

## Multilateralismo y pleno empleo\*

## Multilateralism and full employment

*Michal Kalecki\*\**

### ABSTRACT

The article argues that a stable multilateral trading system requires all countries to maintain full employment, or that countries without full employment receive sufficient long-term loans to elevate the employment and imports levels. It proposes as well that full employment, achieved through policies such as deficit internal spending, is a necessary condition for a smooth-running multilateralism.

*Keywords:* International trade; multilateralism; long-term loans; full employment.

*JEL codes:* F02, F16, J21.

### RESUMEN

El artículo sostiene que un sistema de comercio multilateral estable requiere que todos los países mantengan el pleno empleo o que los países sin pleno empleo reciban préstamos a largo plazo suficientes para elevar el empleo y las importaciones. Plantea que el pleno empleo, logrado mediante políticas como el gasto doméstico deficitario, es una condición necesaria para que el multilateralismo funcione.

*Palabras clave:* comercio internacional; multilateralismo; préstamos a largo plazo; pleno empleo. *Clasificación JEL:* F02, F16, J21.

\* Artículo publicado originalmente como M. Kalecki (1946). Multilateralism and full employment. *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, 12(3), 322-327. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/137286> [Traducción del inglés de Carlos Salas Páez.]

\*\* Michal Kalecki (1899-1970), economista polaco marxista especializado en macroeconomía.

El problema del comercio internacional multilateral destaca en los planes actuales para la nueva economía mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como el acuerdo implícito en el préstamo de los Estados Unidos al Reino Unido tienen como objetivo establecer un sistema viable de comercio internacional multilateral. A grandes rasgos, el principio del multilateralismo requiere que cada país se guíe en sus compras a otros países únicamente por el precio y la calidad de los bienes, sin considerar si los países proveedores son o no compradores de los productos del país en cuestión. Se observará que el funcionamiento de tal sistema para equilibrar el comercio exterior puede crear serias dificultades para aquellos países que persiguen una política de mantenimiento del pleno empleo. Cada país con pleno empleo requerirá un cierto volumen de importaciones necesarias. Sin embargo, no es obvio que, en un sistema de comercio multilateral, pueda asegurar un nivel de exportaciones que le proporcione una cantidad suficiente de divisas a fin de pagar el volumen de importaciones requerido para mantener el pleno empleo. El país en cuestión puede, por lo tanto, tender a buscar más seguridad en su comercio exterior mediante la celebración de una serie de acuerdos bilaterales con otros países que relacionen de alguna manera las importaciones y las exportaciones con esos países. O puede entrar junto con otros países en un “bloque regional”, y esperar, con base en las características económicas de los participantes, asegurar dentro del bloque una gran parte de las importaciones requeridas a cambio de sus exportaciones. (El comercio dentro del bloque operaría sobre una base multilateral, mientras que las divisas obtenidas de las exportaciones a países fuera del bloque serían “puestas en un fondo común” y asignadas a los países miembros del bloque según un calendario determinado.)

No hay duda de que el multilateralismo mundial puede asegurar una mejor utilización de los recursos mundiales que el bilateralismo o los bloques regionales (aunque en este último caso la diferencia puede no ser tan grande). Tampoco conlleva los problemas políticos que puede implicar la formación de bloques regionales. Por lo tanto, es superior a otros sistemas, siempre que sea viable, es decir, siempre que funcione en condiciones que no generen dificultades en el equilibrio de las importaciones de bienes y servicios con las exportaciones para los países con pleno empleo. El propósito de este artículo es investigar las condiciones para el funcionamiento exitoso del sistema multilateral de comercio internacional.

Para mantener la simplicidad, en la primera etapa del argumento no se tienen en cuenta los préstamos internacionales a largo plazo. Este factor se introducirá más adelante.

