

ENRIQUE SIERRA

Dependencia de la Política Económica Chilena

Sucesivos momentos de presión sobre las monedas, cuya estabilidad es básica para la mantención del sistema monetario, han venido configurando la idea que "las crisis financieras casi parecen haberse convertido en una característica normal"¹ y que los acuerdos surgidos de Bretton Woods en 1944 requieren de importantes ajustes para evitar la quiebra del actual sistema monetario.

Las ilustraciones más conspicuas de estas circunstancias han sido los déficit de los últimos años del balance de pagos de los Estados Unidos, la devaluación de la libra esterlina en 1967, las devaluaciones

de la moneda francesa, la presión sobre el oro durante el primer trimestre de 1968, las presiones a la baja que han debido soportar las monedas de Canadá, Inglaterra y Francia, y últimamente la revaluación del marco alemán que de hecho significa el reconocimiento de la devaluación del dólar.

Una de las causas esenciales de esta tendencia al deterioro de la estabilidad del sistema monetario es la fuerte desproporción que han venido experimentando las reservas internacionales respecto al comercio internacional. Medido éste por el valor de las importaciones, se observa que la relación con las reservas mundiales², que en 1950 eran de 4 a 3 —es decir, que por 4 dólares de importaciones que tenían lugar existía un respaldo de reservas de 3 dólares—, al finalizar esta década tendía a ubicarse en torno de una relación de 4 a 1. Esto ha sido, desde un punto de vista cuantitativo, el resultado de la expansión de las importaciones a una tasa anual acumulativa de aproximadamente el 8 por ciento

contra un aumento de las reservas a razón del 2,5 por ciento. Si los síntomas de crisis del sistema no emergieron antes, ha sido por la acumulación de reservas que mantenía Estados Unidos y que ha venido transfiriendo al resto de los participantes³.

La inadecuación de las reservas y los consiguientes efectos en el sistema monetario internacional aparecen con caracteres de crisis a menos de tres decenios de los acuerdos de Bretton Woods y a menos de dos decenios desde que el Fondo Monetario Internacional (FMI) lograra imponer —aunque con cierta flexibilidad— a todos los países asociados las normas de las cuales es depositario. Históricamente estos plazos son breves tratándose de las instituciones que estaban destinadas a darle estabilidad y fluidez al comercio internacional. Surge así la inminencia de importantes modificaciones al sistema monetario, una de las cuales ha sido la reciente creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG).

Otro aspecto que ha venido caracterizando al comercio internacional ha sido su permanente concentración entre los países industrializados en desmedro de las áreas subdesarrolladas. Esta tendencia es una manifestación más del distanciamiento que en niveles de producción, tecnología y condiciones de vida se viene experimentando entre éstas y aquéllas.

Tales disparidades han promovido los propósitos de colaboración internacional en que estaba inspi-

NOTA: Las siguientes notas fueron escritas con motivo del informe y clasificación que su autor tuvo que hacer de la tesis de grado presentada por el señor Gerardo Fujii sobre "Las Cartas de intención y la política económica del período 1916-1966 - Análisis comparado para Chile". Se basan, además, en una investigación sobre las experiencias de estabilización ensayadas en Chile entre los años 1956 y 1966, realizada en colaboración con los señores Juan Osorio y Sergio Benavente, presentada también como tesis en la Escuela de Economía de la Universidad de Concepción en 1967.

(*) Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor, y no reflejan la opinión de los organismos a que pertenece.

1.—Pierre-Paul Schweitzer, director-gerente del FMI, discurso en Queens University (Canadá) en junio de 1969.

2.—En estos cálculos no se incluyen los países comunistas.

