aquellos que no lo hicieron. Lo que dio origen a la nueva tradición moral y determinó su cambio progresivo durante los últimos 10 mil años (más o menos el orden de magnitud que debemos suponer para el desarrollo de la civilización), fue una especie de proceso de evolución selectiva que, por favor, no debemos llamar darwiniano, por dos razones básicas: a) Aunque no perfectamente, este proceso de evolución se comprendió más de 100 años antes

que *Darwin* escribiera, y b) Si lo desean comparar con la evolución biológica, existe una diferencia de opinión elemental, ya que depende de la herencia de características adquiridas que *Darwin* excluyó explícitamente; por lo tanto, si ustedes quieren hacer un paralelo con la evolución biológica, tendríamos que decir que esto es una variante de la evolución lamarquiana, y no de la evolución darwiniana. Pero no creo que necesitemos de todo esto. Lo que sucedió es que surgieron y fueron conservados algunos métodos (algunas formas de vida) que permitieron, a aquellos grupos que los adoptaron, multiplicarse más rápido que los otros y, gradualmente, ya sea desplazarlos o, por las mejores condiciones que podían ofrecer, atraerlos hacia sí. Esto fue posible ya que al ir creciendo la extensión de la sociedad, fue imposible atraer un flujo mucho mayor de recursos naturales.

En el estado salvaje de la humanidad, sólo unos pocos lugares eran habitables, ya que el grupo pequeño tenía que encontrar todo lo que necesitaba dentro de los límites posibles de su búsqueda. Sin embargo, gradualmente, a medida que el intercambio y el comercio se hicieron posibles, se desarrolló un orden mucho mayor, no porque alguien lo haya planificado, no porque alguien entendiera que los nuevos métodos eran más favorables, sino porque aquellos que los adoptaron se extendieron, al ser capaces de ocupar partes del mundo que antes eran prácticamente inhabitables, y al ser capaces de sostener un número cada vez mayor de población.

Ahora bien, esta extensión de la sociedad que fue posible por lo que yo llamo los sentimientos tradicionales antes que por los más innatos, consistió principalmente en (o se desarrolló en base a) restricciones sobre los antiguos sentimientos morales. El altruismo exigía que cada miembro del grupo entregara todo lo que tuviese a los amigos que conociera. Ciertamente, los primeros comerciantes que llevaron fuera del grupo algunas de las posesiones para negociarlas con miembros de otras tribus, infringieron y ofendieron gravemente las morales tradicionales.

Yo creo que todos ellos rechazaban y odiaban al mercado y la economía que nosotros observamos y tenemos hasta nuestros días. Gradualmente, esto fue superado por la sociedad primitiva, que había considerado exclusivamente como bueno el deber de los individuos para buscar los mismos objetivos que todos sus camaradas y la obligación de compartir las actividades del grupo.

Todos los nuevos desarrollos se deben a la difusión de lo que podemos llamar "individualismo" o "escape" de algunos individuos a esta obligación de compartir los métodos tradicionales.

Gradualmente, se fue reconociendo como materia de derecho el que cada individuo tenía sus dominios privados que podía usar para alcanzar sus propios propósitos.

Se necesitaría, por supuesto, un gran libro para escribir un registro de estos desarrollos, y yo no puedo intentar hacerlo en una sola charla. Sólo quiero atraer vuestra atención a una coincidencia que era necesaria para que se pudieran difundir estas nuevas prácticas o hábitos, estos principios de conducta que hicieron posible cuidar de un número mayor de gente, sin que la gente comprendiera que ellos eran mejores: Se debía elegir a estas reglas como mejores que sus alternativas, pero ellas no se transmitían debido a que se comprendiera que eran mejores. Hasta nuestros días, la gente que vive en el mundo no sabe o no tiene idea qué es lo que realmente esperamos de las morales actuales, o cómo obtener un filósofo capaz de entregar una justificación racional de por qué estas morales son mejores.

Me temo que todas las corrientes tradicionales, que van desde el utilitarismo, según la cual el hombre escoge lo que le es más útil, hasta las últimas concepciones positivistas que plantean que en vez de lo que llaman moral manifiesta o revelada, aún no definida intelectualmente, estamos en posición de construir morales mejores, sobreestiman inmensamente los poderes intelectuales de la mente.

El hombre no desarrolló repentinamente la inteligencia, ni fue capaz de implementar mejores reglas morales. En vez de ello, yo diría, aunque no puedo profundizar este tema, que el desarrollo moral llegó primero, antes que la inteligencia humana tuviese la capacidad de explicar, incluso, lo que era el bien. El desarrollo de la nueva moral fue un "crecimiento" de la microsociedad e hizo posible la sociedad extendida. Luego, esa sociedad extendida entregó el material para el crecimiento de la razón. Aún más que eso. De hecho, la mayoría de las exigencias que la nueva moral hizo al hombre fueron nuevas restricciones que éste despreció. Me siento inclinado a afirmar que el hombre fue civilizado contra sus deseos, y se le impuso un tipo de restricción moral sobre lo que podía y no podía hacer, producto del hecho que aquellos que adoptaron tales prácticas comenzaron a expandirse y a tomar el lugar de aquellos que no lo hicieron.