## I. MULTILATERALISMO Y NIVELES DE EMPLEO

Se sostiene con frecuencia que si se asegura el pleno empleo en todo el mundo, ningún país experimentará dificultades para equilibrar su comercio exterior. Estrictamente hablando, esta opinión no es correcta. En efecto, algunos países pueden tener pleno empleo basado en un superávit de exportación sustancial que contribuye, además del gasto interno, a la demanda efectiva de sus productos. Otros países tendrán entonces déficits de exportación y, para mantener el pleno empleo, deberán compensar la influencia de estos déficits sobre la demanda efectiva al aumentar su gasto interno. Como resultado, la posición cambiaria de los países con déficit de exportación empeorará continuamente, y la de los países con superávit de exportación mejorará de la misma forma. Los primeros perderán oro y saldos extranjeros o aumentarán sus deudas a corto plazo (como se señaló, los préstamos a largo plazo no se tienen en cuenta en esta etapa del argumento); los segundos adquirirán oro y saldos extranjeros o reducirán sus deudas a corto plazo.

Sin embargo, puede demostrarse que para una operación exitosa del multilateralismo la “condición de pleno empleo generalizado” es correcta si se reformula de la siguiente manera: ningún país experimentará dificultades para equilibrar su comercio exterior si todos los países mantienen su gasto en bienes y servicios en un nivel adecuado para asegurar el pleno empleo sin que exista un superávit de exportación. Imaginemos que en todos los países se mantiene el pleno empleo como resultado de una demanda efectiva interna adecuada que consiste en el gasto privado en consumo e inversión y el gasto gubernamental. Supongamos, además, que de todas formas en algún país las exportaciones tienden a superar a las importaciones. Esto crearía una situación inflacionaria porque el gasto interno por sí solo es adecuado para mantener el pleno empleo, y, por lo tanto, la demanda efectiva adicional resultante del superávit de exportación tenderá a presionar los precios al alza. Para frenar la inflación, el país en cuestión puede aplicar dos métodos: *a)* reducir el gasto interno, lo cual iría en contra de nuestra suposición de que éste debe estar al nivel adecuado por sí mismo para mantener el pleno em-

pleo; *b*) aumentar las importaciones o reducir las exportaciones (o ambas) mediante una disminución de los aranceles de importación, la apreciación de la moneda o incluso la imposición de aranceles de exportación. De esta manera, cada país eliminará el superávit de exportación una vez que aparezca. Por lo tanto, como ningún país tendrá un superávit de exportación, tampoco podrá tener un déficit de exportación. (Podría surgir la pregunta de por qué toda la “carga del ajuste” recae sólo en los “países con superávit”. Esto es implícito en la regla de que todos los países deben mantener el pleno empleo que no se base en un superávit de exportación como componente de la demanda efectiva. Una vez que se adopta esta regla, los “países con superávit” eliminan su superávit, no para hacer viable el multilateralismo, sino para prevenir la inflación, y no implica “sacrificios” excepto el de mantener el pleno empleo mediante el gasto interno. Además, si el ajuste fuera llevado a cabo por los “países con déficit”, su éxito no sería en absoluto seguro, como se demuestra más adelante.)

La condición anterior para el buen funcionamiento del multilateralismo, que consiste en el pleno empleo generalizado basado en el gasto interno, es adecuada. Sin embargo, no es necesaria. Puede suceder muy bien que, aunque algunos países no tengan pleno empleo, no surjan dificultades en el equilibrio del comercio exterior para los “países con pleno empleo”. Las importaciones de los “países sin pleno empleo” pueden estar en un nivel lo suficientemente alto para proporcionar a los “países con pleno empleo” medios suficientes para comprar sus importaciones necesarias a los primeros, de modo que los segundos no experimenten escasez de divisas de los “países sin pleno empleo”. Que éste sea el caso o no dependerá del nivel de empleo en los “países sin pleno empleo” y de su propensión a importar, es decir, de la relación entre el nivel de la renta nacional y el de las importaciones. Mientras mayor sea el empleo en los “países sin pleno empleo” y mayor sea el volumen de sus importaciones correspondiente a un nivel determinado de renta nacional, mayor será la posibilidad de que los “países con pleno empleo” no experimenten dificultades para equilibrar su comercio exterior. Sin embargo, es concebible que estas dificultades persistan hasta que se logre el pleno empleo (basado en el gasto interno) en los “países sin pleno empleo”. También es obvio que si el empleo en estos últimos países está sujeto a fluctuaciones significativas, las dificultades para equilibrar el comercio exterior en los “países con pleno empleo” surgirán inevitablemente de vez en cuando.