3.—Este debilitamiento relativo de las reservas compromete de hecho la estabilidad de las monedas, toda vez que —según las normas por las que se rige el sistema— las fluctuaciones que los desequilibrios en el balance de pagos introducen en el valor de éstas se superan, dentro de ciertos límites, con ajustes en la posición de reservas de los países que están en esa situación.

rado el Decenio del Desarrollo proclamado por Naciones Unidas. Sin embargo, hay consenso que la asistencia internacional de este período estuvo lejos de satisfacer esos fines; sólo Francia y algún otro país aportó la proporción del ingreso nacional que comprometían esos propósitos. En América Latina, si bien la ayuda financiera fue mayor al pasado, no alcanzó las metas que se había impuesto la Alianza para el Progreso. Esta, que comprometía una asistencia anual por parte de Estados Unidos de dos mil millones de dólares, en la práctica se tradujo en un promedio anual de un mil 300 millones.

Todo lo anterior, descontando el hecho que la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) no ha logrado acuerdos sustantivos para mejorar las condiciones en que los países subdesarrollados tienen que concurrir al comercio internacional. Por el contrario, la escasez de colaboración entre los países ha hecho que la asistencia financiera se haga cada vez de manera más condicionada. Las cláusulas de adicionalidad que se han venido practicando desde 1966, son sin duda más restrictivas para los países en desarrollo que las de atadura⁴.

Estas circunstancias de las finanzas y comercio internacionales —los sucesivos momentos de tensión sobre el oro y las monedas bases que ya han ganado caracte-

res de crisis, la concentración del comercio internacional entre los países de mayor desarrollo y la insuficiencia de la asistencia a los países subdesarrollados— resultan altamente trascendentes para la economía de estos últimos al afectar directamente su comercio y financiamiento externos, variables estratégicas de su desarrollo.

Las tensiones y modificaciones a que se ven sometidas las llamadas monedas duras les adicionan presiones externas, las que ya provienen de sus desequilibrios internos; la tendencia a la concentración del comercio internacional y los acuerdos entre los países industrializados hacen más difícil su participación en los mercados, y la insuficiente asistencia internacional condiciona excesivamente los recursos externos que pueden utilizar. Así, difícilmente estos países pueden tener autonomía para formular y ejecutar sus políticas de cambio, comercial y de inversiones, y por consiguiente también quedan sometidas a fuertes restricciones sus políticas monetaria y fiscal.

A las circunstancias internacionales comentadas se agregan otras de orden interno que, como en el caso chileno, colaboran a reducir el margen de autonomía que podría tener la política económica, en ausencia naturalmente de cambios radicales en la conducción del país.

En el decenio que termina, la economía de Chile ha acentuado su carácter de economía abierta. Las exportaciones, más que se han duplicado entre 1960 y 1969, han pasado de 460 millones de dólares a más de mil millones; el saldo de la deuda externa, más que se ha triplicado, de más de 567 millones de dólares ha ascendido a un monto cercano a los dos mil millones.⁵

Ello ha sido posible por la sustantiva ayuda internacional que se ha recibido a partir de 1961 y las extraordinarias condiciones de la demanda y el precio del cobre desde 1965. En el período en referencia los créditos y donaciones asistenciales han alcanzado a más de dos mil millones de dólares, siendo Chile el país latinoamericano que más recursos externos por habitante ha obtenido en el período 1961-67. La cuota por persona que le ha correspondido ha sido del orden de 142 dólares, en circunstancias que la inmediatamente siguiente es la de Panamá con 104 dólares. Desde el punto de vista del monto ocupa el tercer lugar después de Brasil y México, y es uno de los 13 países de mayor endeudamiento externo de las áreas subdesarrolladas.⁶

Por la estrategia de desarrollo a base de la expansión de la minería cuprera que ha debido seguirse, tanto el incremento del comercio externo como el financiamiento externo continuarán acrecentándose en los próximos años, variables que se constituirán en las más trascendentes para el desenvolvimiento de la economía y de la política de desarrollo. El peso de los servicios de la deuda externa y de las inversiones extranjeras, que ya comprometen altas proporciones de los ingresos ordinarios de divisas —apro-

4.—El principio de "adicionalidad" consiste en garantizar que los préstamos concedidos por países en organismos internacionales se usan exclusivamente en hacer adquisiciones adicionales en un país determinado, de manera que éste promueva sus exportaciones. Las cláusulas de atadura se limitan a exigir las compras necesarias para los proyectos que se financian en determinadas empresas y países. (Sobre el particular, véase *El Financiamiento Externo para el Desarrollo de la América Latina*, preparado por la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de mayo de 1969).