Pero, como estaba comenzando a decir antes que yo me interrumpiera, para este proceso tenían que colaborar dos elementos: Por una parte, se probaron y transmitieron nuevas prácticas. Ahora bien, la transmisión es más que un problema necesario. Para que la gente aprenda cosas que son contrarias a sus instintos hereda-

dos se necesitan sanciones y, esencialmente, tales sanciones provinieron de la moral y la religión. Fue sólo gracias a la magia y la religión que ciertas prácticas peculiares de los grupos resultaron preferidas y transferidas o transmitidas. Pero, por supuesto, la magia sancionará diferentes prácticas en diferentes grupos, y solamente una vez que se establecían tradiciones, toma lugar un proceso de selección, sobre el cual, precisamente, hemos estado hablando. De hecho, y por favor no se ofendan, es muy probable que la evolución haya seleccionado aquellas religiones que rechazan prácticas morales que no son beneficiosas para el crecimiento del hombre. Creo que puedo entregar algunos elementos históricos o evidencia de esto. Creo que, desde la antigüedad, deben haber existido muchos intentos de fundar religiones enemigas de la propiedad privada y la familia, tal como ahora lo intentan hacer los socialistas modernos. Sin embargo, jamás ha sobrevivido alguna religión que no haya santificado el matrimonio y la propiedad. Aquellas religiones que han sobrevivido, y no pienso solamente en todas las religiones moralistas de Oriente, tienen una cosa en común con nuestras religiones occidentales: desde el comienzo han aceptado la propiedad privada y la familia.

La adopción gradual de las reglas de propiedad privada y contrato llevaron a una expansión de la población que las había adoptado. Ahora, prepárense nuevamente para sufrir una pequeña conmoción. En esencia, probablemente sea perfectamente cierto que el capitalismo creó al proletariado. La economía de mercado hizo posible que la gente sobreviviera; de otra forma, esa gente no hubiese sobrevivido. Fueron precisamente estos aumentos en la población, que nosotros observamos con indignación, como el surgimiento del proletariado, los que de hecho dieron superioridad a los grupos que fueron capaces de alimentar a esta población adicional. La diferencia entre esta explicación y la socialista es que, en esta última, el proletariado surge al quitarles a algunos propiedad que antes tenían. El hecho es que, incluso desde la antigüedad clásica, el proletariado creció donde existían posibilidades de ser alimentados y mantenidos vivos por la nueva economía de mercado, a través de la especialización del trabajo.

Temo que nuevamente tendré que usar una frase tan general como la que ya he usado. La llave para la comprensión del crecimiento de la civilización está en la sentencia, ya mencionada, que el hombre fue civilizado contra sus deseos, no haciendo lo que quería hacer, no siguiendo sus instintos innatos, sino que obedeciendo a una nueva disciplina que le exigía desistir de una serie de premisas instintivas. Pero la disciplina sobre la que se basa la

formación de un orden, y que se extiende mucho más allá de lo que podría haber sido creado por organización deliberada, implica una adaptación de hechos, que no puede ser conocida por nadie en su integridad.

Esta me parece la segunda razón principal del por qué la sociedad extendida, que crece más allá de nuestra visión, más allá del rango de lo que es visible, fue hecha posible solamente por el sistema que provee el mercado. Este sistema, sin que nosotros conociésemos el resto del orden, sin que conociésemos cómo se utilizan y se generan nuestras contribuciones, se desarrolló como una estructura autorreguladora que excedía ampliamente el conocimiento de cualquier individuo. Según él, la observación de reglas abstractas, y no la búsqueda de propósitos comunes determinados, nos permitió crear un orden que excede significativamente nuestra visión, utilizando infinitivamente más recursos de los que cualquier otra persona o autoridad podría conocer y entregando el alimento a poblaciones cada vez mayores.

Existe un problema muy interesante que sólo puedo tocar brevemente. Creo que en gran parte de este tópico hemos sido mal influidos por la primitiva teoría malthusiana de la población, hacia la cual hemos sido llevados los economistas y la mayor parte de las personas. Esta teoría rechaza implícitamente el hecho que el crecimiento de la población pueda ser, en sí mismo, un método que nos permita producir mucho más que antes. *Adam Smith* advirtió esto cuando dijo una vez, brevemente, en una frase muy profunda: "la división del trabajo depende de la extensión del mercado". La extensión del mercado, el grado de especialización, el grado de utilización de recursos muy diseminados, se refuerza, en vez de restringirse, por un aumento en la población. Así, el proceso inicial de selección de aquellas poblaciones que han adoptado la moderna técnica del intercambio, llevó a una expansión progresiva y acelerada de tales grupos. El aumento en la población es tanto el proceso de selección que nos dice cuáles grupos deben crecer como un sistema, ciertamente, para el crecimiento posterior de esos grupos.

Ahora bien, creo que ustedes podrían escribir la historia económica de los últimos 2.000 a 5.000 años del mundo, en términos de la expansión gradual de lo que yo llamo, sucintamente, la "moral comercial". La moral que cree en el comercio, en la propiedad privada y en todos los refinamientos que gradualmente el mercado ha traído consigo. En el siglo XVIII, ella fue tan popular o universal, que se usaba el término economía como forma de alabar y demostrar la sabiduría divina, representada en lo bien

que había sido organizado el mundo, y como base de las nuevas posibilidades a las que se enfrentaba la humanidad. El gran cambio llegó en el último siglo. Hasta ese entonces, para prácticamente todos en el mundo occidental, la economía de mercado no sólo era familiar, sino que se consideraba a la moral comercial un asunto absolutamente obvio. Esa honestidad —el respeto por los contratos y la propiedad fue la base de las morales del mundo civilizado— no era cuestionada, pues todos, con escasas excepciones, aprendían que su esfuerzo diario, ya sea que fueran artesanos, agricultores o simplemente siervos, no tendría sentido si no se interrelacionaba diariamente en el mercado, cuyas prácticas constituían los principios dirigentes del intercambio humano ordinario.

