

LE MONDE diplomatique

Edición Nro 47 - Mayo de 2003

El orden mundial según John Maynard Keynes

Por James K. Galbraith

La resistencia opuesta por John Maynard Keynes a las condiciones leoninas del Tratado de Versalles en 1919, y luego de la Segunda Guerra Mundial, como delegado británico en la conferencia de Bretton Woods, al emergente dominio económico de Estados Unidos y a las condiciones que éste pretendía imponer, pueden ser fuente de inspiración para los problemas actuales. Del mismo modo, sus concepciones sobre comercio exterior, mercados internos y crédito mundial presentan una notable vigencia a comienzos del siglo XXI.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, la conferencia de Bretton Woods creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) (denominado en ese momento Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo). La notoriedad que adquirió John Maynard Keynes después de sus resonantes críticas al Tratado de Versalles de 1919¹, y de sus innovadoras propuestas teóricas para salir de la Gran Depresión, le valió la dirección de la delegación británica. Tal como lo relata Robert Skikelsky² en su trilogía, Keynes se enfrentó a la voluntad del Tesoro estadounidense de imponer a Gran Bretaña, al borde de la quiebra, una estrecha dependencia financiera. El presidente Franklin D. Roosevelt solucionó finalmente el problema con un arrendamiento financiero (leasing) vigente mientras durara la Guerra. Pero el consejero de la Corona británica tuvo que enfrentar desafíos mucho más grandes para el orden mundial de la época. Su resistencia ante la emergente dominación económica estadounidense puede ser todavía una fuente de inspiración.

Keynes había imaginado para la posguerra un sistema en el cual las grandes naciones no se vieran obligadas a colocar el respeto a los acuerdos comerciales por encima de los objetivos de progreso social, especialmente el pleno empleo. Veía coexistir el librecambio con un generoso sistema de protección, garantizado por instituciones financieras internacionales. Una característica principal de este sistema era un dispositivo de "ajuste de los créditos" que imponía sanciones a los países con excedente comercial, pero no a las naciones con déficit. Esto hubiera obligado a los primeros a aceptar una discriminación en contra de sus ventas externas o a ampliar sus mercados internos para absorber más importaciones. Paralelamente, cada país deudor tendría derecho a una línea de crédito en un sistema internacional de pagos, apoyado en un mecanismo de compensación y una moneda de reserva mundial (el bancor).

Pero un orden así resultaba inaceptable para Estados Unidos. En un mundo que a la sazón estaba dominado por la superioridad aplastante de su industria manufacturera, su ideal era el *laissez faire* económico y el patrón oro. Un medio de pago internacional que tomara en cuenta los intereses de los deudores estaba tan alejado del pensamiento de Wall Street como lo estaría, para el común de los mortales, la idea de confiar la dirección de una prisión a los detenidos o la de un zoológico a los chimpancés. Las deudas contraídas hoy deben pagarse mañana, cueste lo que cueste. Las finanzas de la posguerra debían ser administradas por los ricos. A fin de cuentas, Estados Unidos aceptó el FMI y el BM sobre bases mucho más tradicionales de lo que hubiera esperado Keynes, a pesar de algunas concesiones.

Además, Keynes juzgaba intolerables las condiciones en las cuales Estados Unidos acordó un préstamo a Gran Bretaña en 1945. Dos factores contribuyeron luego para aliviar la situación británica. El primero, vinculado a la Guerra Fría, fue la adopción del plan Marshall, que proveía una ayuda material y financiera nada despreciable. Por otro lado, la amenaza militar que la Unión Soviética hacía pesar sobre Europa Occidental pudo haber estado sobrestimada, pero en ese momento el modelo económico y político soviético no estaba desacreditado. Lejos de ello: constituía un desafío que dio un fuerte impulso a la reconstrucción de la posguerra y, en el plano social, a la implementación de reformas democráticas indispensables³.

En Estados Unidos, la reorganización estructural se apoyó parcialmente en el sector militar, pero más fuertemente en los resultados de ese nuevo estilo de New Deal, y posteriormente en las reformas sociales del programa para la "Gran sociedad"⁴ (seguridad social, sistema de seguro médico Medicare, subsidios para la vivienda, la educación y las compras a crédito). Este programa modificó los hábitos de consumo de los hogares y transformó a Estados Unidos en la locomotora keynesiana del resto del mundo. Por un tiempo, la convergencia fue una realidad y los países pobres crecieron más rápidamente que los países ricos.

"Contrarrevolución bárbara"

Esta situación terminó durante los años '70, cuando los bancos comerciales retomaron su poder. Pero bastaron sólo algunos años para demostrar que Keynes había tenido razón. La "contrarrevolución bárbara", retomando la expresión del economista Walt Rostow, estaba ya bien iniciada en los años '80. Desde entonces, los países denominados en desarrollo sufrieron con toda su fuerza el derrumbe de su financiamiento, los contragolpes sucesivos de la inestabilidad especulativa y la crisis de la deuda.