5.—El valor del saldo de la deuda externa es distinto según la fuente que se tome. Sobre el particular —y utilizando diversas definiciones y ajustes—, han realizado cálculos la Corporación de Fomento a la Producción, que a 1968 estimó la deuda en 1.797 millones de dólares; el Consejo Interamericano Económico y Social que la calculó al año 1968 a más de un mil 920 millones de dólares, y el Banco Mundial, que al año 1967 indica un monto de un mil 725 millones de dólares.

6.—Sobre el particular véase *El Financiamiento Externo para el Desarrollo de la América Latina*, de la OEA, op. cit., y *Latin America External Debt - A Study in Resource Flows and in Terms of Borrowing*, de Dragoslav Avranovic, agosto de 1969.

ximadamente 48 por ciento en 1969—, continuará pesando severamente en el balance de pagos. Sólo la amortización e intereses de la deuda existente y la que el país tendría que contratar para ir solventando sus compromisos, equivaldría en 1985 —según diversos cálculos realizados en organismos internacionales— a más del 70 por ciento del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

Según esos mismos cálculos, dadas las tendencias de las diferentes partidas del balance de pagos, después de 1975 se configura una brecha de recursos externos prácticamente insalvables. En otras palabras, la economía está aproximándose a un punto tal de saturación en el uso del financiamiento externo, que llegará un momento en que serán inevitables fuertes restricciones internas, tal vez más severas que las de la experiencia de 1955-56, cuando prácticamente se destruyó el sistema de administración del comercio exterior y el del financiamiento fiscal y hubo que reorganizarlo sobre otras bases.

Tal tendencia y perspectiva en los recursos externos podrían atenuarse considerando la posibilidad de un sustantivo crecimiento en las exportaciones no tradicionales, además de las del cobre. Aun cuando esa situación en alguna medida ya ha sido considerada en los cálculos aludidos, considérese que éstas, en el mejor de los casos, no han sobrepasado los noventa millones de dólares, aproximadamente un 10 por ciento de las exportaciones totales. Pero lo más extraordinario es que el endeudamiento externo y las inversiones extranjeras, a base de las cuales se ha venido incrementado el comercio con el exterior, han llegado a constituir

un sistema autosostenido en que es necesario contraer nuevos créditos y ofrecer más facilidades a la inversión extranjera para solventar los servicios de la deuda, el retorno de capitales y el retiro de sus beneficios.⁷ Ello sin que, fuera del cobre, se hayan echado las bases de nuevas exportaciones. Por otra parte, ténganse presente las condiciones tan difíciles que deben enfrentar las nuevas exportaciones de estos países, incluso las tradicionales. En cualquier circunstancia estas últimas también podrían no ser tan auspiciosas. La ampliación de la capacidad de producción de cobre que se está experimentando en el mundo es un hecho evidente.⁸

Las nuevas condiciones que se han venido conformando en el comercio y financiamiento externos del país, asociadas a aquellas circunstancias internacionales comentadas más arriba, ilustran cuán trascendente resultan para la política económica los compromisos que se contraen con las entidades encargadas de cuidar la vigencia de las normas monetarias y comerciales convenidas internacionalmente.