Todavía cabe preguntarse si una posición adversa en la situación comercial de los “países con pleno empleo” causada por el desempleo en otros países no puede ajustarse mediante diversas medidas, como un cambio en el valor relativo de las monedas, en los aranceles aduaneros, etc. Es improbable que los ajustes sean llevados a cabo por los “países sin pleno empleo”: no estarán dispuestos a aumentar su propio desempleo mediante una reducción de los aranceles de importación o la apreciación de la moneda. Los ajustes tendrán que ser emprendidos por aquellos “países con pleno empleo” cuyo comercio exterior esté desequilibrado.

Una forma será reducir las importaciones mediante un aumento de los aranceles de importación o medidas directas, como la concesión de licencias de importación de bienes según un determinado calendario de prioridades que debería estar conectado con controles internos apropiados para evitar el incremento de los precios de los bienes importados con escasez de suministro. (En países devastados o subdesarrollados, dicho sistema podría funcionar independientemente de la situación discutida con el fin de satisfacer las necesidades más vitales del país, lo que, por cierto, sería totalmente compatible con el multilateralismo, siempre y cuando los controles determinen la estructura de las importaciones en términos de productos básicos, pero no de países importadores. En el caso que nos ocupa, este sistema se utilizará para reducir las importaciones por debajo del nivel que el país mantendría si tuviera suficientes salidas para sus exportaciones.) Sin embargo, está claro que la necesidad de tales medidas restrictivas en el comercio exterior significará el fracaso del multilateralismo para asegurar la división internacional del trabajo. Otra forma es la depreciación de la moneda del “país con pleno empleo” afectado, que tiende a reducir el volumen de importaciones y a aumentar el de exportaciones. El éxito de esta medida para equilibrar el comercio exterior del país en cuestión no es en absoluto seguro. Con una elevada protección arancelaria para los productos acabados, es poco probable que el volumen de sus importaciones y, por lo tanto, su valor en términos de divisas se reduzca mucho con una depreciación moderada. Tampoco es probable que esta última disminuya significativamente el volumen de las importaciones de materias primas. Por otra parte, el valor de las exportaciones en términos de divisas no aumentará necesariamente. Su volumen y su valor en moneda nacional sin duda crecerán, pero, debido a la depreciación de la moneda nacional en relación con la divisa, esto no significa necesariamente un aumento del valor de las exportaciones en términos de esta última. Si, por

ejemplo, la depreciación del tipo de cambio provoca una caída de 15% en los precios de exportación cotizados en moneda extranjera y, como resultado, el volumen de las exportaciones aumenta 5%, los ingresos en divisas procedentes de las exportaciones se mantendrán sin cambios y la balanza comercial no mejorará. El resultado depende obviamente de la elasticidad de la demanda de las exportaciones del país considerado, es decir, cuán grande es el incremento porcentual en el volumen de sus exportaciones correspondiente a una reducción dada de sus precios de exportación cotizados en moneda extranjera. La situación probablemente se agravará por las represalias de los “países sin pleno empleo”, que tenderán a evitar un aumento del desempleo al elevar sus aranceles de importación y con la devaluación competitiva.

La posibilidad de un punto muerto en la situación discutida anteriormente se reconoce claramente en el Acuerdo sobre el FMI, donde se prescribe el racionamiento de monedas escasas para remediar la situación que surge de un superávit persistente en el comercio exterior de algunos países. La medida equivale obviamente a liquidar ese superávit al reducir las exportaciones de los países con superávit y permitir a otros países “discriminar” en las compras externas contra los países con superávit. Esto obviamente significa una suspensión del pleno multilateralismo y la creación de un “bloque multilateral regional” entre los países cuyas monedas no son escasas. Podría argumentarse que la ventaja de tal solución reside en dar una oportunidad al multilateralismo pleno y, de no ser así, restringir el comercio multilateral a aquellos países cuyas monedas no se han vuelto escasas. Pero la dificultad obvia radica en que el nuevo patrón de comercio exterior dentro del “área multilateral” no puede improvisarse de la noche a la mañana, ya que requiere cambios en la estructura de producción. Como resultado, los países dentro de esa área pueden experimentar escasez de bienes importados durante periodos relativamente largos. La situación será particularmente grave si el empleo en los “países sin pleno empleo” no sólo es “demasiado bajo”, sino también inestable. Las fluctuaciones en su nivel harán que los ajustes necesarios en la estructura mundial de la producción no sólo sean muy difíciles, sino en algunos casos imposibles.