Brasil constituye un caso de libro. Es un país cuya deuda llega a 250.000 millones de dólares, está sumergido en una profunda recesión y dispone de excedentes comerciales. El tratamiento keynesiano hubiera sido muy claro: para que el país se desarrolle debería emprender el camino hacia el pleno empleo, esforzándose por reducir sus excedentes comerciales, gracias a financiamientos adaptados a sus necesidades y aportados por el sistema de reservas internacionales. En su lugar, el actual FMI pone a su disposición un "préstamo" de 30.000 millones de dólares, con la estricta condición de que la demanda interna siga sofocada. Más que un préstamo, es un medio de cuidar a los acreedores hasta que se presenten en otros lugares nuevas ocasiones de invertir.

Por otro lado, Brasil obtuvo este tratamiento porque se trata de un gran país debilitado de modo inquietante por la carga de la deuda y porque una izquierda en pleno auge es percibida como una amenaza potencial. Argentina, donde las diversas corrientes políticas siguen siendo imprecisas, ha obtenido mucho menos, a pesar de que durante toda la década del '90 fue presentada como un modelo de liberalización económica, contrariamente a Brasil⁵. En este juego de las sillas Turquía tiene una suerte parecida, ya que es un país comprometido de manera ejemplar en el camino de la liberalización, que se derrumba bajo el peso de la deuda y sólo es "ayudado" en la medida en que reviste importancia estratégica y acepta cooperar en la guerra contra Irak. En cuanto a la tragedia de la liberalización financiera de Rusia, es demasiado conocida como para que sea necesario volver sobre ella⁶.

Es triste, pero muy pocos países en vías de desarrollo han logrado, como China, salir adelante adoptando políticas mercantilistas y estrategias de planificación. Queda por saber si la prosperidad china resistirá a las reglas que quiere imponerle la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, por otra parte, si China mantendrá sus compromisos. India, que ha mantenido controles sobre el tipo de cambio y los capitales, se encuentra en una situación intermedia desde el comienzo de los años '80, con un crecimiento lento pero regular.

¿Y Europa? Allí se implementa una suerte de super-Estado económico con una visión pre-keynesiana de sus recursos y responsabilidades. El pacto de crecimiento y de estabilidad obliga a los países europeos a mantener sus déficits presupuestarios en un nivel bajo, que es el mismo para todos, cueste lo que cueste (o casi), y sin tener especialmente en cuenta sus respectivas tasas de desempleo (salvo en caso de recesión real y muy marcada) o de sus necesidades de inversión. El Banco Central europeo fija autoritariamente la tasa de interés teniendo en cuenta objetivos de los cuales es el único juez (la estabilidad de los precios tiene prioridad sobre todos los demás).

Los gobiernos de las regiones más pobres de Europa no pueden abstraerse de este contexto para tratar de industrializarse como lo ha hecho China. Tampoco pueden tomar préstamos para financiar sus contribuciones al

desarrollo europeo, contrariamente a las ciudades y Estados estadounidenses, que tienen la posibilidad de constituir un presupuesto específico para garantizar sus gastos de equipamiento a largo plazo. También les es imposible recurrir a los mecanismos keynesianos de estabilización macroeconómica, salvo en caso de necesidad absoluta o de devaluación para proteger la competitividad de sus empresas.

En consecuencia, son dependientes de las transferencias presupuestarias de la Unión, que son significativas para las regiones más pobres, pero insuficientes para contribuir a la estabilización macroeconómica de vastos territorios nacionales con bajo ingreso como, por ejemplo, España o Grecia, para no hablar de los nuevos candidatos a integrarse a la Unión. Estas disparidades probablemente van a aumentar con la recesión que despierta en Europa. Actualmente, el poder de los acreedores es tan absoluto en este continente como en la Alianza Atlántica de 1945. Pero su poder resulta económicamente desastroso, como lo había predicho Keynes en 1945-1948.

Vulnerabilidad de EE.UU.

A diferencia de la Unión Europea, Estados Unidos ha podido evitar algunos de estos rasgos porque hasta el momento se ha visto beneficiado por tres hechos. El estatus del dólar como moneda de reserva le ha permitido continuar viviendo confortablemente a pesar de tener déficits presupuestarios muy elevados. Se ha beneficiado también con su reputación de remanso financiero para inversores deseosos de huir del nepotismo, la corrupción y la inestabilidad que hacen estragos en otras partes del mundo (prácticas, por otro lado, alimentadas de buena gana por Estados Unidos...).