El interés del Fondo Monetario Internacional —dadas sus funciones— se centra en lograr que el país organice y ajuste las instituciones y la política operativa del comercio exterior y del mercado cambiario a las normas internacionales convenidas. Esto es, que se establezcan y mantengan un libre tráfico de importaciones y exportacio-

nes y un tipo de cambio único y fijo, el que, sin embargo, debe ajustarse en presencia de desequilibrios fundamentales del balance de pagos. Estas condiciones a que deben someterse las políticas comercial y cambiaria vienen de las ideas que primaron en la Conferencia de Bretton Woods de reconstruir el tráfico internacional sobre la base de las ventajas comparativas, y que en lo nacional se lograra la ocupación plena y evitara la inflación. La prosecución de esos dos objetivos de la política interna preferentemente se debería hacer a base de las políticas monetarias y fiscal. Se suponía, además, que tales problemas internos no afectarían de manera continua el balance de pagos, y cuando circunstancialmente ello ocurriera, el Fondo ayudaría a los países otorgándoles créditos condicionados a la superación de esos desequilibrios, conforme a las normas de las cuales se le hizo depositario.

Dentro de este espíritu general —que para los países industrializados adheridos al Fondo, y que son mayoritarios en su administración, ha funcionado hasta hace poco de manera relativamente adecuada— es que esta institución ha convenido los créditos de *stand-by* de que tratan las cartas de intención estudiadas, y ha exigido determinadas orientaciones en las políticas comercial, cambiaria, monetaria y fiscal. La característica de la actitud del Fondo ha sido de relativa flexibilidad en cuanto a los acuerdos anuales, pero de una constante posición a largo plazo, con lo que —dada la conducción de la política económica interna— puede decirse que ha logrado casi pleno éxito en los puntos de vista

7.—Ilustraciones cuantitativas sobre el particular se pueden ver en *Las Políticas de Estabilización en el periodo 1956-66*, de Sierra, Benavente y Osorio, y en un trabajo de Carlos Lacalle, por publicarse, sobre la política de estabilización de 1965-67.

8.—Según informaciones publicadas, el incremento anual de la capacidad mundial de producción de cobre desde 1971 será del orden de 400 mil toneladas, en circunstancias que el pasado fue de unas 150 mil.

básicos que ha venido planteando desde antes de 1955.

En efecto, observando el curso de la política económica desde los años cincuenta, se hace patente cómo el Fondo ha sabido esperar a que las políticas seguidas y sus respectivos instrumentos se hagan inadecuados para imponer sus criterios. Así, en la época anterior a 1956, cuando se mantenían fuertes restricciones cuantitativas a las importaciones y un sistema de cambio múltiple asociado al financiamiento fiscal, tuvieron lugar operaciones con el Fondo —como el crédito de 1953— sin que éste exigiera garantías en cuanto a cumplir las declaraciones hechas en el sentido de modificar esa organización de la política cambiaria, comercial y fiscal. Sin embargo, a medida que la inflación y la caída de las exportaciones fue provocando la crisis de esa política, sus exigencias fueron haciéndose más evidentes, amplias e imperativas, hasta lograr imponer plenamente sus posiciones a fines de 1955 y principios de 1956, cuando bajo la tuición de la Misión Klein & Saks se estableció, junto con la primera política de estabilización de esta época, una completa reorganización del comercio exterior y del mercado cambiario, lo que fue requisito para obtener el *stand-by* de 1956.

Por aquel entonces —dado el hecho que muchos países mantenían sistemas de restricciones similares al de Chile, especialmente en América Latina— el fondo no pretendía imponer de manera inmediata las condiciones de liberalidad de que estaba encargado. De manera que las reformas cambiarias y comerciales de aquellos años, y la chilena en particular, constituían soluciones transitorias, destinadas,

por una parte, a abatir los procesos inflacionarios y, por otra, a impedir que se siguieran perfeccionando sistemas con restricciones cuantitativas para la asignación de divisas y la administración del comercio exterior. De ahí que la reforma de 1956, si bien contuviera instrumentos de este tipo —como las listas de importaciones—, estaba más inclinada a llegar a regulaciones de carácter indirecto. La nueva organización era tal que las medidas restrictivas —listas, depósitos previos, operaciones de regulación del Banco Central— se podían graduar y hasta suspenderse cuando la crisis de las exportaciones y la inflación se superaran. Erradicados esos instrumentos, de hecho aparecía el tipo de política liberal que el Fondo perseguía.