Lo que sucedió en el siglo XIX fueron dos cosas: Por un lado, una parte siempre creciente de la población se desarrolló como participante activo del mercado. Sin embargo, como miembros de organizaciones, empresas y gobiernos siempre crecientes, ellos fueron completamente extranjeros a la moral del mercado, que estimaron era la visión particular de un grupo particular. No existió reconocimiento automático de los principios básicos que representaban la moral de la honestidad, respeto por los contratos y la propiedad de otros. Esto sucedió al mismo tiempo que una nueva filosofía ayudaba a apoyar estas actitudes. En la medida que se suponía que esas morales eran verdades supernaturales o evidentes en las que todos creían, nadie preguntaba por qué ellas parecían ser las únicas morales posibles. Sin embargo, un nuevo filósofo le dijo a la gente que no creyeran o aceptaran nada que no se les demostrase. Así, las personas comenzaron a exigir teorías sobre el mundo, y a hacer la revolucionaria pregunta de si se podían demostrar mediante argumentos racionales aquellas tradiciones morales que existían, con pocas excepciones, a lo ancho del mundo.

Súbitamente, en el siglo XIX se cuestionó todo el concepto de tradición moral, que era tanto válido como imposible de justificar y explicar dada nuestra capacidad. Desde *Descartes*, el fundador del racionalismo moderno, *Jeremy Bentham* y *August Comte*, este concepto fue considerado "tonto", al conformarse con simples tradiciones que nadie podía explicar ni justificar. Menciono especialmente estas instancias de revolución filosófica, pues tengo la impresión que los dos extremos principales a los que he hecho referencia, el utilitarismo "benthamita" y el positivismo "comtiano", tuvieron una influencia particular en América Latina, y, de hecho, muchas de vuestras tradiciones revolucionarias pueden

provenir de tales aparentes liberales, que cuestionaron todas las tradiciones morales —que nadie puede explicar— y destruyeron sus bases mismas.

Creo que fue esta coincidencia de los desarrollos morales, por un lado, la mayor parte de la población que aprendió la moral del mercado y, por otro, las enseñanzas de una nueva escuela de filósofos que les decían que todas esas morales no tenían sentido, que nadie las podía explicar, que nadie las había diseñado racionalmente, y que hicieran su propia moral, lo que ha dado lugar a todas las morales revolucionarias. Particularmente, surge una clase peculiar de sociedad moderna, que a veces se define como aquella de los intelectuales, que se caracteriza, esencialmente, por un desprecio a todo lo que es simplemente tradicional, y un convencimiento de que una razón recién desarrollada es capaz de permitirles construir un mejor sistema de sociedad.

Pienso que esto nos enfrenta con un problema extremadamente difícil. Hemos producido, o hemos hecho posible que viva, una población mundial que es quizás mil veces mayor que aquella que existía al comienzo de la civilización. Esto se debe al desarrollo de un mercado que estaba basado en ciertas tradiciones de reglas morales que nadie puede justificar, nadie puede explicar, pero en las cuales la gente simplemente creía por el hecho de ser tradición. Ahora nos enfrentamos a una audiencia que rehusa aceptar cualquier moral que no se pueda demostrar. Sin embargo, nadie es capaz de justificarlas en su totalidad. Y la tarea es mucho mayor que ésa. Se debe tratar que la gente las comprenda, las acepte, ya sea por respeto a un poder divino mayor o sólo porque son tradición, en un tiempo cuando todos los dirigentes, todos aquellos "comerciantes de ideas de segunda mano", como los llamé una vez, que las enseñan en las escuelas y escriben en la prensa, les están diciendo que tales proposiciones no tienen sentido. Debemos hacerlos capaces de aceptar deliberada y racionalmente algo cuyos beneficios ellos no pueden comprender, algo que durante toda nuestra historia ha sido considerado como una restricción molesta y contraria a nuestros instintos naturales. Quizás ésta sea una tarea que no seamos capaces de resolver.

Enfrentamos una situación en la cual el mundo ha perdido las creencias morales; en la cual el orden descansa (y demanda) en una justificación racional que probablemente no se puede dar. Sin embargo, y a pesar de esto último, ciertas personas le dicen a la gran masa: les podemos dar un sistema mucho mejor que los llevará a una posición mucho mejor, y que los liberará de todas esas restricciones molestas.

Si tengo tiempo, podría encontrar esta actitud en las diversas disciplinas que ahora se enseñan en las escuelas y universidades, desde los departamentos de psicología hasta los de educación, donde se les dice a los jóvenes que las restricciones han sido eliminadas por nuestro conocimiento, y que ahora estamos viviendo en un mundo de permisividad que, justamente, es el producto de lo anterior, en forma tal que podemos olvidarnos de todas las restricciones morales. Restricciones morales que no son tradicionales en un mundo de sociología que ha sido creado por uno de los principales exponentes de la tradición racionalista, *August Comte*, quien específicamente dice que nuestra tarea es reemplazar las morales reveladas por las morales construidas, imaginándose que él puede hacer eso. Finalmente, la mente moderna tampoco cree ya más que el producto de dos o tres mil años de evolución occidental del Derecho pueda contener o incorporar experiencias en adaptación a circunstancias de las cuales ningún hombre tiene conciencia. Aún no se ha legitimizado la idea de que algo debe ser válido simplemente porque es una tradición moral. Mediante actos formales o legislación, se está intentando destruir la moral, sobre cuya base legal está basada no simplemente nuestra comodidad, nuestra vida fácil, sino, también, lo que es mucho más importante, nuestra capacidad para alimentar a la población actual del mundo.

