

EL LIBERALISMO SMITHIANO Y LA POLITICA ECONOMICA DE AMERICA LATINA

(Siglo XX)

D. F. MAZA ZAVALA

RESUMEN: El pensamiento smithiano ha sido utilizado en América Latina para justificar la supeditación económica y la opresión; las recomendaciones del FMI, el BIRF y la CEPAL, inspiradas en un liberalismo extemporáneo no ha tenido más final que el rotundo fracaso.

La obra de Adam Smith —en título abreviado *La Riqueza de las Naciones*— si bien ejerció una influencia preponderante en los círculos académicos y políticos durante los últimos años del siglo XVIII, todo el siglo XIX y las primeras décadas del XX, —y aún sus principios básicos conservan vigencia a través de escuelas conservadoras de pensamiento y en determinadas políticas nacionales e internacionales— no llegó jamás a dominar enteramente el campo de la Economía Política burguesa, ni mucho menos el de la política económica de los gobiernos. En lo teórico sufrió dicha obra la crítica de quienes adoptaron sus enseñanzas esenciales —como Ricardo— y de quienes, utilizando algunos de sus conceptos, abrieron rutas antagónicas, como Marx. En lo político, el establecimiento y desarrollo del Estado liberal no excluyó la práctica de la intervención del Estado en los asuntos de la economía privada. En la dinámica del propio sistema capitalista, el principio de la competencia fue modificado significativamente por el proceso de la monopolización creciente —concentración y centralización del capital— y sus

efectos de dominación interna y externa. A doscientos años de su publicación, cabe preguntarse qué queda en pie de la obra de Smith y cuál ha sido su contribución al pensamiento y la acción que han impreso sus huellas en la historia humana de este tiempo, particularmente en la historia de la porción de la humanidad que no ha alcanzado la situación de riqueza propuesta como objeto de la investigación de Smith, como es el caso de América Latina.

I EL SISTEMA ECONÓMICO DE ADAM SMITH

1. *El orden natural de la vida social*

El fundamento del sistema liberal —smithiano— es la inmanencia de leyes que guían la conducta de los seres humanos en la búsqueda del bienestar. El conjunto de esas leyes constituye el «orden natural», el cuadro de condiciones para la acción económica de los individuos y de la sociedad. El respeto a esas condiciones, la observancia de esas leyes, permite desarrollar al máximo las potencialidades productivas y creativas de un país y acrecentar incesantemente “el fondo que (lo) surte de todas aquellas cosas necesarias y útiles para la vida que se consumen anualmente. . .”¹ Esas leyes pueden agruparse bajo el común denominador de “la libertad económica”: libertad de industria y comercio, libertad de contrato, libertad de trabajo, libertad de propiedad, y sus implicaciones: competencia libre, división del trabajo, apertura de los mercados, primacía del individuo, seguridad de las instituciones. En correspondencia con estos principios se establecen los derechos y libertades civiles, de tal modo que la suerte de cada persona depende de su acción, del ejercicio de sus facultades y aptitudes, dentro de los límites impuestos por los derechos de los demás y por las razones de orden público y de seguridad del Estado.

Es perfectamente explicable que la obra de Smith se realizara en el último tercio del siglo XVIII, en la época del racionalismo, de la crisis del sistema mercantilista, del absolutismo monárquico, de la rebelión de las colonias inglesas de Norteamérica, del surgimiento de la clase industrial burguesa, de la revolución industrial y del enciclopedismo. Los nuevos intereses de la burguesía en ascenso y de la pequeña burguesía se movían con dificultad en un sistema de res-

¹ ADAM SMITH, *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1933, tomo I, p. 41.

tricciones, de regulaciones, de prohibiciones, de sobrevivencias feudales, de subestimación por la empresa industrial, de intromisión del Estado en las actividades de los particulares. La doctrina del «orden natural» ganaba prestigio y adeptos de la categoría de Quesnay en Francia. Los aires de una nueva época comenzaban a soplar por el occidente europeo. La propia obra de Smith contribuyó a dar consistencia e impulso al movimiento liberal en ciernes y, desde luego, se convirtió en su credo. Frente al pasado, y las contradictorias circunstancias de aquel presente de 1776, el sistema liberal adquiriría características revolucionarias, *La Riqueza de las Naciones* representa, a la vez, el nacimiento de la Economía Política moderna, la carta de los derechos económicos de la burguesía y la consagración del trabajo como fuente de la riqueza.

2. *Los móviles y objetivos de la acción económica*

Los móviles, desde luego, son absolutamente privados en cuanto a la actividad creadora de riqueza. Persiguiendo su interés particular, egoísta si se quiere, los individuos contribuyen al bienestar social. La competencia entre los individuos, entre las empresas, determina el óptimo social. La competencia no excluye la cooperación, sino que la implica: la división del trabajo y la especialización. La competencia regula la operación del mercado, induciendo la movilización más adecuada de los recursos, el nivel de los costos y de los precios, la magnitud y la composición del producto económico de la nación. La «mano invisible» lo planifica todo, no se requiere la imposición gubernamental de un orden en la producción y el intercambio, y más bien esa imposición provocaría desequilibrio, distorsión y decaimiento de los potenciales de riqueza. La mano invisible regula las remuneraciones: los salarios, los beneficios, las rentas. El afán general, humano, del propio bienestar —sustentado en la obtención de un ingreso real— se encauza naturalmente, según las leyes económicas, sin necesidad de una intervención externa o exógena. La libertad económica, desde luego, no implica ilimitada acción, ni abuso del propio interés, porque tales excesos reciben el castigo del mercado: la oferta exagerada no podrá colocarse beneficiosamente, los precios injustificadamente altos retraerán a los compradores, la exigencia de una remuneración superior a la que determine la situación relativa de oferta y demanda no podrá realizarse; la escasez, por el contrario, provocará el alza de precios y remuneraciones, la afluencia de recursos a la rama respectiva y la corrección automática

del desequilibrio. La escasez podrá ser superada y la abundancia será posible hasta el propio límite de las necesidades y del potencial productivo existente.

El afán de lucro preside la acción económica. Los capitalistas no actúan en beneficio del común, sino de su enriquecimiento. La ley de la acumulación incesante es el motor de este sistema, más allá de cualquier consideración ética, filosófica o religiosa. La acumulación no es un fin en sí misma, sino un medio para ensanchar el poder de enriquecimiento. El dispendio de capital es castigado, lo mismo que el mal uso del capital. El capital tiene que ser aplicado a la producción, al adelanto de la industria, a la multiplicación de la riqueza. La suma de los capitales privados constituye el capital social. Sin embargo, la fuente de la riqueza, de ese fondo material del que se surten las necesidades de consumo, no es el capital en sí, sino el trabajo (no distinguió Smith entre trabajo y fuerza de trabajo, como lo haría Marx con fruto tan importante para el conocimiento del sistema) provisto por la población trabajadora. Por tanto, el número de los trabajadores y su productividad —«la pericia, destreza y juicio con que se aplique generalmente el trabajo»²— son los elementos del potencial de riqueza; sin embargo, la productividad depende, además de la pericia, destreza y juicio del operario, de la división del trabajo y del uso de la maquinaria, es decir del capital. Desde luego, existe una interdependencia entre la destreza y aptitud del operario, la división del trabajo y el uso de capital. Esta interdependencia asegura el progreso económico, que se manifiesta en el crecimiento incesante de la riqueza.