Podemos concluir de este análisis que, sin duda, el multilateralismo tiene la certeza de sus ventajas sólo si se mantiene el pleno empleo basado en el gasto interno en todos los países. Ciertamente, es inviable si el empleo en los principales países industriales está sujeto a fluctuaciones. Sin embargo, hasta

el momento hemos excluido de nuestro argumento los préstamos internacionales de largo plazo. Ahora tomaremos en consideración este factor.

## II. MULTILATERALISMO Y PRÉSTAMOS INTERNACIONALES A LARGO PLAZO

Si tomamos en consideración los préstamos internacionales a largo plazo, nuestro argumento anterior debe modificarse porque si el déficit de un país en su comercio exterior se cubre con éstos, no surgen dificultades inmediatas en su posición cambiaria. Es cierto que tales dificultades pueden surgir en el futuro en relación con los pagos de intereses y la amortización. La anticipación de estas futuras dificultades puede limitar el volumen de las transacciones de préstamos a largo plazo por parte tanto de los prestamistas como de los prestatarios. Sin embargo, en un momento dado, el problema de un “país con déficit de exportación” puede considerarse resuelto si su saldo negativo de pagos por cuenta corriente se compensa con la obtención de un préstamo externo a largo plazo.

Nuestra condición para el buen funcionamiento del multilateralismo puede ahora reformularse de la siguiente manera: todos los países deben mantener el pleno empleo basado en el gasto interno y en el gasto neto externo financiado por préstamos a largo plazo. Así, cada país debe mantener un gasto interno tal que sumado al superávit de exportación financiado por préstamos externos (o menos el déficit de exportación financiado por préstamos externos) sea adecuado para asegurar el pleno empleo. De hecho, si un país tiene un superávit de exportación que no está financiado por préstamos externos a largo plazo, y si, de acuerdo con nuestra suposición, no reduce su gasto interno, la demanda efectiva superará la marca del pleno empleo y surgirá una situación inflacionaria. Para hacerle frente, el país tendrá que aumentar sus importaciones o reducir sus exportaciones, o ambas. De esta manera, se eliminará el superávit que no esté financiado por préstamos externos a largo plazo. Sin embargo, si así ningún país puede mantener un superávit de exportación que no esté financiado por préstamos externos a largo plazo, ninguno tendrá un déficit de exportación que no esté cubierto por tales préstamos.

Si algunos países “no tienen pleno empleo”, esto no significa que los “países con pleno empleo” necesariamente experimentarán dificultades para equilibrar sus ingresos y desembolsos de divisas. Las importaciones de los

“países sin pleno empleo” más sus préstamos externos pueden proporcionar a los “países con pleno empleo” divisas adecuadas para cubrir sus importaciones de los primeros países. Sin embargo, puede que éste no sea el caso y entonces surgirá un punto muerto similar al discutido. No obstante, la existencia de préstamos a largo plazo que ahora hemos incluido en nuestra consideración ofrece un método para tratar ese punto muerto. Se verá fácilmente que una expansión de los préstamos a largo plazo por parte de los “países sin pleno empleo” ayudará a superarlo.

Aquí pueden distinguirse tres casos: *a)* un país con pleno empleo utiliza los ingresos de los préstamos para la reducción de su déficit corriente de divisas. En este caso, el préstamo ayuda directamente a superar las dificultades cambiarias existentes. *b)* Los ingresos de los préstamos se gastan en “países con pleno empleo”. Aquí, de nuevo, los “países con déficit de pleno empleo” se beneficiarán eventualmente (porque ninguno de éstos es capaz de mantener un excedente de exportaciones, por un lado, sobre las importaciones menos los préstamos externos de largo plazo, por el otro lado; de hecho, si surgiera tal situación, o bien cortaría el gasto doméstico, lo cual va contra la regla básica, o enfrentaría una inflación). *c)* Los ingresos de los préstamos se gastan en el aumento de las importaciones de “países sin pleno empleo”. No hay un alivio directo de la posición cambiaria en los “países con pleno empleo” en este caso. Sin embargo, como resultado del gasto de los ingresos de los préstamos, el empleo y la renta en los “países sin pleno empleo” aumentan; esto tiende a elevar sus importaciones de los “países con pleno empleo” y en esa medida alivia sus dificultades de divisas.<sup>1</sup>