Iré más allá de lo que hasta ahora he dicho, y esto es lo que quería explicarles en detalle. Uno de los principales sentimientos que gobiernan ahora las actividades de la mayoría de las personas con buenos sentimientos y deseos llevará a destruir nuestra capacidad para mantener la actual posición del mundo. A lo que estoy haciendo alusión es a un concepto nuevo, de sólo cien años: la justicia social. Esta ordena, como deber moral, la tarea de distribuir libremente la riqueza existente en lo que se llama "una forma más equitativa". Déjeme primero dar mi respuesta en forma muy breve y, luego, ilustrar con algo más de detalle cómo esta idea llegó a ocupar una posición dominante. Mi respuesta es ésta: somos capaces de mantener la posición actual del mundo sólo porque lo que hay está distribuido desigualmente. Paradójicamente, si tratamos de distribuirlo en forma más igualitaria, tendríamos mucho menos para distribuir, ya que descansamos en el mercado y en las diferentes remuneraciones para organizar nuestras actividades. La ilusión de que tenemos un producto social, que está a nuestra disposición para distribuirlo como queramos, es justamente eso: pura ilusión. Tenemos este producto social sólo porque los precios de los diferentes servicios le dicen a la gente

qué es lo que deben hacer para producir lo máximo de que son capaces. Si eliminamos esto, muy pronto no tendríamos producto que distribuir. Salvo que ustedes piensen que estoy exagerando, esto es lo que oculta o disfraza el concepto de justicia social, según el cual nuestro nuevo deber moral es distribuir justamente el producto.

Déjenme entregarles, tan brevemente como pueda, un ejemplo de la inclusión de estos conceptos en el pensamiento moderno. Probablemente ustedes se sorprenderán con lo que les diré. *John Stuart Mill*, simultáneamente con *Karl Marx*, enseñando lo que puede sonar muy inocente, persuadió a todos sus estudiantes que la situación era tal, o tenía tales características, que si en realidad fuese así, sería un deber moral de todos nosotros el velar para que el producto disponible esté justamente distribuido. En su famoso libro *Principios de Economía Política*, publicado en 1848, y que aún era usado como texto principal en muchas partes del mundo 100 años después, comienza considerando la teoría de la producción como un asunto de pura tecnología. Enseguida, abre el capítulo siguiente sobre teoría del valor con la siguiente frase, que debo leerles para validar mi punto: "No existe nada opcional o arbitrario en ello [la producción de riqueza]; todo lo que la humanidad produce debe ser producido en la forma y bajo las condiciones impuestas por la constitución de las cosas externas, por las propiedades inherentes de sus fuerzas físicas y mentales". En otras palabras, ustedes dirían: "los métodos de producción son determinantes". Luego, él sigue: "...no siempre la distribución de la riqueza es un asunto exclusivo de las instituciones humanas, pero una vez que las cosas están ahí, la humanidad, colectivamente o en forma individual, puede hacer con ellas lo que guste. Puede ponerlas a disposición de quien se desee y en los términos que se quiera". Pues bien, si fuese cierto que una vez que "las cosas están ahí" la humanidad pudiese hacer con ellas lo que quisiera, por supuesto que sería nuestro deber moral hacer que todas las cosas fueran a la gente que más las necesita. El hecho es que las cosas pueden estar una vez, pero si lo están, ya nunca estarán de nuevo, ya que han sido producidas no siguiendo reglas tecnológicas estrictas, sino que mediante un proceso de descubrimiento, a través de los precios de mercado que nos dicen cómo usar nuestros recursos. Pero, por supuesto, una vez que se ha enseñado lo anterior, y sabiendo que ésa es la fuente sobre la cual se ha desarrollado todo el socialismo inglés, uno está obligado a decir, como hombre moderno: "¡Eso es un problema tecnológico que no comprendo! Somos capaces de producir tanto y tanto más.

¡Sigamos así! Una vez que el producto está ahí, es claramente nuestro deber moral el distribuirlo de acuerdo a reglas morales".

Este *es John Stuart Mill*; sin embargo, el hombre se transformó en héroe del liberalismo europeo. En los hechos, él realmente lo mató. Ello fue inevitable; y en lugar de lo que solía ser una tradición británica de instituciones políticas libres, surgió una tradición totalmente nueva, absolutamente no británica, que gobierna Inglaterra hasta nuestros días.

Temo que con esto voy a concluir. Hasta aproximadamente 100 años atrás, habíamos tenido un éxito razonable en domesticar al salvaje mediante ciertas reglas básicas que lo llevaron a formar un orden abstracto que no podía comprender. Desde entonces ha surgido un nuevo salvaje que debemos domesticar. Comenzamos domesticando al salvaje; debemos terminar, aunque aún no hemos comenzado, domesticando al Estado.

Muchas gracias.

Evolucion del Concepto de Orden Economico Intemacional: 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 Intemacional Sobre Experiencias de Polí-
tica Económica, Viña del Mar, Chile, abril 1981.

Evolución del concepto de Orden Económico Internacional: 1914-1980

Jan Tumlir

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 apaciguó 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.

¹²E. 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 "corridos 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; 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 superávits 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, I11.), 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-

¹⁵Este 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 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 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 descansa 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.

Poder, Derecho y Constitucion Economica*

Ernst J. Mestmäcker**

***Profesor Distinguido, Profesor de Derecho Privado y Comercial, Universidad de Bielefeld. Director del Instituto Max Planck (Alemania).*

*Originalmente, este trabajo aparecio bajo el título "Power, Law and Economic Constitution" en la coleccion *Law and State*, Volumen 10, editado por un grupo de miembros de universidades alemanas y el Institute for Scientific Co-operation.

Poder, Derecho y Constitución Económica

Ernst-Joachim Mestmäcker

El mayor problema de la humanidad, cuya solución la naturaleza obliga a buscar, es el establecimiento de una sociedad civil que aplique el Estado de Derecho. Este problema es, al mismo tiempo, el más difícil y aquel que la humanidad resolverá al final de todos.