En los años 1959 a 1962 otra nueva experiencia de estabilización y de política comercial y cambiaria da lugar a observar el comportamiento a la vez flexible e imperativo del Fondo. Ese ensayo de estabilización se hizo apoyándose sustantivamente en las corrientes de divisas, y adquirió en un principio un carácter ampliamente liberal para hacerse posteriormente cuantitativista. Sin embargo —y no obstante el comportamiento crítico de las exportaciones— persistió en mantener un tipo de cambio nominalmente fijo a la vez que un amplio margen de libertad en la política comercial y cambiaria. Ante tal situación se sabe que el Fondo planteó la conveniencia de devaluar, lo que no fue aceptado por los conductores.

Durante esta experiencia de estabilización se convinieron dos *stand-by* —los de 1959 y 1961—, cuyas cartas de intención, si bien reflejan exigencias, éstas no son tan-

tas ni tan imperativas como las contenidas en la de 1963, cuando ya la política había hecho crisis. Nunca convenio alguno había impuesto tantas restricciones a la política económica. A través de ese documento, entre otros, el gobierno se comprometía a consultar con el Fondo antes de efectuar un giro si la tasa de cambio se estabilizase contraviniendo las fuerzas del mercado, si el Banco Central efectúa ventas netas de oro y divisas en el mercado de corredores, si se transfiriere alguna transacción del mercado bancario al de corredores, si el Gobierno no logra acumular ciertos saldos del presupuesto en cuenta corriente, si se aumenta cualquier tasa de depósito previo para la importación, etc.

En estos últimos años se observa una nueva actitud del Fondo frente a la política económica, que es de sumo interés considerarla para comprender su gestión y la orientación de la política misma. Como ya se ha visto, se ha elegido una estrategia de desarrollo apoyada en la inversión y el endeudamiento externo, estrategia que, por otra parte, se ha basado en medidas más bien persuasivas respecto al ahorro interno, sin que se haya logrado mejorar esa función. Paralelamente, se ha tratado de abatir la inflación en un corto plazo; redistribuir el ingreso y se inició una reforma agraria, lo que se ha hecho sin comprometer la organización tradicional de mercado monetario y de capitales, y manteniendo como su sustentador del sistema al empresario privado y la inversión foránea. El resultado de esta política, a los fines de este análisis, ha sido el reforzamiento de los mecanismos de presión y sus efectos en el nivel de precios, el fuerte endeudamiento externo y aquellas perspectivas invia-

bles de la brecha de recursos externos comentada más arriba, todo ello sin lograr abatir el proceso inflacionista y debilitando los esfuerzos puestos en la política cuando aparecieron las dificultades de la reforma agraria y de las medidas de redistribución que se empezaron a tomar.

Durante esta política se ha mantenido un sistema de cambio de dos áreas, además del cambio a futuro, pero se le ha introducido la práctica de efectuar pequeñas y continuas devaluaciones del tipo de cambio, aspecto que conforme a la letra del convenio del Fondo no se ajusta a los criterios básicos de éste. Pero, por otro lado, las políticas cambiaria y comercial, abonadas por la abundancia de recursos provenientes de las exportaciones de cobre y del crédito internacional, han tendido bastante al modelo ideal del Fondo, levantando diversas restricciones, como la notable reducción del número de artículos sometidos a depósitos previos y la libertad para importar decretada a principios de 1970. Se observa que la política comercial cada vez más se inclina a trabajar sólo con los instrumentos convencionales: aranceles sin recargos y el tipo de cambio.

Pero lo importante que ha demostrado esta experiencia es cómo ante la pérdida del control de la política de estabilización, de redistribución y de reforma agraria se han venido imponiendo aquellos criterios liberales en el comercio exterior y en el mercado cambiario, a pesar de la dualidad cambiaria y las devaluaciones continuas y pequeñas. Esta tendencia aparece más interesante cuando se observa el hecho que en las últimas cartas de intención se declara con énfasis ex-

traordinario el propósito de no aplicar un sistema de cambio múltiple, de continuar levantando restricciones y de garantizar el más libre desenvolvimiento del capital externo.