Con un nivel suficiente de préstamos corrientes a largo plazo de los “países sin pleno empleo”, el problema del multilateralismo viable puede resolverse. Sin embargo, es concebible que si los ingresos de los préstamos se gastan en gran medida en “países sin pleno empleo”, de modo que se debe tener en cuenta principalmente el efecto *c)*, los préstamos a largo plazo de esos países tendrán que expandirse hasta el nivel necesario para establecer el pleno empleo.

Sin embargo, la solución del problema del comercio exterior multilateral por medio de un nivel adecuado de préstamos corrientes a largo plazo tiene

<sup>1</sup> Los denominados préstamos “condicionados”, es decir, los préstamos sujetos a la condición de que los fondos del préstamo se gasten en los países prestatarios, entran en la categoría *a)* o *c)*. En realidad, los préstamos condicionados son incompatibles con los principios del multilateralismo, aunque algunos defensores de este último parecen no darse cuenta.

un grave defecto. El volumen de préstamos internacionales a largo plazo está limitado por la anticipación, por parte tanto del prestamista como del prestatario, de futuras dificultades que surjan en relación con los pagos de intereses y la amortización, por la falta de voluntad del prestatario de absorber préstamos externos en los términos adjuntos a ellos, etc. Como resultado, puede ser imposible expandir los préstamos internacionales a largo plazo hasta un punto en el que sean adecuados para superar las dificultades en el funcionamiento del multilateralismo. Además, en caso de que el empleo en los principales países industrializados también esté sujeto a fluctuaciones, el nivel de los préstamos internacionales actuales tendrá que variar de forma anticíclica para garantizar un funcionamiento satisfactorio del multilateralismo. Mientras más alto sea el promedio y más estable el empleo en los “países sin pleno empleo” y mayor sea su propensión a importar (es decir, mientras mayor sea el nivel de sus importaciones correspondiente a un nivel determinado de renta nacional), más alta será la probabilidad de que el nivel alcanzable de préstamos internacionales a largo plazo sea adecuado para la solución del problema.

### III. CONCLUSIONES

De lo anterior se deduce que hay dos condiciones alternativas que aseguran el buen funcionamiento de un sistema multilateral de comercio internacional: *a)* que cada país mantenga el pleno empleo basado en el gasto interno y en el gasto neto externo financiado por préstamos internacionales a largo plazo; *b)* que el nivel de préstamos corrientes a largo plazo de los “países sin pleno empleo” sea suficientemente alto. (Esta alternativa puede, en algunos casos, coincidir con la primera, es decir, los préstamos a largo plazo de los “países sin pleno empleo” pueden tener que estar al nivel que, en combinación con el gasto interno, establezca el pleno empleo en esos países.)

La segunda alternativa puede resultar inviable porque una serie de factores limitantes podría hacer imposible la expansión de los préstamos internacionales a largo plazo corrientes hasta el nivel necesario para que el multilateralismo sea un sistema viable. Mientras el empleo sea más alto en promedio y más estable en los “países sin pleno empleo” y mayor sea su “propensión a importar”, mayor será la posibilidad de que el nivel alcanzable de préstamos a largo plazo corrientes sea adecuado para la solución del problema del comercio multilateral. Una base ideal del multilateralismo, sin embargo, será

el mantenimiento en todo el mundo de un volumen de gasto interno que, en combinación con el gasto neto externo financiado por préstamos a largo plazo, sea adecuado para asegurar el pleno empleo.

Si esta condición no se cumple, los “países con pleno empleo” pueden experimentar dificultades para equilibrar los ingresos y los desembolsos de divisas, y éste será siempre el caso si el empleo en los principales países industriales está sujeto a fluctuaciones significativas. Si, además, estas dificultades no se superan mediante una expansión de los préstamos internacionales a largo plazo de los “países no plenamente empleados”, son inevitables un colapso del multilateralismo puro y su sustitución por otro sistema de comercio internacional.

*Oficina Internacional del Trabajo, Montreal*