I. Kant*

I La nueva Ilustración

Se supone que la exigencia de difundir la luz de una nueva Ilustración garantiza tanto el progreso como una forma erudita de pensar en las ciencias sociales. Esta demanda es defendida haciendo caso omiso de si la comprensión de sí mismo se encuentra en la dialéctica de la Ilustración, en la ilustración sociológica de la teoría de sistemas, en una ilustración no completada o en la ilustrada economía de mercado. Pero las nociones mecánicas "sobre las cuales la superstición establece su oscuro trono", ya no se perciben, como lo fueron por Schiller en sus días,¹ en religión, en las fuerzas no comprendidas de la naturaleza, en el dominio de los privilegios de la posición social, de las asociaciones y del nacimiento o en la censura gubernamental. Es primero y antes que nada la teoría del conocimiento que uno no comparte, el interés

*Kant, *Idea for a Universal History*, 1784.

¹F. Schiller, *Briefe über die ästhetische Erziehung des Menschen*, ed. por W. Henckman, 1967, p. 29.

cognoscitivo no reflejado, la percepción falsa que favorece la anarquía, lo que se estima superstición. El recuerdo de la gran tradición de la economía política, como una ciencia de hombres de estado y legisladores,² y el recuerdo de la tradición de la jurisprudencia como la ciencia de la libertad,³ amenazan con acabar en eruditas guerras de religión. Mis reflexiones se dirigen hacia el problema de cómo, bajo tales circunstancias, se puede alcanzar un entendimiento, entre las ciencias sociales, sobre el poder y la ley en el campo de la economía social. Lo que se discute no es la ley como materia de investigación en las ciencias sociales sino la ley como un elemento constitutivo de la sociedad.

La economía clásica inglesa entregó los términos de referencia empíricos para los sistemas filosóficos del idealismo alemán que, hasta hoy, influyen sobre nuestra comprensión de la libertad, poder y derecho de autoridad. El positivismo más radical opuso las leyes inherentes de la cognición científica contra la acción práctica, siendo lo más evidente el rechazo metodológico a las implicancias políticas de las ciencias sociales. Ninguna ciencia que tiene la acción social como su materia puede ignorar la antinomia entre el poder y la libertad. Por lo tanto, la teoría y la práctica política se pueden distinguir según *cómo* ellas se las arreglan para delimitar y resolver los *conflictos* que surgen del ejercicio de las libertades civiles. Por otra parte, las opiniones sobre las causas de los conflictos y los objetivos finales perseguidos con su solución tienen siempre, también, algunas de las características de la teodicea e ideología política. Lo mismo es cierto de las opiniones con base antropológica en torno a si los hombres son, por naturaleza, iguales o desiguales, buenos o malos, agresivos o pacíficos: "El problema de establecer un Estado, con todo lo desagradable que esto pueda sonar, puede ser resuelto incluso por una nación de demonios (sólo con tal que ellos tengan el poder de la razón)".⁴ Por lo tanto, es una objeción pobre contra un sistema económico el decir que está basado en el egoísmo humano y en su deseo del lucro y que, por lo tanto, debilita la moralidad. No necesitamos decidir aquí con qué sistema económico es más fácilmente recon-

²A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. por A. P. Lerner, 1937, p. 397.

³F. C. von Savigny, *System des Heutigen Römischen Rechts*, Vol. I, 1840, p. 55.

⁴I. Kant, "Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf". *Akademie-Ausgabe*, Vol. 8, pp. 343, 366.

ciliable la conducta basada en motivos altruistas. Sin embargo, la experiencia muestra que el egoísmo es tan importante en sistemas económicos tan diferentes, que la conducta económica se puede explicar más fácilmente con esta hipótesis. ¿De qué otra manera se puede entender la afirmación de Oskar Lange⁵ que los precios contables en una economía socialista tienen el mismo carácter objetivo que los precios de mercado bajo las condiciones de competencia?

Casi sin excepción, el objetivo de eliminar las causas de los conflictos sociales o la pretensión de ya haberlos eliminado, está amarrado a la promesa de felicidad presente o futura. La pretensión del Estado o de la sociedad en cuanto a saber cómo se puede alcanzar la felicidad de otros, da a quienes tienen el poder una conciencia particularmente buena; pero lleva a aquellos que tienen la mala fortuna de adoptar otras ideas sobre el propósito de su vida, a la peor condición posible. Sin importar lo ancho de la brecha entre el vasallo que se hace ciudadano y el sujeto civil que aún tiene que alcanzar una conciencia emancipadora, la diferencia práctica entre la razón de estado y una conciencia real socialmente garantizada, es pequeña.

II El dominio de la política y la economía sobre el derecho

Por muchas y variadas razones, la fascinación que emana de la economía clásica inglesa como un sistema de "libertad natural" ha resultado en un engaño sobre la cualidad inherente del campo económico como independiente de la ley y el Estado. En el proceso de especialización de las ciencias sociales, necesariamente se han diferenciado los objetivos, materias y métodos de la jurisprudencia y la economía. Pero, por ambos lados, los esfuerzos por alcanzar la "fuerza" específica de los modelos teóricos han aumentado el placer de construir teorías elegantes, mientras se han desvanecido de la mente y de las líneas de investigación que se consideran útiles las relaciones a las condiciones sociales comunes a ambas disciplinas. La convicción de que también se tienen "diferentes opiniones" dentro de la otra disciplina hace, en caso de duda, que el jurista recurra a la experiencia diaria y a la cordura, y el economista, a las hipótesis y modelos. No se debe subestimar la significancia política de esta autosuficiencia. Es una condición

⁵O. Lange, "On the Economic Theory of Socialism IV", *Review of Economic Studies*, 1936, pp. 60 y ss.

que existan problemas implícitos de pertinencia social o política, ha, de hecho, abandonado ese orden. Esta afirmación no pone en duda la legitimidad de una continua valoración crítica de las bases de los sistemas legales y económicos existentes. Tampoco intenta contradecir la urgente demanda de Nove y Zimmerman, planteada en esta conferencia, en torno a que las empresas y sus peculiaridades estructurales y organizacionales deben ser incluidas en el análisis económico. Sin embargo, busca rechazar el intento de hacer autónomas las empresas con la afirmación que en la era del último capitalismo ellas pueden ser controladas sólo políticamente, pero no reguladas por medios legales o económicos.