En efecto, en las cartas de intenciones de 1968 y 1969 expresamente se declara que no se establecerán prácticas adicionales de cambios múltiples, que se unificarán los dos mercados existentes tan pronto como lo permitan las circunstancias, que no habrá intensificación de las restricciones en las transacciones corrientes por razones de balanza de pagos, y con respecto al capital externo se sostiene que se tiene conciencia de la necesidad de éste para financiar el desarrollo económico.

No hay dudas acerca del sentido de estas declaraciones respecto a la posibilidad de emplear los cambios múltiples y de la unificación de los mercados cambiarios. Previstas las serias dificultades que en el futuro se tendrá en el balance de pagos —que además pueden presentarse en cualquier momento—, desde ya se está garantizando que no se volverá a un sistema cambiario que dé lugar tan categóricamente a una asignación de las divisas al margen de las reglas del mercado, y que en cuanto sea posible se irá al tipo de cambio único.

Del análisis de estos tres momentos de la política económica y de la actitud que en ellos ha tenido el Fondo Monetario, se desprende que la actuación de esta institución internacional, ajustándose a las normas de que es depositario, encuentra siempre un camino abonado; esto es, que los conductores de la política interna hacen tanto o más que él para que sus criterios lleguen a aplicarse.

Hay que reconocer también que

no todos los objetivos o áreas instrumentales de la política son observadas por el Fondo. Los países, en general, tienen una amplia discreción para fijar criterios e instrumentos en objetivos que no sean la estabilización y en instrumentos que no sean los cambiarios, comerciales, monetarios y fiscales. Dentro de estas cuatro áreas instrumentales, para el Fondo son de primordial importancia las dos primeras, pero su preocupación no es menor en las dos últimas. En éstas, su interés radica en determinados aspectos específicos, pero trascendentes, como son la magnitud y financiamiento del déficit, la magnitud y composición de la emisión primaria y el ritmo de aumento del circulante.

Esto es en general; pues, bajo circunstancias especiales como sucedió en 1955-56, los criterios del Fondo llegan hasta áreas como la política de remuneraciones y precios. Esas circunstancias, en aquel entonces, eran una fuerte inflación; la desorganización de las áreas instrumentales básicas como la comercial, cambiaria y fiscal, y por consiguiente también la monetaria, y la evidente ausencia de capacidad interna para reorganizar la política.

El análisis de las cartas también muestra que después de aquella reorganización de 1955-56 no se pone gran énfasis en la política de remuneraciones, en especial la aplicada al sector privado. Se señala este aspecto porque respecto a él es frecuente atribuir un sometimiento de las políticas de sueldos y salarios a los criterios del Fondo. Sin duda, que del análisis de la posición general de esta entidad sobre cómo lograr la estabilidad se pueden inferir sus criterios sobre remuneraciones; pero, salvo situacio-

nes excepcionales, éstos no son explícitos. Lo mismo puede decirse en cuanto a la política de precios.

Las congelaciones de remuneraciones, en países con alta concentración del ingreso y de la riqueza como el caso chileno, y en que la política económica se dirige bajo las premisas ideológicas del empresario privado y de la inversión extranjera, no requieren ser exigidas por entidades internacionales. Los beneficiados con la concentración de la renta y del patrimonio conocen y son capaces de idear medidas para mantener sus posiciones. De manera que atribuir tales políticas al Fondo es una posición escapistista, enajenante, que educa mal a los sectores laborales sobre quienes son los verdaderos mentores de las políticas de remuneraciones y, en general, de ingresos.

Para ilustrar más el argumento que ha venido desarrollando cabe hacer mención que en algunas oportunidades éste ha insistido sobre aspectos en que hay consenso de la conveniencia de hacerlos más progresivos, como la tributación, por ejemplo, sin que los responsables internos de la política los hayan abordado.

De todos los comentarios anteriores se desprende la flexibilidad con que el Fondo ha sabido mantener su posición, los aspectos de la política económica que le son esenciales y la relatividad con que interviene en aquellos que se alejan de sus objetivos principales: liberación del comercio y mercado cambiario y estabilización del nivel de precios.