Finalmente, hay que señalar que los principios keynesianos fundamentales son los que han guiado de facto y sin discontinuidades la política interna estadounidense. Su influencia se ejerce en tres planos: la actitud pragmática de la Administración y del Congreso en períodos de desaceleración económica (disminuir los impuestos); la actitud igualmente pragmática de la Reserva Federal ante el mismo contexto (disminuir las tasas de interés sin inquietarse demasiado por los efectos que pueda tener sobre los precios); y la existencia de un importante sistema de ayuda del Estado, que adopta esencialmente la forma de discretas garantías de préstamos y de créditos impositivos destinados a alentar el consumo de los hogares (particularmente en el ámbito de la vivienda, la salud, la educación y las jubilaciones).

Sin embargo, estas cartas de triunfo corren el riesgo de ser cuestionadas. Es poco probable que el dólar pierda de pronto su estatus privilegiado. Pero puede resultar afectado por la emergencia del euro, el agravamiento de la crisis en Japón y el descrédito que aqueja ahora a la política exterior estadounidense. Los mercados de valores de Estados Unidos ya no están por encima de toda sospecha, vistos los fraudes contables, las prácticas ilegales de algunas empresas, la pérdida de eficacia de las medidas de regulación y el estallido de la burbuja bursátil de las empresas tecnológicas e informáticas. Además, una descentralización excesiva ha delegado una gran parte de los gastos sociales en las autoridades locales (estatales y municipales), obligadas ahora a operar recortes parciales porque la recesión en curso reduce drásticamente sus ingresos fiscales.

En cuanto la riqueza internacional comience a alejarse de las costas estadounidenses, aparecerán claramente las dificultades para proveer sus propias necesidades. Ésto podría afectar seriamente la demanda interna, cuyo debilitamiento repercutiría velozmente en las exportaciones de los países tributarios del mercado estadounidense y, en consecuencia, en la capacidad de pago de sus deudas. Tal incumplimiento influiría negativamente sobre el crédito y la reputación de las instituciones financieras estadounidenses, muralla de contención de las finanzas internacionales y el dólar. El riesgo de que surja una crisis a partir de tal encadenamiento de hechos no es despreciable, aun cuando no parece inminente. Si se agrega la guerra de Irak y las tensiones e incertidumbres nucleares en otros lugares, es dudoso que Estados Unidos continúe apareciendo como un puerto tan seguro.

Finalmente, ¿la situación actual de Estados Unidos es verdaderamente tan diferente de la que conoció Gran Bretaña en 1944-1945? ¿No volvemos a encontrar, acaso, un compromiso militar excesivo, una erosión de la capacidad de exportación, una hegemonía monetaria de larga data que ahora parece comprometida y muchas ilusiones sobre la necesidad de intervenir en la escena internacional?

Evidentemente, quienes ocupan puestos en los consejos de guerra en Washington no imaginan que su imperio esté financieramente asentado sobre arenas movedizas. Sin embargo, incluso en Estados Unidos, un cambio todavía está en el orden de lo posible, impulsado por una desilusión general sobre los objetivos de esta política. El pueblo

estadounidense no es particularmente marcial, y su paciencia en relación con las operaciones militares está estrechamente vinculada con su costo. Preferiría, sin duda, dar a su ejército un papel esencialmente defensivo, que permitiera reconstruir la economía estadounidense sobre bases más pacíficas, en un marco restaurado de acuerdos colectivos de seguridad. Para lo cual sería necesario que su capacidad para movilizar recursos en este sentido no esté trabada, o por lo menos no demasiado trabada, por los medios financieros internacionales.

Pensar desde ya en una eventualidad tan lejana puede parecer fútil. Sin embargo, si llega a concretarse, los estadounidenses y, con ellos, los representantes del resto del mundo, tendrán necesidad del enfoque esclarecido de los ciudadanos del nuevo centro de actividad financiera. Es casi seguro que estará situado en el continente europeo. En ese caso, es indispensable que los europeos no repitan el error cometido en 1945 por los estadounidenses. Claramente, deberán evitar confiar las decisiones claves y las instituciones de primer nivel a gente con mentalidad de banquero.

1. Era representante del Ministerio de Finanzas británico en la Conferencia de Paz en París, pero renunció tres días antes de la firma del Tratado, expresando su desacuerdo con las sumas exigidas a Alemania por reparaciones, que juzgaba exorbitantes, especialmente en la obra *Las consecuencias económicas de la paz*.
2. Robert Skidelsky, John Maynard Keynes, 3 volúmenes, Macmillan, Londres, 1983, 1992, 2000.
3. Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Grijalbo, Buenos Aires, 1998.
4. "Great Society", el programa de política interna lanzado en 1964 por el presidente Lyndon Johnson, que acababa de suceder a John Kennedy.
5. Véase Alfredo E. Calcagno y Eric Calcagno, Argentina, derrumbe neoliberal y proyecto nacional, Ediciones *Le Monde diplomatique*, Buenos Aires, 2003.
6. Carine Clément, "Los orígenes del fenómeno Putin", *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, febrero de 2003.

Edición Cono Sur