3. La dinámica esencial del proceso económico

Si el trabajo es la fuente creadora de la riqueza, todo lo que propenda a su incremento y eficacia contribuirá al engrandecimiento de la economía y al bienestar de la sociedad. La división del trabajo es elevada por Smith a la jerarquía primigenia, como causa de aquel proceso. El punto de partida de su obra (Libro I, capítulo I) es precisamente la descripción de la división del trabajo y la demostración simple de sus ventajas. La división del trabajo aumenta la pericia y destreza del operario, ahorra tiempo en la operación y permite la diversificación de la actividad. Smith hace depender la división del trabajo de una propensión natural de los seres humanos

² *Ibid.*, p. 41.

a la permuta, el cambio o el negocio (capítulo II del Libro I), con lo cual incurre en una limitación, aunque si se tiene en cuenta el horizonte histórico de su análisis (el capitalismo en crecimiento) puede entenderse el origen de su apreciación. La división del trabajo adquiere su mayor desarrollo en sociedades organizadas según el principio del beneficio colectivo, en las que el móvil de negocio, cambio o permuta no es relevante. La división del trabajo, por otra parte, está limitada por la extensión del mercado: mientras mayor sea éste, más adelantada será la división del trabajo y, por tanto, más elevada la productividad de la fuerza de trabajo. La capacidad de emplear trabajadores —el número de los que pueden emplearse en labores útiles— depende de la cantidad de capital aplicado a la producción (fondo de salarios o capital variable en la terminología marxista). Por tanto, la acumulación de capital —que resulta del excedente del producto económico con respecto al consumo y reposición— llega a representar en este modelo la variable motriz. Si la tasa de acumulación es más elevada que la de aumento de la población activa —cuya relación supone una proyección en el largo plazo— los salarios aumentarán y la población tenderá a reproducirse con mayor rapidez. “Para Adam Smith era cosa posible el ‘producir’ trabajadores, de acuerdo con la demanda de mano de obra, lo mismo que cualquier otro artículo. Siendo altos los salarios, el número de trabajadores se multiplicaría; si los salarios bajaban, el número de miembros de la clase obrera disminuiría”.³ Desde luego, el crecimiento de la población activa a un ritmo más acelerado que el de la acumulación determinaba la caída de los salarios forzosamente. Así, pues, los principios de acumulación y de población debían concatenarse en la dinámica del sistema. En la época de Smith, de emergencia del capitalismo industrial, los alcances de la población activa eran trágicamente difusos: se incorporaban al trabajo, indiscriminadamente, las mujeres y los niños incluso de corta edad, y la vida útil de un trabajador podía ser tan breve como su infancia y, en casos afortunados, su juventud. La adquisición de la pericia, destreza o habilidad en el oficio no se hacía en las escuelas, sino en el propio campo del trabajo, frecuentemente a costa de la propia vida. La tasa de mortalidad de la población obrera entonces era terriblemente alta, y lo era particularmente la tasa de mortalidad infantil; así, pues, la tasa de nacimientos tenía que ser bastante alta para compensar aquellas bajas y sostener el aumento de la oferta

³ ROBERT L. HEILBRONER, *Vida y doctrina de los grandes economistas*, 1a. Ed. Aguilar, 1964, p. 58.

de trabajadores, por lo que de alguna manera los salarios debían mejorarse. La emigración del campesinado a las zonas urbanas contribuyó notablemente en esa época a mantener elástica la oferta de fuerza de trabajo; pero esa fuente no podía ser permanente y entonces debía imponerse la necesidad, para la evolución del capitalismo, del adelanto tecnológico que permitiera economizar fuerza de trabajo. En todo caso, la acumulación induce al adelanto tecnológico, ya que «el que emplea sus fondos en mantener el trabajo desea regularmente dirigirlos de modo que éste produzca toda la cantidad de obra posible. Por tanto, procura siempre se haga entre sus operarios la distribución más conveniente de operaciones, así como suministrarles las mejores máquinas que le es posible inventar o adquirir para el intento».⁴ La continuidad del progreso económico depende, en ese orden de ideas, de la acumulación, del crecimiento de la población y del adelanto tecnológico, los dos primeros regulados por las tasas de beneficio y de salario, respectivamente, y el último por la propia acumulación, que propende a una más avanzada división del trabajo y a un aumento de la productividad mediante el uso de medios de producción más eficaces.

4. La concepción del desarrollo económico

El trabajo es la fuente de la riqueza y la riqueza es la manifestación concreta del progreso y el bienestar. Más que la riqueza en términos globales, lo indicativo es la proporción entre su volumen periódico —anual— y el número de la población, es decir, el ingreso real por habitante. El aumento sostenido del ingreso real por habitante es la concepción smithiana del desarrollo económico, en la interpretación que puede hacerse de su sistema y que corresponde a la versión desarrollista moderna —neoliberal—, aunque ésta tenga bases de sustentación parcialmente diferentes. Se ha visto que la productividad de la fuerza de trabajo, la cantidad de obra por trabajador, obedece a la pericia, destreza y juicio del trabajador, en lo que se resume el conjunto de condiciones y medios que el crecimiento económico proporciona o facilita: la división del trabajo, la acumulación, el adelanto técnico. El aumento del número de trabajadores se asegura por la provisión del fondo de salarios que surte los medios de subsistencia de la población activa. No todo el trabajo, sin embargo, es útil a los efectos de la creación de riqueza, es decir, no

⁴ A. SMITH, *op. cit.*, tomo II, p. 6.

todo trabajo es *productivo*, sino sólo aquél que añade algo al valor de la materia sobre que se ejercita, de lo cual se aprovecha para el mantenimiento de los operarios (los salarios) y para las ganancias del empleador, que incluyen, en forma bruta, la reposición del capital; de modo distinto, el trabajo *improductivo* nada agrega al valor del fondo del empleador y ni siquiera reproduce el importe mismo del salario. Todos los trabajadores, sin embargo, los productivos y los improductivos, así como los que no están empleados, deben ser mantenidos con el producto anual del trabajo, lo que implica que la proporción de los productivos y su productividad deben ser bastante elevadas para procrear esa riqueza necesaria para una población en aumento. Esta diferenciación, de tanta trascendencia, que puede tomarse como una crítica implícita al dispendio aristocrático y burocrático, justificable en la reacción de la creciente burguesía frente al poder feudal, se haría cada vez más tenue con el desarrollo capitalista tan requerido de los servicios «improductivos».

5. Los límites de la acción económica

En lo anterior puede encontrarse un límite al crecimiento económico que en todo caso reconocía Smith como finito y limitado. Si se aumenta la proporción de los que deben ser mantenidos del fondo anual creado por el trabajo productivo sin contribuir a su creación, el efecto no puede ser otro que la disminución del producto por habitante, es decir el retroceso económico. Pero aparte de ese límite —que puede contrarrestarse con el aumento incesante de la productividad— existen otros que se desprenden de la concepción smithiana: la concurrencia de los capitales conduce a una caída de la tasa de beneficio (una elevación de los salarios) y reduce, por tanto, el ritmo de la acumulación; la propia limitación del fondo de salarios restringe la posibilidad de aumento de la población y, por tanto, la propia fuente de creación de riqueza que es el trabajo directo. El progreso técnico, sin embargo, al propiciar nuevos campos para el empleo de los capitales y elevar la productividad del trabajo, ofrece una salida en el plazo secular, lo cual sería desarrollado posteriormente por los otros economistas clásicos liberales, como Ricardo, J. S. Mill y A. Marshall.

II LA FUNCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA SMITHIANO

1. *El ámbito de la acción del Estado*

El Estado liberal tiene funciones generales y específicas que definió con bastante prolijidad Smith en el Libro v de su obra. Entre las generales cabe destacar como básicas la provisión y el mantenimiento del orden institucional, de la seguridad legal indispensable para el ejercicio de las actividades económicas y sociales, tanto con respecto al propio país, como con respecto al resto del mundo. Dos servicios derivan inmediatamente de esa función elemental: el de la defensa y el de la administración de justicia. En tercer lugar sitúa Smith las facilidades, incluso materiales o físicas, para el comercio y la educación del pueblo. Esto incluye tanto la ejecución de obras y la fundación de establecimientos, como el sostenimiento de los servicios; supone, pues, inversión y gasto corriente. Por último, lo que él denomina «la dignidad del Soberano», en general la majestad del Gobierno, que exige determinado gasto corriente. Por tanto, puede resumirse el ámbito de la acción estatal en las obligaciones de seguridad —defensa y justicia—, infraestructura para el desarrollo del comercio, educación popular y representación gubernamental.