III Derecho privado no privado

Aquellos sobre quienes recae la planificación económica descentralizada en la economía de mercado, consumidores, empresas y sindicatos, ejecutan sus planes dentro de los límites y con los medios del derecho privado. Por lo tanto, es necesario apoyarse en la correspondencia estructural del sistema de economía de mercado y el sistema de derecho privado; una correspondencia que nadie rechaza, como la base de una constitución económica.¹³ El derecho privado es un procedimiento indispensable para resolver conflictos entre ciudadanos libres, cuando tales conflictos surgen. Sin embargo, el paralelismo estructural del derecho civil clásico con una economía controlada descentralizadamente y basada en la división del trabajo, no debe ser reducido a la relación entre forma y contenido o entre instrumento y propósito. No obstante, esta concepción fue la base para el gran, política y científicamente importante intento de Lorenz von Stein por establecer la unidad de la jurisprudencia y la economía dentro de las ciencias sociales: "Si yo deseo encontrar el Derecho, debo buscarlo en los conceptos que lo crearon..... Por lo tanto, una definición legal no es en absoluto una definición legal en el sentido común del término, sino que..... una económica".¹⁴ Así, la atención más importante se dirige hacia la relación interdisciplinaria de la jurisprudencia y la economía; y lo más imperativo es explicar y alcanzar reconocimiento de la independencia de las funciones del Derecho con

¹³Cf. F. Böhm, "Privatechtsgesellschaft und Marktwirtschaft". *Ordo*, Vol. XVII (1966).

¹⁴L. von Stein, *Gegenwart und Zukunft der Rechts und Staatswissenschaft Deutschlands*, 1876, p. 224.

respecto al campo económico. El Derecho toma referencias de las relaciones económicas, deduciendo de ellas elementos importantes para la satisfacción de reglas; pero la selección de tales elementos, su interrelación, el reconocimiento de la acción libre o la necesidad de restringir las acciones, deben estar gobernados por patrones legales mediante la legislación y la interpretación de las reglas. La significancia fundamental, sistemática y práctica del Derecho contra las restricciones a la competencia, descansa en el hecho que incorpora la antinomia inherente entre las fuerzas económicas "naturales" y la autonomía legal. En este conflicto, Marx ve la prueba del carácter antagónico, beligerante y violento del sistema.

En los Estados Unidos, fue la percepción histórica y políticamente despierta de la interrelación constitutiva de la libertad política y económica lo que hizo posible el desarrollo de leyes antimonopolios como un suplemento necesario de la democracia política. En la Comunidad Económica Europea, el sistema de competencia no distorsionada, que se extiende mucho más allá del campo tradicional de la ley anticarteles, es una de las bases constitucionales de la Comunidad. En esta concepción descansa, probablemente, lo que es políticamente el efecto más importante de la valoración de la adaptación legal del sistema económico, que fue reconocida primero en Alemania por Walter Eucken y Franz Böhm.

Metodológicamente, la ley que protege a la competencia de restricciones a ella, incorpora ciertos efectos autorreguladores de la competencia, en la medida que ellos garantizan libertad de elección a los consumidores, limitan la libertad de acción de los competidores y coordinan decisiones independientes. Sin embargo, la relación a la economía como un conjunto y al interés público no se establece, como se supone a menudo, por un control autoritario de la política de precios sobre la base de un modelo de competencia efectiva, sin importar cómo esté definido ese modelo. Las restricciones a la competencia indican posibles funciones de la competencia. Relaciones competitivas, antes desconocidas, muy a menudo se hacen evidentes sólo en acuerdos que restringen la competencia. Esto confirma a la competencia como un método de descubrimiento. La exigencia, muy repetida, por tener una definición de competencia, no consigue apreciar la variedad de sus funciones que están protegidas por la ley. La importancia fundamental de tales funciones para la posibilidad de una constitución económica descansa en el hecho que ellas hacen reconciliable el control del poder, primer objetivo del Derecho, con la

regulación económica descentralizada aunque completa del comportamiento empresarial. Ello no resuelve el problema de una constitución económica, pero delinea su peculiaridad metodológica: el asunto no consiste simplemente en reconocer los problemas comunes de la jurisprudencia y la economía. Esto es tan importante como desarrollar soluciones de política económica susceptibles de ser contenidas en las reglas legales y constitucionales.

Por otra parte, la separación fundamental entre el derecho público y el derecho privado, ha llevado a una división que en muchos aspectos es comparable a aquella entre la micro y la macroeconomía. Veo tal comparación en el hecho que las relaciones entre la sociedad y el Estado, entre la microestructura y la economía como un todo, son olvidadas en el intento por alcanzar directamente el bienestar público. Existen muchos signos que indican que al buscar una instrumentalización comprehensiva del dinero, la demanda y la inversión, las políticas económicas corren el riesgo de levantar tormentas en las nubes políticas, que dejan la estructura de los elementos económicos básicos tan intacta como Marx lo afirmó con respecto a las políticas en su conjunto.¹⁵

IV Democracia y economía de mercado

En el mismo grado que el derecho privado es liberado de su aislamiento conceptual, económico y político, otro malentendido gana terreno, cual es: la noción que la constitución política debería ser limitada al sistema de derecho privado o a la constitución económica. No discutiremos aquí las concepciones de estos académicos del derecho público que insisten en distinguirse a sí mismos como meros "académicos del Estado de Derecho" ("Rechts-staat"), quienes están contentos de vivir junto a y con el Derecho.¹⁶ Por otra parte, el intento de sustanciar una constitución económica fue objetado por Horst Ehmke, con el argumento de que ello perpetuaría la separación del Estado y la sociedad y no sería consonante con las características decisivas de la constitución como el orden liberal y democrático de la comunidad política.¹⁷ El problema constitucional es la relación entre derechos

¹⁵K. Marx, *op. cit.*, p. 379.