Para juzgar el papel de esta institución en la política económica, más que observar sus posiciones en aspectos o momentos específicos, conviene penetrar en el significado

que tienen para los países subdesarrollados las bases en que se sustentan sus criterios.

El sistema monetario y de comercio, del cual el Fondo viene a ser el principal administrador, fue construido sobre premisas que no consideraron la situación de los países subdesarrollados sino en aquella parte que éstos debían garantizar y responder a sus compromisos crediticios y al libre flujo de los capitales externos. Esa tendencia a la libertad de comercio y monetaria por un tiempo no contravino el desenvolvimiento de los países desarrollados, que por lo demás han mantenido siempre restricciones, y la persecución de la ocupación plena y de la estabilidad a base de las políticas monetaria y fiscal en cierta medida resulta posible en los sistemas con alto grado de integración y que además han tenido procesos de expansión económica.

Pero esos requisitos de liberación comercial y cambiaria, y los instrumentos para lograr la ocupación plena y la estabilidad, resultan —como lo ha demostrado la realidad— inadecuados a las condiciones de los países con desequilibrios fundamentales de carácter permanente, como los subdesarrollados. Frente a los desequilibrios del balance de pagos es que estos países habían construido sistemas comerciales y cambiarios a base de restricciones cuantitativas, que el Fondo ha venido exigiendo sustituir o impedir que se vuelvan a establecer.

La política a base de instrumentos de precios y de regulaciones indirectas a que inducen los criterios del Fondo, en este tipo de países produce —como bien lo ha demostrado, entre otros, Thomas Ba-

logh⁹— mayor concentración, ahonda los desequilibrios internos y no crea condiciones para el desarrollo. Para estos países la alternativa, como se ha venido sosteniendo ampliamente, es una política económica planificada, en que los criterios que prevalecen no sean los del mercado, sino los de una estrategia de desarrollo y los de carácter social reflejados en un sistema de precios de cuenta. En esta alternativa no puede ser libre el mercado cambiario ni las importaciones y exportaciones, ni la generación y asignación del crédito, ni reducido el gasto público.

La política instrumental que inspirándose en los criterios aludidos tienen que manejar estos países supone trabajar con tres presupuestos fundamentales: el de divisas, el monetario y del ingreso y gasto públicos, y al hacerlo están incorporando de hecho una política de restricciones típicamente cuantitativa, que es a la que el Fondo se ha opuesto. En otras palabras, el efecto negativo de los criterios de esta institución radica básicamente en que limita las posibilidades de emplear instrumentos de política económica más efectivos para las condiciones de los países subdesarrollados.

Resulta así que los criterios de esta entidad llegan a ser plenamente compatibles con los fines de la política de los países capitalistas desarrollados, que son los acreedores y exportadores de capital del mundo, y tremendamente limitativos para las alternativas de política de los países subdesarrollados.

Una convincente ilustración de estas consecuencias de las bases sobre las que debe operar el Fondo

9.—Thomas Balogh, *Economía* N.º 71, 1961, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile.

Monetario Internacional las ofrecen aquellos compromisos que revelan las últimas cartas de intención firmadas por Chile, de no establecer un sistema de cambio múltiple.

Por otra parte las frecuentes manifestaciones de crisis que ha venido mostrando el sistema monetario internacional hacen inminente importantes revisiones en esas convenciones. La discusión y estudios a que dieron lugar los Derechos Especiales de Giro han dejado en evidencia —no obstante las protestas de algunos especialistas y autoridades monetarias— que más que el mecanismo del actual sistema monetario lo que realmente ofrece posibilidades para evitar una crisis del sistema es el medio de inteligencia y de negociación que se ha logrado crear después de la Segunda Guerra Mundial.