2. *Las finanzas públicas*

Para cubrir los gastos del Estado señala Smith dos fuentes principales: los fondos productivos de rentas poseídos por el propio Estado (el Soberano o la República) y las rentas del pueblo en general a través de impuestos, tasas y contribuciones. Los fondos propios del Estado pueden consistir en capitales o tierras y de ellos se puede extraer renta mediante su empleo productivo, como haría un particular, bien mediante el propio giro, bien mediante préstamo. No excluye, por tanto, Smith la posibilidad de un patrimonio público en función económica para proporcionar ingresos al Estado. Cita ejemplos: los llamados proyectos mercantiles, tales como el tráfico de bodegas de vino, de almacenes de droga, el banco público, y llega a mencionar como negocio para el gobierno inglés el manejo directo del Banco de Inglaterra, aunque duda mucho de la competencia de dicho gobierno para asuntos de economía. El préstamo de dinero a residentes del propio país o a Estados extranjeros también es mencionado por Smith como fuente de renta para el Estado. También la renta de las tierras puede ser un renglón fiscal. La insuficiencia de esos ingresos deriva-

dos de la propiedad y el negocio del Estado hace indispensable la imposición de tributos o contribuciones. Dado que el ingreso neto anual de la nación se compone de renta, ganancia y salarios, sobre los perceptores de tales ingresos pueden imponerse tributos; en todo caso, los tributos, cualesquiera que fuese su naturaleza, vienen a ser pagados de alguno de esos tres flujos de ingresos o de todos a la vez. En primer lugar, nos habla Smith de los tributos sobre las rentas inmobiliarias (tierras, casas, ediciones), que recaen, o deben recaer, sobre los propietarios de los inmuebles, aunque el arrendatario sea quien pague al fisco directamente. En cuanto a casas o edificios Smith en dos componentes: la tierra sobre la que se asienta el inmueble construido, cuya posesión da origen a una renta, y la construcción en sí, que da origen a un interés del capital invertido, de tal modo que el ingreso devengado por el propietario está compuesto de renta e interés. Luego trata nuestro autor de los impuestos sobre las ganancias o sobre las utilidades de los capitales; éstas incluyen el interés del capital y otra que corresponde a la compensación por el riesgo y operación del empleo del fondo (ganancia en términos usuales); aun cuando el negociante o empresario sea propietario del capital invertido, le correspondería imputar un interés como si hubiese tomado a préstamo el capital (a esto se denomina el costo de oportunidad en términos neoclásicos). Smith califica como impuestos sobre las ganancias de ciertos negocios particulares (comercio y/o agricultura, por ejemplo) los que pueden asimilarse a impuestos sobre la circulación o el consumo, trasladables en última instancia al comprador final de la mercancía o usuario del servicio; este fenómeno de la traslación del impuesto indirecto es reconocido perfectamente por Smith. Considera Smith también el impuesto sobre las sucesiones y sobre las transferencias de propiedad, calificándolas correctamente como impuesto directo, aunque parece quejarse de su incidencia en el sentido de que este tipo de impuesto disminuye el valor capital de la propiedad que, en principio, forma parte del fondo productivo de la sociedad y que, al pasar a poder del fisco, se aplica al sostenimiento del trabajo improductivo de los servidores públicos mientras que los impuestos anteriores gravan los flujos de ingresos y no el fondo de capital, sin afectar, por tanto, al acervo aplicado al sostenimiento del trabajo productivo. Los impuestos sobre los salarios son examinados por Smith según se trate de trabajadores productivos o improductivos; en el primer caso, considera que —suponiendo estables la demanda de fuerza de trabajo y los precios de las subsistencias— la fijación de un impuesto sobre los salarios tendría que determinar un alza de las remuneraciones en dinero para conservar el

salario real, y esa alza no podría menos que recargársele al consumidor, de modo que, en última instancia, y de cierto modo, el propio trabajador vería reducido su salario real; en el caso de los trabajadores improductivos no ocurriría tal cosa, ya que no sería afectado el precio de los artículos de consumo, ni la demanda de trabajadores productivos; estima ruinoso, por tanto, Smith el impuesto sobre los salarios de los trabajadores productivos, en tanto que admite como conveniente el impuesto sobre las remuneraciones de los improductivos. Hay otros impuestos que recaen indiferentemente sobre cualquier especie de ingreso, tales como el de capitación —frecuente en la época del sistema feudal— y el de compra-venta de bienes de consumo (incluidos los impuestos de aduana). Es consecuente Smith con su análisis anterior, en el caso de los impuestos sobre los salarios, al considerar que los impuestos sobre el consumo de artículos de primera necesidad reducen el salario real de los trabajadores y hacen más difícil la vida de la familia obrera, incidiendo negativamente en el rendimiento del trabajo; diferente opinión le merece el impuesto sobre los artículos de lujo o suntuarios, cuyo consumo es realizado casi totalmente por las clases favorecidas de la sociedad y que, por tanto, no incide en el nivel de vida de la población trabajadora.

De conjunto, el análisis smithiano de los ingresos públicos es coherente, lúcido, y todavía puede parecer muy moderno. No excluye, realmente, ninguna de las más importantes fuentes de financiamiento del Estado de índole ordinario: el dominio territorial, patrimonial y económico del Estado (tierras, minas, yacimientos, bosques, negocios, capitales en colocación, etcétera) y el dominio tributario propiamente (impuestos directos sobre el patrimonio, sobre la renta y otros ingresos, sobre los establecimientos mercantiles, sobre el consumo, sobre el comercio exterior). No favorece los impuestos sobre los salarios de los trabajadores productivos, ni sobre los artículos de primera necesidad; por otra parte, tampoco apoya los impuestos sobre el capital en colocación productiva de tal modo que, en la esfera puramente tributaria, un sistema ideal de impuestos en la orientación smithiana debe constar de impuesto sobre la renta del suelo, sobre las ganancias (incluido el interés del capital), sobre las remuneraciones de los trabajadores improductivos, sobre los establecimientos mercantiles que no se dediquen a la venta de bienes de consumo de primera necesidad y sobre bienes y servicios suntuarios, bien sea de producción nacional o de importación. Interpretando su pensamiento —y la fidelidad, desde luego, en esto es algo relativo— podría incluirse en el sistema un impuesto sobre la transferencia de patrimonio no aplicado a sustentar trabajo productivo (por ejemplo, casas de veraneo, obras

de arte, yates de paseo, etcétera). El Estado liberal smithiano, en cuanto al sistema de ingresos públicos, no difiere mucho del Estado contemporáneo capitalista, ni ofrece restricciones para la existencia de una economía productiva del sector público consistente en fondos de producción que proporcionen ingresos al Estado, y que, de todos modos, pueden desempeñar una función útil en cuanto al desarrollo económico.