¹⁶E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, p. 56.

¹⁷M. Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*, 1961, p. 55.

humanos que tienen implicancias económicas y la competencia de la legislatura. El problema económico es la relación entre un orden, a través de reglas o de política económica discrecional. Políticamente, el problema, de hecho, es si las tensiones y conflictos entre el Estado y la sociedad pueden ser removidos mediante la autoridad total de una comunidad democrática. Es indudablemente cierto que la separación del Estado y la sociedad oculta importantes problemas estructurales de los países democráticos industrializados. En la tradición alemana, la "sociedad civil" no era razón para sembrar dudas sobre el status autónomo e independiente del Estado. Por el contrario, se ha convertido en su justificación más importante.

La tarea del Estado, tal como lo indicó Lorenz von Stein en la cima de la primera era de la industrialización, es prevenir la transformación del interés económico y social en prerrogativa: "Para ser capaz de realizar esto, debe ubicarse absolutamente encima de todas las clases, ya que una servidumbre general sobrevendría tan pronto como cualquier clase usurpe el poder estatal".¹⁸ Pero esto no responde la pregunta acerca de cómo el gobierno de una democracia parlamentaria puede ser independiente y neutral. Ya que las desigualdades económicas y sociales que se derivan de las libertades civiles influyen el proceso electoral.

"¿Qué son las diferentes clases de legisladores sino defensores y partidarios de las causas de los intereses que ellos determinan? Es en vano decir que estadistas iluminados serán capaces de ajustar estos intereses opuestos y devolverlos todos subordinados al bien común. Ni puede, en algunos casos, hacerse tal ajuste sin tomar en cuenta consideraciones indirectas y remotas que raramente prevalecerán sobre el interés inmediato que un partido puede hallar al desconocer los derechos de otro o el bien de todos." No he citado a Karl Marx para ilustrar la imposibilidad del control político del poder económico en una democracia, sino para ilustrar el intento de James Madison, en el "Federalista" de 1787, para analizar las condiciones que una democracia parlamentaria debe considerar.¹⁹ El estado democrático no puede ser independiente de los grupos de presión; no puede existir una legislatura neutral como se presupone en la teoría de la teoría pura del Estado gobernado por el Estado de Derecho; la administración no

¹⁸L. von Stein, *op. cit.*, p. 215.

¹⁹S. K. Padover (ed.), *The Complete Madison. His Basic Writings*, reimpresión 1971, p. 53.

es políticamente neutral, como lo demanda la doctrina europea continental de separación de poderes. Por lo tanto, una referencia a las decisiones políticas en una democracia no puede resolver la cuestión de una constitución económica. Por el contrario, se convierte en la tarea más difícil de una democracia parlamentaria controlar las relaciones de poder en la sociedad, de manera tal que ningún grupo esté en una posición para dictar absolutamente que sus propios intereses sean los intereses del grueso público. La relación entre Estado y sociedad constituye, bajo estas condiciones, el problema sustantivo de la separación de poderes. Adquiere el mismo peso que la separación organizativa del legislativo, ejecutivo y judicial.

La posibilidad de autoafirmación de la comunidad política vis-a-vis la economía es cuestionada sobre la base: del peso político de los grupos, de la presencia y participación activa del Estado en la economía y de las demandas políticas por una ingeniería social de parte del Estado. No es sorprendente que pueda demostrarse que las alternativas propuestas para la separación de poderes provienen de dos patrones básicos: anulación del Estado en la economía y la sociedad, que Galbraith sostiene que prácticamente ya ha sido llevado a cabo,² o la demanda para que el proceso económico y las unidades económicas importantes estén bajo control estatal. En parte, los problemas prácticos resultantes se toman con ligereza bajo la tesis del acercamiento de Oriente y Occidente; en parte se pasa por alto que también la "nueva sociedad", luego de haber tomado posesión de la economía, requiere una organización; quienes proponen un Estado poderoso, por otra parte, parecen olvidar que con la nacionalización están poniendo el sello final sobre la dependencia estatal en la economía.

La separación de poderes en la sociedad, como base para una constitución económica, es posible sólo bajo el principio de diferenciación funcional. El medio más importante de diferenciación funcional es el Derecho.

V Separación de poderes

Bajo condiciones de libertad e igualdad, históricamente, llegó a ser la función más importante del Derecho prevenir la explotación de la persona total para los propósitos del Estado o la sociedad. Acción social libre es acción funcionalmente limitada.

²⁰J. K. Galbraith, *The New Industrial State*, 1967.