Respecto a la crisis de las reservas y a las formas como se ha negociado su superación, el director gerente del FMI ha expresado: "... La propuesta reforma del Convenio¹⁰ suministra una solución constructiva a la necesidad de la creación deliberada de reservas, que ahora se va materializando a medida que el método tradicional deja de funcionar. Los debates y las negociaciones que precedieron al acuerdo sobre el sistema de los Derechos, Especiales de Giro fueron prolongadas y, en modo alguno, nada fáciles. A pesar de todo, yo creo que debe complacernos algo el hecho que se haya arbitrado un procedimiento... para contrarrestar un notorio defecto del sistema"... "Sería cosa extraña el no sentirse hondamente preocupados ante el panorama monetario internacional... Mas no es posible un

desaliento excesivo. Se ha convenido un medio racional de inyectar liquidez en el sistema: notable ejemplo de una cooperación que, aunque en grados muy diferentes, se ha puesto de relieve también en otros campos".¹¹

Por su parte el Consejo de Asesores Económicos del Presidente de Estados Unidos, en su informe anual de 1968, concluye que "... a fin de asegurar que continúe funcionando eficazmente el sistema monetario, hay que seguir laborando sobre los problemas de liquidez, confianza y ajuste. Gran progreso se ha conseguido en los últimos años, como lo patentiza el acuerdo de creación de los DEG. Este logro requirió escrupuloso estudio y prolongadas negociaciones. En el futuro se necesitarán más esfuerzos de similar amplitud, si ha de ser mantenido el progreso..."¹²

Estas opiniones dejan la impresión que el mecanismo automático que surgió de Bretton Woods —que por otra parte nunca ha logrado plenamente tal característica— empieza a ser sustituido (los DEG son el primer paso en ese sentido) por acuerdos y negociaciones que difícilmente podrían tender a ese carácter general y automático que hasta hace poco se pretendía. La distribución entre los países de los Derechos Especiales de Giro así ya lo está dejando en claro, y las diversas proposiciones para modificar el sistema también apuntan a crear más amplios márgenes de flexibilidad.

Ante los cambios de las convenciones monetarias internacionales y las que se siguen discutiendo, los países subdesarrollados están remi-

tidos al papel de observadores y cuando más de sugerentes sobre alguna medida que pueda beneficiarles o no perjudicarles tanto,¹³ y sin embargo queden sometidas a trascendentes restricciones en la elección de su instrumental de política económica, como las indicadas más arriba.

La cuestión que entonces queda planteada —si se admiten las hipótesis que el mecanismo automático y general que pretendía el sistema monetario no tiene viabilidad y si éste se tiende a sustituir por acuerdos y compromisos más o menos empíricos entre los países de mayor poder (hasta ahora denominado el Grupo de los Diez)— es: ¿Por qué los países subdesarrollados tienen que renunciar a emplear un instrumental más eficiente frente a sus condiciones y propósitos de desarrollo? Más particularmente, ¿por qué Chile no podría utilizar un sistema de cambios múltiples y de presupuesto de divisas administrado de manera cuantitativa, si con ello se pueden orientar las actividades económicas y la asignación de los recursos de manera más consecuente con los fines del desarrollo?

Se podrá argüir que tales instrumentos atentan a la libre opción de los sujetos económicos y por ende a uno de los principios ideológicos esenciales que deben mantener los sistemas. A ello cabe interrogarse, a su vez, ¿en cuánto la libertad de comercio y el cambio libre y fijo en los países subdesarrollados ha impedido la concentración del ingreso y de la riqueza y si no ha sido una eficaz coadyuvante para acentuar la dependencia de éstos?

10.—Se refiere a los Derechos Especiales de Giro (DEG).

11.—Discurso de Pierre-Paul Schweitzer del 2 de junio de 1969, en Queens University de Kingston, Ontario (Canadá).

12.—Versión en castellano publicada en CEMLA, volumen XV, N.º 6, junio de 1969.

13.—Véase discurso de Carlos Massad, en la Reunión Anual de Gobernadores del FMI, Washington, 2 de octubre de 1969, Banco Central de Chile, Boletín mensual N.º 500.