La deuda pública es tratada con relucencia por Smith que, virtualmente, se muestra partidario de las finanzas equilibradas del Estado, es decir, que los gastos públicos ordinarios sean cubiertos mediante ingresos públicos de la misma índole. Admite, sin embargo, la posibilidad —o quizá necesidad— de financiar los gastos emergentes —de guerra o de cualquier índole extraordinaria, forzosa— mediante empréstitos, para cuyo reembolso, junto con sus intereses, sería indispensable aumentar la carga tributaria. La deuda pública significa, en la interpretación de Smith, un uso improductivo de fondos que, en otro caso, pudieran ser aplicados a la capitalización. Los intereses de la deuda pública, por tanto, no pueden considerarse como parte de la corriente de ingresos, porque no proceden de la aplicación de fondos productivos. Desde luego, nuestro autor, no consideró la posibilidad de utilizar la deuda pública para fines de inversión reproductiva cuyos rendimientos fuesen suficientes para pagar en el largo plazo el servicio de la deuda, de tal modo que no representase éste carga para los contribuyentes. En todo caso el criterio ortodoxo en finanzas públicas consiste en la parsimonia del gasto y la condición del equilibrio del presupuesto.

3. El Estado de confianza

El clima ideal para el florecimiento de los negocios —el llamado «estado de confianza» pública— es aquel en que el orden institucional pleno esté asegurado, con una vigilancia eficaz por parte del poder público, una administración de justicia eficiente, la garantía de la propiedad, la protección legal de la buena fe puesta en los contratos y el pago oportuno de las deudas.⁵ En ese estado óptimo de confianza de los particulares en la función del gobierno la riqueza tiende a crecer en el transcurso del tiempo, los impuestos son pagados con buena voluntad y existe la disposición del propietario o capitalista a prestar al Estado, con el deseo de acrecentar su ingreso —lo

⁵ A. SMITH, *op. cit.*, tomo III, p. 220.

que no indica que el ingreso de la nación como un todo aumente por esta causa— mediante el rédito ventajoso. Ello supone también una buena administración de las finanzas y un funcionamiento normal de los servicios públicos, todo lo cual configura la imagen del Estado liberal, en la interpretación no enteramente rígida que hace Smith.

III. INFLUENCIA DEL PENSAMIENTO LIBERAL EN LA FORMACIÓN ACADÉMICA LATINOAMERICANA

1. La formación filosófica, jurídica y sociológica

Hasta bien entrado el siglo xx la formación académica de los dirigentes políticos e intelectuales, de los estadistas y pensadores latinoamericanos, era principalmente jurídica, filosófica y sociológica, con algunos conocimientos elementales de Economía Política y de finanzas públicas. La orientación de esa formación académica —universitaria, humanística— era esencialmente liberal, inspirada en las tendencias dominantes en el siglo xix, que habían emergido de la Revolución Francesa, o más propiamente, antes del movimiento emancipador de los Estados Unidos de Norteamérica, y que cobraron nueva fuerza en el movimiento emancipador de las colonias hispanoamericanas. En el siglo xix, tanto en el plano ideológico como en el político, el liberalismo representaba el progreso, la posición avanzada, el pensamiento renovador; los liberales luchaban por la democratización de las instituciones y prácticas del gobierno, por las libertades del ciudadano, por la igualdad política, social y, —de cierto modo— económica dentro de una concepción burguesa, por la dignidad del individuo frente a los regímenes opresivos y las sobrevivencias del régimen colonial (esclavista, con elementos de feudalismo), en una palabra, por un orden democrático con justicia social. En lo directamente económico, la praxis imponía un cierto grado de intervención del Estado más allá de los límites admisibles para el liberalismo ortodoxo. Los modelos más notables —el inglés y el norteamericano— incorporaron en su realización histórica elementos de intervencionismo; y bien cierto es que el liberalismo clásico —el de Smith y Ricardo— no logró una vigencia absoluta ni en el campo académico, ni en el político, ni en el de los negocios, con variantes muy considerables entre países y entre épocas (por

supuesto, el capitalismo nunca fue enteramente *liberal* en el sentido de la concurrencia, de la competencia, de la igualdad de oportunidades, de la atomización del mercado y la producción, del automatismo de las leyes mercantiles); por ello es explicable la flexibilidad del pensamiento liberal ante el problema de las decisiones del Estado; es explicable igualmente que no existiera una integración completa entre el liberalismo político y el económico.⁶ La lucha entre conservatismo y liberalismo, durante el siglo pasado y parte del actual, era la lucha entre la tradición y la reforma, entre el pasado feudal-colonial y la modernización democrática, entre latifundio y liberación de la propiedad agraria, entre la alianza eclesiástica-oligárquica, por una parte, y el laicismo y la representación popular legítima, por la otra.⁷ Para muchos países latinoamericanos ésta era la lucha bien entrado el siglo xx. En muchos aspectos importantes, es todavía la lucha en gran parte de América Latina, bajo las formas de la democracia liberal.

Avanzado el siglo xx los procesos históricos —la influencia de la Revolución socialista soviética, del nazifascismo; la repercusión de la gran caída económica capitalista de los años 30 y el establecimiento de la política anticoyuntural heterodoxa de F. D. Roosevelt en los Estados Unidos; el desarrollo del capitalismo monopólico-imperialista, la crisis de la división tradicional capitalista del trabajo en el ámbito internacional, el surgimiento de la conciencia del desarrollo desigual y antagónico del capitalismo a escala planetaria, entre otros fenómenos importantes— determinan la complicación del panorama filosófico, sociológico, político, ideológico y económico, y las esencias liberales decimonónicas pierden vigencia y significación, o tienden a sobrevivir mediante la adopción de nuevas formas, incorporadas en una nueva estrategia de la dominación, como más adelante expondré. Pero la formación académica de los dirigentes, de los tecnócratas, de los burócratas, de los profesionales, continúa orientándose por aquellas esencias liberales, particularmente en lo jurídico, sociológico y económico. Específicamente, la formación económica y sociológica fue accesoria, marginal y tradicional prácticamente hasta nuestros días, bajo el imperio de falsos postulados dialécticos. Y la renovación intelectual, filosófica, ideológica y política, ha sido —sigue siendo, en buena parte— obra de la praxis social, como debe ser.

⁶ GEORGE H. SABINE, *Historia de la teoría política*, la. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1945, pp. 614-615.

⁷ GUILLERMO MORÓN, *Historia contemporánea de América Latina*, Editorial de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1975, pp. 144-145.

2. La formación de la disciplina económica teórica

En América Latina la ciencia de los economistas aún no ha adquirido su pleno desarrollo. Las escuelas universitarias de Economía se establecieron tardíamente bajo la dependencia de otros repartimientos académicos, principalmente del Derecho. Sólo en las últimas décadas —aproximadamente a partir de 1930— se identifica como carrera profesional, como área científica de contornos difusos, el estudio de lo económico separado de lo jurídico, de lo sociológico, de lo humanístico. La influencia de los modelos ingleses, franceses y norteamericanos en la formación de los economistas es aún muy considerable. No se estudia originalmente a Smith, ni a Ricardo, ni a J. S. Mill —como no se estudia tampoco originalmente a Marx—, sino a los divulgadores más o menos infieles de esos clásicos y las elaboraciones posteriores, principalmente de los neoclásicos, cuyo dominio teórico e ideológico casi absoluto, en el mundo académico burgués y en la orientación de la política económica fue conmovido —en medio de la gran depresión de los 30— por la praxis del Nuevo Trato de Roosevelt y la llamada revolución keynesiana a partir de 1936. Los textos usuales en nuestras universidades —y en las mesas de trabajo de nuestros políticos “cultos”— eran los de Say, Marshall, Taussig, Truchy, Samuelson, en los cuales se perdía virtualmente la huella vigorosa de las grandes concepciones clásicas, sobre todo las que sirvieron de materia prima para el análisis marxista, como la teoría objetiva del valor, la dinámica de la distribución, la distinción entre el trabajo productivo y el improductivo, entre el consumo productivo y el improductivo, entre el fondo de capital que impulsa el empleo productivo y el fondo patrimonial estéril, entre otros aspectos del pensamiento smithiano-ricardiano. La gran aportación de los clásicos al entendimiento de la dinámica elemental del capitalismo —con sus errores y omisiones magistralmente examinados y superados por Marx— se diluyó durante las últimas década del siglo XIX y primeras del XX en el microanálisis de la escuela neoclásica, con su falacia metodológica —y esencialmente ideológica— del equilibrio atomístico, de las inexorables armonías de la utilidad y la productividad marginal, de la estática de los costos y los precios, de las supuestas leyes de la conducta individualista orientada al óptimo. Del sistema clásico liberal se conservó, en esa remodelación neoclásica que se proyecta hasta el presente, el principio de la “libertad económica”, de la inmanencia de las leyes del mercado, de la consistencia íntima entre el interés individual y el social; y en lo concreto, la doctrina de la neutralidad del Estado, de la propensión «natural» a la propiedad, al