En consecuencia, Hegel llamó al derecho de la sociedad civil derecho abstracto y vio en esto su progresividad histórica.²¹ La entidad legal se convierte en la serie de sus acciones en sociedad. En la persona jurídica la entidad legal está restringida a ciertas funciones. Esto explica por qué las personas jurídicas se han convertido en una característica estructural de las sociedades industriales. El Derecho tiene la tarea de prevenir la usurpación de funciones legalmente diferenciadas por individuos o grupos, mediante la provisión de reglas para la realización de funciones por la vía de decisiones resolutorias de conflictos. Esta tarea no guarda relación con la preservación del statu quo; no está de ningún modo encaminada a liberar a la sociedad de reflexiones y le asigna al bienestar económico un rango no mayor que sus méritos para la autorrealización de las personas. El Derecho no está orientado a la permanencia de funciones de los sistemas; a garantizar ciertos resultados sociales. Su tarea es preservar las condiciones bajo las cuales el proceso de diferenciación funcional permite al individuo, "cada uno en su manera peculiar", encontrar satisfacción. Por consiguiente, el Derecho, como tal, es abandonado si se declaran inaplicables los derechos humanos porque hay problemas de funcionalidad económica involucrados.

Cualquier persona que contrasta la propiedad de los medios de producción con la mera propiedad privada, en una ojeada, digamos, a dejar el "hogar privadamente poseído" inviolado, le está negando a un número incalculablemente grande de ciudadanos la posibilidad de decidir, al ejercer su libre elección de vocación, si utilizan su llamada propiedad de consumidor como propiedad de productor. Estos derechos básicos determinan la calidad del orden económico.

En conjunto con la competencia, ellos conectan la imaginación y la capacidad inventiva del individuo, que son las fuentes más importantes de productividad social. La mera disputa de un nivel dado de concentración económica, también podría ser planeada, tal vez.

A partir de los requerimientos de decisiones resolutorias de conflictos sobre la base de diferenciaciones funcionales legalmente garantizadas, surgen consecuencias de gran alcance para la comprensión de la legislación y la aplicación del Derecho. El poder económico brinda la posibilidad de elegir, multiplicar o aislar lugares donde se resolverían conflictos. Esto da lugar a la

²¹G. W. F. Hegel, *op. cit.*, 123, 124.

capacidad para evadir las reglas reguladoras de conflictos del orden legal y constitucional y, por ende, a cambiar el sistema gobernado por reglas de diferenciaciones funcionales a expensas de terceras partes. Este enfoque del control legal comprensivo del poder económico puede proveer importantes criterios para la interpretación del Derecho, especialmente para la interpretación de los derechos humanos. Sin embargo, estos criterios también pueden ser elaborados para el desarrollo legislativo del Derecho y para una política económica discrecional. Este aspecto es de particular significancia, porque el poder de elegir o multiplicar las situaciones conflictivas incluye la posibilidad de llevar conflictos legalmente regulados al plano de la política y, por ende, evadir de facto su resolución como está estipulado por la ley. La experiencia en países industrializados demuestra que se convierte en el objetivo político más importante de los grupos de interés el remover los conflictos desde su contexto primario y transferirlos a otros niveles, preferiblemente al del Estado, o cambiar las condiciones bajo las cuales se deciden los conflictos, preferiblemente con la ayuda de la legislatura. En el mismo grado en el cual este tipo de política encuentra éxito, un sistema legalmente ordenado de separación de poderes en una sociedad será desacreditado, socavado de facto y se tornará políticamente insostenible. Las tentaciones y consecuencias de una política de dinero fácil pueden ser descritas en estas categorías, al igual que las políticas de competencia o los problemas de negociación colectiva. Estas categorías también contienen criterios para decisiones acerca de si es permisible transferir hacia las asociaciones de empleados, además de la negociación colectiva constitucionalmente garantizada, la participación de los trabajadores basada en paridad y control central sobre los fondos que, en línea con las propuestas sindicales, serán establecidos para propósitos de redistribución de riqueza.

De las dificultades indiscutibles provocadas por los grupos de presión en una sociedad libre, Friedrich A. von Hayek derivó la conclusión que un sistema libre sólo es posible renunciando a la política discrecional y sometiendo toda acción del Estado a principios legales generales constitucionalmente garantizados.²² El Estado de Derecho no puede ser contrastado de este modo con la legislatura,²³ aunque la consecuencia teórica del Estado de Derecho pareciera hablar en favor de ello.

²²Ver F.A. von Hayek, *The Constitution of Liberty*, 1959, pp. 20 y ss.

²³F. A. von Hayek, "Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit", *Freiburger Studien*, 1964, pp. 47 y ss.

Aparte de los problemas de política económica global, el derecho laboral moderno, por ejemplo, el derecho laboral individual y colectivo, podría ser desarrollado sólo mediante la participación de los trabajadores y sus organizaciones en el proceso democrático de creación de leyes. Por tanto, un componente indudablemente irrenunciable de la constitución económica tuvo laboriosamente que ganar aceptación en presencia del entendimiento contemporáneo de la propiedad privada y la libertad de contrato. Cuán lejos es posible, por otra parte, controlar la política económica, como tal, mediante leyes constitucionales, depende de si la economía provee normas cuyas sustancias son susceptibles de adjudicación. El punto I del Acta de Estabilización Alemana muestra en forma particularmente clara que no es suficiente incorporar conceptos económicos en un estatuto. El problema crucial es más bien la justicia de los criterios con respecto a los hechos sobre los cuales se deberá pronunciar una sentencia. Hasta el presente, sólo ha sido posible administrar cláusulas generales mediante fallos de las cortes donde prevalece la similitud estructural del derecho privado y los procesos de una economía de mercado. En contraste, el sistema judicial no puede ser más sabio que la economía contemporánea en juzgar relaciones macroeconómicas.

Esta afirmación no está encaminada a sembrar duda acerca de la necesidad y posibilidad de tomar en consideración la eficiencia y duración funcional de la constitución económica legalmente garantizada y, en particular, las repercusiones de la acción gubernamental sobre la separación de poderes en la sociedad, al considerar el medio de política económica global. En conexión a esto, ningún problema es de mayor importancia que un orden monetario que garantiza un estándar estable para la toma de decisiones de la empresa y el Estado.