lucro y al comercio, de la división natural del trabajo, de los costos comparativos en el intercambio internacional, de la regulación de los salarios por la acumulación de capital. La llamada revolución keynesiana —que se ha incorporado en el mundo académico burgués y en el político reformista, como un neoclacisismo— deja intactos los fundamentos y las esencias del liberalismo remodelado de los neoclásicos —la batalla mayor de Keynes fue contra la ley de los mercados de Say, calificada por él como «axioma de las paralelas» de la Economía Política, contra la cual habían luchado, en el campo liberal Malthus y Sismondi y en el campo antiliberal Marx—, pero retoma el hilo metodológico creativo del macroanálisis, no ya para discernir, a la luz de la nueva realidad histórica del capitalismo monopolista maduro, los factores y tendencias del desarrollo económico, sino un nuevo problema de equilibrio estático en condiciones de concentración monopolística de capital e ingreso, de avanzada monetarización de la economía y de prevalencia del «espíritu de especulación» sobre el «espíritu de empresas». Han sido los poskeynesianos —Harrod, Domar, J. Robinson entre otros— quienes han reemprendido la senda de los estudios sobre el crecimiento, para lo cual, sin duda, la aportación keynesiana significa un notable progreso. Así, la formación académica convencional se ha enriquecido en los últimos cuarenta años, sin abandonar la esencia liberal, y la política económica ha incorporado nuevos elementos derivados de la heterodoxia posterior a la gran depresión de los treinta.

IV. LA PRAXIS DEL ESTADO LIBERAL EN AMÉRICA LATINA

1. El «orden natural» del capitalismo internacional

La expansión capitalista del siglo XIX y las primeras décadas del XX se realiza bajo el signo del liberalismo. El libre comercio, la libre navegación, la libre inversión, constituyen los principios orientadores de las relaciones internacionales en esa época en que los países que se industrializaban —Inglaterra a la cabeza— requerían mercados exteriores abiertos para sus manufacturas y al mismo tiempo fuentes seguras y fáciles de materias primas y alimentos. Inglaterra favoreció la emancipación de las colonias hispanoamericanas no sólo por razones puras de política, sino también por la necesidad de apertura comercial, ya que hasta entonces los ingleses —como los franceses y holandeses— se valían del contrabando para impul-

sar el intercambio con los criollos de las colonias. Los empréstitos fueron eficaces vehículos para el comercio, como luego lo serían las inversiones directas en medios para facilitar los flujos de mercancías (ferrocarriles, instalaciones portuarias, centros de acopio, establecimientos comerciales que hacían funciones de bancos, etcétera). Los tratados de amistad, comercio y navegación, de corte clásico, propiciaban relaciones bilaterales preferenciales, pero abiertas a terceros países a través de la «cláusula de la nación más favorecida» en su forma incondicional. Los principios de la división internacional geográfica del trabajo en su forma absoluta y estática se tenían, en realidad, como inamovibles e inmanentes, de tal modo que se estableció un orden «natural» en las relaciones de intercambio, del que participaban los países en proceso de industrialización como proveedores de manufacturas y los países agropecuarios y mineros como proveedores de productos primarios. La ley de los costos o ventajas comparativas fundamentaba ese tipo de intercambio, aunque los beneficios no se distribuyesen por igual, o siquiera en forma equitativa, entre los participantes. Se pretendía que era absurdo intentar la corrección de ese orden «natural» mediante procedimientos de política económica, y que, la mejor función del Estado, era la de facilitar las reglas de juego tanto de la economía internacional como de la interior. Se admitía, en el mundo académico, el argumento de la industria naciente o incipiente como justificativo de protección temporal y casuística, aunque no una política general deliberada de industrialización. El Estado podía financiarse, desde luego, tomando al comercio como objeto de imposición, bien sea en el tráfico internacional (aranceles de importación y/o exportación), bien en el tráfico interior (impuestos sobre la circulación de mercancías), de tal manera que la finalidad fiscalista de los aranceles era pragmáticamente aceptada, pero no así la finalidad proteccionista. La teoría ricardiana del comercio exterior descansaba en el supuesto de la inmovilidad internacional de los capitales y de la fuerza de trabajo, lo que no excluía, en los hechos, considerables movimientos de ambos factores, característicos de la época a la que me refiero. En una primera etapa los empréstitos al Estado, los servicios conectados con el comercio exterior y los servicios públicos, fueron los campos favoritos de la inversión extranjera en los países latinoamericanos. La concepción del Estado liberal —consagrada en las constituciones nacionales— era compatible con la explotación privada de los servicios públicos que ahora, en casi todas partes, son del dominio oficial. Posteriormente, los campos de inversión fueron ampliados con la explotación directa de los empo-

rios de productos primarios por las empresas extranjeras (segunda etapa de la inversión directa); esta expansión corresponde a la propia evolución del capitalismo de los países dominantes que de un régimen de relativa concurrencia libre pasa a uno de creciente concentración y centralización de capitales, con tendencia al monopolio vertical y horizontal. Para ello también la doctrina del «orden natural» era propicia, ya que se propendía al desarrollo de las aptitudes primarias de los nuevos países y a una integración «espontánea» en un sistema de relaciones internacionales presidido por la ley de los mercados. Una vez más el Estado liberal latinoamericano debía limitarse a su función, fijando normas para la seguridad de la inversión y cobrando impuestos normales a los respectivos negocios.

2. *La crisis del capitalismo liberal*

Los cambios en el sistema capitalista —en sus modalidades de funcionamiento y de crecimiento, no en los elementos estructurales— que lo conducen de la fase de competencia más o menos libre a la de monopolio simple y de ésta a la de monopolio combinado, se registran, por supuesto, en las relaciones entre las economías componentes de aquél (las desarrolladas dominantes y las no desarrolladas dependientes). Ya he mencionado la ampliación de los campos de inversión extranjera. Una ruda competencia —no por cierto de tipo liberal— por el dominio de los emporios de materias primas se efectuó entre las compañías imperialistas norteamericanas, inglesas, holandesas y de otros países por la posesión o control de los yacimientos de petróleo —nuevo señuelo del capital monopolista— en las primeras décadas del siglo xx; también el capital norteamericano se apoderó y extendió en los negocios de azúcar en las Antillas, de banana en Centroamérica, de cobre en Chile, mientras el capital inglés seguía aferrado a las explotaciones pecuarias en el sur de América y de servicios en gran parte del continente. En esta lucha «pacífica» interimperialista, cada grupo monopolístico procuraba colocar al Estado del país sirviente a su favor, y de este modo la pretendida neutralidad liberal se hacía espúrea para beneficio de los intereses monopolistas. Los Estados latinoamericanos no son árbitros frente a la inversión extranjera, sino actores de la tragicomedia que encuadra la penetración de aquélla en los predios económicos básicos. Se distorsionan las leyes para servirla; se exoneran derechos aduaneros para estimularla; se retarda el proceso de modernización impositiva para favorecerla. El «orden natural» capitalista debe ser ayudado. La división inter-

nacional geográfica del trabajo se convierte en pacto de asignación de territorios neocoloniales por el imperialismo.⁸ Hay distribución de áreas de influencia, de zonas de mercado, de corrientes financieras, monetarias y comerciales (área de la libra, área del dólar). Una constelación de recursos, procedimientos y artificios se aplica a la cautivación de dependencias económicas (que se hacen también políticas, culturales y hasta militares). Los Estados de los países dominantes, lejos de ser neutrales ante los intereses expansionistas de sus residentes, se convierten en puntos de apoyo y protección de los monopolios en sus aventuras extranjeras. Esta fase del desenvolvimiento capitalista desemboca casi abruptamente en la crisis de 1929 y la subsecuente depresión.

3. *El nuevo capitalismo y la política heterodoxa*

Con la crisis de 1929 y la depresión de 1930-34 parece hundirse, junto con el viejo capitalismo decimonónico, la teoría económica neoclásica y la forma de política que le correspondió. Hay consenso en el sentido de que no se trató de una recurrencia cíclica tradicional, sino de una coyuntura de transición a una nueva etapa del desarrollo capitalista. En todo caso, la estructura económica del mundo había cambiado con la Revolución socialista soviética. Esta crisis, en verdad arrancaba desde la Primera Guerra Mundial,⁹ término histórico de la primera fase de expansión del capital. La gravedad de la crisis del tercer decenio está suficientemente ilustrada en las estadísticas y los anales económicos. Dos subproductos genera esa crisis: la del Estado estabilizador, si cabe la expresión, y la del Estado fascista, el primero surge en los Estados Unidos y el segundo en Italia y Alemania. Keynes se encargará (1936) de dar fundamento teórico al primero. La Segunda Guerra Mundial destruirá, aunque no cabalmente, los gérmenes más peligrosos del fascismo.

En América Latina la crisis tiene hondas repercusiones perdurables. El «orden natural» del capitalismo internacional resulta quebrantado, aunque no sepultado. El colapso de las balanzas de pagos, agravado por la interrupción del flujo de inversiones extranjeras, obliga al contradictorio ensayo del proceso de «sustitución de im-

⁸ MAURICE DOBB, *Economía política y capitalismo*, la. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 232.

⁹ ROBBINS, *The great depression* (pp. 1, 10) citado por M. Dobb en *op. cit.*: "Vivimos no en el cuarto sino en el décimo noveno año de la crisis mundial".

portaciones», que requiere una reorientación política del Estado ahora en funciones de patrocinante de la industrialización. La ruina de la agricultura tradicional —tarada por el latifundio— reclama el auxilio emergente del Estado. El poderoso reflejo de la Revolución Mexicana pone de relieve la necesidad de la reforma agraria como empresa de los gobiernos con cierto apoyo de las clases emergentes: la llamada clase media —no bien definida— y la burguesía «progresista». La reforma agraria concebida como modernización de las relaciones de producción en el campo, y no como socialización del mismo, tiene lejanos sustentadores en Smith y Ricardo, en su enjuiciamiento crítico de la secuela feudal. De todos modos, el Estado adquiere nuevas dimensiones y su radio de gestión se prolonga en diferentes zonas de la actividad económica. Los fundamentos constitucionales del sistema continúan siendo liberales, pero la praxis política incorpora los conceptos de «promoción del desarrollo», «estabilización», «función social de la propiedad» y «bienestar social» como móviles de la gestión pública. La nueva emergencia de la Segunda Guerra Mundial reafirma esas orientaciones y comienza a admitirse la conveniencia de la programación y la planificación.

Una nueva fase del desarrollo capitalista arranca de la crisis que se extiende virtualmente entre las dos guerras. Se amplían los campos de inversión de los monopolios en los países dependientes: no se limitan ya al sector primario, sino que penetran sistemáticamente en el sector secundario y los servicios, capturando prácticamente todas las oportunidades de la economía en crecimiento. La «sustitución de importaciones» no es un proceso reservado al capital nacional de los países que lo impulsan, sino que está vinculado al dominio tecnológico, financiero y comercial de los monopolios. Si bien se admite la limitación de la libertad de comercio exterior en aras de la industrialización, no así la limitación de la libertad de inversión que continúa siendo una punta de lanza poderosa de la penetración imperialista. Los mercados cautivos nacionales serán también cotos de caza de superganancias para las corporaciones transnacionales, en cuya estrategia planetaria las fronteras entre los países son apenas un obstáculo a vencer. Por tanto, la mayor resistencia que se ofrece, en nombre de la libertad económica, a las regulaciones del Estado en función de protector de los intereses nacionales es la referida al control de la inversión extranjera. La realidad de un pacto entre el capital privado nacional y el extranjero condiciona, sin duda, esa función del Estado latinoamericano.

V. EL LIBERALISMO ECONÓMICO COMO DOCTRINA DEL IMPERIALISMO

1. *Una antítesis teórico-pragmática*

El imperialismo es la fase más avanzada del desarrollo capitalista, según la famosa definición de Lenin, y corresponde al movimiento expansivo del poder monopolístico del capital. Debe entenderse que el imperialismo no persigue la dominación territorial directa de los países sujetos a su influencia, no se propone la formación y conservación de un imperio colonial como en su época lo hizo el mercantilismo; lo que requiere es un campo seguro de inversión de elevado rendimiento que, al mismo tiempo, le permita integrar y consolidar un dominio exclusivo, de alcance mundial, sobre determinados recursos o rangos de actividad. Por vía excepcional —y en casos que tienen para el país imperialista una especial significación dentro de su estrategia global— se determina un interés imperialista en la existencia de una colonia, como el caso de Puerto Rico, sometido por Estados Unidos. Desde luego, en la etapa temprana del imperialismo —principalmente europeo— existió un interés por la dominación colonial; pero desde la Segunda Guerra Mundial se extiende un proceso de liquidación de los imperios coloniales, en parte por la emergencia de las luchas de liberación nacional y en parte por la propia conveniencia de la metrópoli. El imperialismo contemporáneo se caracteriza por la dominación económica básica, que forzosamente implica una influencia política, cultural, y —en una perspectiva estratégica global— una «cooperación» militar.

La expansión imperialista exige un «clima de confianza» en el país dependiente, en los términos definidos por Smith, a lo que hice referencia en un párrafo anterior. Este estado de confianza significa una garantía y un espaldarazo para la inversión extranjera, pero no para dar vigencia a un régimen de libre concurrencia, como lo preconiza el sistema liberal, sino para implantar y desarrollar nuevas zonas de dominación monopolística, sustentadas en la explotación de una fuerza de trabajo sometida a salarios sustancialmente inferiores a los de la metrópoli, en el acceso exclusivo a fuentes de materias primas importantes y en la cautivación de mercados internos formados en condiciones de alienación económica y cultural. He aquí, pues, una antítesis entre el encuadramiento institucional supuestamente liberal —la libertad económica en su sentido genérico— y la praxis imperialista que toma para sí las normas convenientes a la formación y consolidación del dominio monopolístico. La garantía absoluta

de las inversiones extranjeras —campos de aplicación, movilidad, transferencia de beneficios y amortizaciones, entre otras condiciones— contra todo riesgo significativo, sobre todo el de expropiación o confiscación, y la protección implícita del Estado sirviente frente a las exigencias laborales, suponen, más allá de la disposición legal y la gestión concreta del gobierno del país dependiente, la posibilidad concreta de una intervención de la potencia dominante cuando los respectivos intereses son amenazados o afectados, como ha sido y es la dolorosa experiencia en América Latina.

2. *La doctrina liberal y los regímenes de fuerza*

Otro aspecto de la antítesis a la que hago referencia consiste en la coexistencia entre regímenes políticos de fuerza que anulan toda práctica o todo ejercicio de las libertades individuales o colectivas que configuran el liberalismo político y la doctrina económica liberal que pretenden realizar. La libre empresa, el derecho de propiedad privada de los medios de producción, la libertad de inversión, son principalmente los estimulantes que esos regímenes ofrecen al afán de enriquecimiento de las oligarquías y al de expansión de los monopolios transnacionales. La figura del Estado liberal es reemplazada por la del Estado desarrollista, al que no preocupa el derecho de las mayorías al disfrute del producto económico creado por su trabajo, sino el crecimiento de ese producto en condiciones de concentración acumulativa de capital y de restricción forzada de los salarios reales. En algunos casos —notablemente Chile— en que la economía del Estado se había ampliado en sectores básicos y de proyección social bajo un régimen popular, con tendencia a una situación que se ha dado en calificar como «economía mixta», el régimen de fuerza lleva a cabo un desmantelamiento de esa economía traspasando al sector privado lo que se había incorporado al sector público. En el caso chileno, incluso se ha puesto en peligro la estabilidad del Pacto Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) como proceso de integración, al pretender el régimen fascista debilitar hasta los límites de la inocuidad la Decisión 24 que forma parte del Acuerdo, mediante la cual se fijan normas para la regulación obligatoria de los capitales extranjeros invertidos o por invertirse en la subregión, así como para la transferencia de tecnología procedente de fuera de la misma. Entre otras, tales han sido las imposiciones de las transnacionales para propiciar el régimen militar fascista establecido en Chile. En la Argentina el nuevo gobierno de los militares que derrocaron

una vez más al peronismo ha adoptado de inmediato una política económica de índole liberal, en concordancia con los deseos de la oligarquía argentina y con las condiciones de los banqueros norteamericanos y las agencias internacionales del capitalismo para financiar la «recuperación» de la economía de ese país. En Uruguay ocurre otro tanto, lo mismo que en Bolivia, en la República Dominicana, en Haití, en Nicaragua y otros países centroamericanos.

El caso del Brasil es algo diferente. Desde luego, se trata de un régimen fascista, aunque con algunos vestigios liberales en el comportamiento político; pero en lo económico se observa una combinación pragmática entre capitalismo de Estado y libre empresa abierta al capital extranjero, con una orientación claramente desarrollista. Existen contradicciones entre el régimen que impulsa la economía del Estado —principalmente en industrias básicas— y la burguesía aliada con las transnacionales, no con respecto a la orientación desarrollista de la política económica, sino con respecto a la división de tareas y funciones entre el Estado y la empresa privada. La carga de la inversión extranjera —directa e indirecta— en la balanza de pagos y en el producto bruto interno del país agobia con intensidad cada vez mayor la economía brasileña, y amenaza con debilitar la tasa de crecimiento que se ha mostrado singularmente elevada en los últimos tiempos. Diferente es el caso del Perú, donde se ha establecido firmemente un régimen militar de orientación progresista, con restricción de las libertades políticas y con un plan de reformas avanzadas con incidencia significativa en las relaciones de producción y en el contenido del proceso de crecimiento.

3. *El recetario ortodoxo de las agencias internacionales del sistema capitalista*

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) constituyen mecanismos del sistema capitalista para someter a determinadas «disciplinas» monetarias y financieras a los países no desarrollados dependientes. El poder de voto —y de veto— del grupo de los países dominantes del sistema, principalmente los Estados Unidos, es decisivo en esos organismos. El FMI vigila la situación monetaria de los países miembros, en función de objetivos de libre convertibilidad, libre transferencia de pagos, estabilidad monetaria, libre comercio y libre inversión, para lo cual da o niega el «visto bueno» a los signos monetarios nacionales, a los tipos de cambio y al régimen de transacciones internacio-

nales; facilita recursos monetarios a los países miembros en dificultades de balanza de pagos, bajo la condición de que éstos se sometan a una terapéutica que las autoridades del Fondo prescriben y que es prototipo del tratamiento liberal: el país afectado debe lograr el equilibrio del presupuesto público, restringir el crédito bancario, subir la tasa de interés, congelar los salarios monetarios, estimular la inversión extranjera, entre otras panaceas; si esas medidas no son suficientes para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, hay que proceder a la devaluación. Los controles de cambio, los tipos diferenciales de cambio, los controles de comercio exterior y de inversiones no son del agrado del fondo. En todo caso, si hay que escoger entre estabilidad y crecimiento —un falso dilema, en la opinión de Raúl Prebisch, fundador de la doctrina de la CEPAL—, debe sacrificarse el crecimiento a la estabilidad.

El BIRF concede préstamos a largo plazo, principalmente para proyectos de infraestructura en los países dependientes y sujetos a condiciones fuertemente restrictivas tendientes a preservar y vigorizar la dependencia: selección de los campos de inversión, obligatoriedad de compras de bienes y servicios en los mercados de los países dominantes, puertas abiertas al capital extranjero, cumplimiento de las disposiciones del FMI, favorecimiento de la libre empresa; en los últimos tiempos se trata de imponer como requisito el sometimiento a políticas de control de natalidad,¹⁰ de la cual es fervoroso partidario Robert McNamara, el presidente del Banco y antiguo Secretario de Guerra de los Estados Unidos.

VI LA POLÍTICA ECONÓMICA PRECONIZADA POR LA CEPAL

1. *El diagnóstico de la economía regional*

La extrema vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las coyunturas internacionales, emergentes de los centros desarrollados del sistema capitalista, constituye uno de los obstáculos más graves para el proceso de crecimiento de estas economías. En concordancia con ese obstáculo hay que señalar la ausencia de una dinámica interna, con cierto grado de autonomía, que permitiera llevar adelante un tipo de desarrollo con relativa independencia de las

¹⁰ JOSÉ CONSUEGRA, *El control de la natalidad como arma del imperalismo*, Editorial Cruz del Sur, Bogotá, Colombia.

contingencias externas. En concreto, la experiencia histórica registra una alta exposición de las economías de América Latina a las fluctuaciones relacionadas con el comercio exterior y las inversiones internacionales, y una tendencia secular al deterioro del potencial de las exportaciones primarias, como variable motriz del crecimiento económico. Esta realidad hizo crisis durante el período comprendido entre la caída económica capitalista de 1929-34 y la Segunda Guerra Mundial (1939-45); los hechos más significativos fueron el desequilibrio persistente y acentuado de la balanza de pagos y la interrupción transitoria y parcial de los canales de importación durante la guerra. Parecía evidente la necesidad de encontrar alternativas al modelo de crecimiento económico —más que todo, *modus vivendi*— característico de la época comprendida entre el logro de la independencia política de estas naciones y la Primera Guerra Mundial, y que encontraba su fundamento teórico en la llamada doctrina clásica de los costos o ventajas comparativas en el comercio exterior. En verdad, no se había agotado el potencial vinculado a ese modelo de relaciones internacionales y dependencia —de uno u otro modo sigue vigente—, pero se mostraba efectivamente insuficiente, e inestable, a la luz de las necesidades de desarrollo de la economía interior. No podía ser estructuralmente adecuado un orden económico mundial cuyo funcionamiento era tan dispar, en beneficio de los países industrializados, ricos y poderosos. Nuevos rumbos teóricos y políticos debían ser buscados para hacer frente a la crisis en proceso desde la Primera Guerra Mundial.¹¹

2. Necesidad y posibilidad de promover el desarrollo

En virtud de que el orden económico liberal tradicional no aseguraba automáticamente, como lo indicaba la teoría «el mejor de los mundos posibles», se imponía un replanteo teórico para explicar la crisis de ese orden y fundamentar la necesidad de una acción positiva y deliberada para superar la crisis y propiciar el desarrollo bajo nuevas condiciones. Se explicó entonces por la CEPAL —Raúl Prebisch asumió el papel de jefe de escuela— la dinámica de la relación real de intercambio, que se desenvolvía en el largo plazo en perjuicio de los exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas, la desigual difusión de los beneficios del pro-

¹¹ RAÚL PREBISCH, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN. 12/89/Rev. I), abril de 1950.

greso técnico, los cuales tendían a concentrarse en los centros del sistema, y por consiguiente, la tendencia a la ampliación de la brecha entre desarrollo y subdesarrollo, los crónicos déficit de balanza de pagos de los países periféricos, su endeudamiento crónico y acumulativo que agravaba más aún el problema de balanza de pagos, las presiones inflacionarias y los bajos niveles de ingreso real en estos países dependientes. El modelo/diagnóstico del sistema centro/periferia iluminó la senda del desequilibrio y de los obstáculos al desarrollo, aunque no era original en cuanto al análisis del fenómeno esencial —la dominación imperialista como etapa de desarrollo del capitalismo—; sin embargo, desde el punto de vista metodológico significó una aportación útil y objetiva para la interpretación de la realidad mundial del capitalismo. Para superar esa situación —propicia al estancamiento— se requería una política coherente y viable cuyos lineamientos principales fueron también obra de la CEPAL, bajo la jefatura de Prebisch. La principal línea de acción de esa política consistió en el proceso denominado «sustitución de importaciones» como forma de industrialización de estos países. En un sentido más amplio, la orientación preconizada era la de «crecimiento hacia adentro», en contraposición virtual a la etapa tradicional de «crecimiento hacia afuera».¹² Se trata, esencialmente, de reemplazar un foco central de dinamismo por otro: en lugar de la demanda exterior de la producción exportable, se coloca en el plano estratégico la demanda interior de la propia producción, de tal modo que el mercado nacional, antes suplido por importaciones, en buena medida debe serlo ahora por bienes producidos en el país, lo que determina una fuerza interna, endógena, de crecimiento, que, por la vía de los efectos hacia adelante y hacia atrás, según la estructura técnica de la producción, pueda estimular orgánicamente a todos los sectores dinámicos de la economía, con el resultado de que aumentan los niveles de empleo y de ingreso, se fortalece la tasa de crecimiento, se coloca en mejor situación la balanza de pagos y puede mejorar también la relación real de intercambio con el exterior. Por supuesto, la exportación primaria tradicional continúa desempeñando una función esencial en este modelo: la de medio para que la economía nacional pueda obtener los bienes y servicios indispensables para su funcionamiento y crecimiento, así como de fuente de los medios de pago para atender las otras necesidades surgidas de las operaciones internacionales. El financiamiento de la inversión requerida para este proceso de trans-

¹² CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969, pp. 20-21.

formación debe proceder en su mayor parte de fuentes internas, y así lo muestra la experiencia histórica en América Latina; pero hay necesidad, en todo caso, según lo ha sostenido persistentemente la CEPAL, del complemento de la inversión extranjera, no tan sólo para ampliar la oferta de divisas, sino también, y lo más importante, para aprovechar los beneficios del adelanto tecnológico generado en las fuentes de origen de la inversión extranjera.

La industrialización, por tanto, se constituye en el pivote de la nueva política económica, en la convicción de que es el proceso más dinámico del desarrollo, el mayor generador de ingreso y el que permite reducir la dependencia externa. En este aspecto, la CEPAL no hace sino recoger la experiencia, tanto de los países ya desarrollados como la de los propios latinoamericanos que, con anterioridad a la Primera Guerra Mundial, y con mayor impulso después de la misma, habían emprendido ese camino, más en razón del crecimiento de su mercado interno que de problemas originados en el sector externo. El mérito de la CEPAL —y especialmente de Prebisch— es haber reunido en un todo coherente y convincente los elementos y experiencias de procesos que ya existían y podían ser observados críticamente en la realidad de los países de la región.

3. *El argumento de la economía incipiente*

Los economistas liberales neoclásicos admiten, por vía excepcional, el argumento de la «industria incipiente» para justificar la protección aduanera, limitada ésta al período necesario para que la industria así favorecida adquiera un desarrollo suficiente para continuar operando sin el apoyo de la protección. La CEPAL extiende ese argumento a todo el proceso de industrialización del país no desarrollado, para justificar una política proteccionista y de fomento integral durante el período necesario para que la productividad de las industrias así estimuladas sea comparable a la de los países más avanzados.¹³ Así, no se toma una industria aisladamente, en forma casuística, como la práctica proteccionista tradicional lo hacía, sino toda la industria —y puede interpretarse que toda la economía interior del país no desarrollado, ya que la única excepción sería el propio sector externo tradicional—, por lo que el argumento puede denominarse de la «economía incipiente», que exige una política integral de protección hasta que alcance su «mayoría de edad» y pueda valerse por sí misma

¹³ CEPAL, *op. cit.*, p. 28.

en condiciones de competencia frente al resto del mundo. Esta interpretación permite situar la orientación a largo plazo de la política preconizada por la CEPAL como encuadrada en el pensamiento liberal, ya que se persigue como objetivo el desarrollo capitalista de la economía y su reintegración en condiciones de competencia al sistema de la libre empresa, del comercio abierto y demás características del capitalismo con las modificaciones que el propio desenvolvimiento del mismo ha venido determinando.

4. *Los obstáculos internos*

No se limita el análisis cepalino a los factores y circunstancias externos de las economías latinoamericanas como limitativas del crecimiento, sino que incorpora un examen de los factores internos, calificándolos como de índole *estructural*, por lo que se ha incluido a esta escuela de pensamiento en la categoría de «estructuralista».¹⁴ Entre los obstáculos internos identificados por la CEPAL destacan: la regresiva estructura agraria, el concentrado patrón distributivo del ingreso, la estrechez del mercado doméstico, la escasa o nula movilidad de los factores productivos, la baja tasa de acumulación de capital y la concentración del adelanto técnico en determinados sectores, además del externo. La remoción de esos obstáculos exige una política de reformas profundas, aunque no revolucionarias, para modernizar las «estructuras» y colocarlas en concordancia con las necesidades de la industrialización. Esta política de reformas, que en su conjunto reivindica el objetivo de transformación y desarrollo, ha inspirado, contradictoriamente, por un lado, tendencias reformistas socialdemócratas que aspiran a regular el crecimiento capitalista en función de la justicia y el bienestar social, y por el otro, tendencias puramente desarrollistas que marginan consideraciones de difusión de los beneficios del crecimiento a las mayorías sociales y centran su acción en el crecimiento como un fin en sí mismo. Bueno es advertir que el estructuralismo de la CEPAL es *pluralista*, es decir, no consiste en la necesidad de una reorganización integral de la economía y la sociedad, sino en ajustes y modificaciones, más o menos considerables, a la organización económico-social existente, a través, por ejemplo, de reformas agrarias, de modernización agrícola, de reformas fiscales, de creación de infraestructuras físicas y sociales, de mejoras labo-

¹⁴ JOSÉ MORENO COLMENARES, *Cepal, reformismo e imperialismo*, Ediciones Bárbara, Caracas, 1971, p. 27.

rales, todo lo cual redundará en la ampliación del mercado interno, en el aumento de la productividad y de la producción y, por tanto, en la aceleración del crecimiento.

5. *La integración multinacional*

La industrialización en los compartimientos estancos, como son las economías nacionales latinoamericanas aisladas entre sí, encuentra bien pronto dos fronteras que ofrecen resistencia a su desarrollo: la *interna*, en virtud de la estrechez del mercado, en parte por la escasa población y, en gran parte, por el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población (regresiva distribución del ingreso); la *externa*, en razón de las barreras arancelarias y equivalentes, que dificultan el acceso a otros mercados de la región y/o de la insuficiente competitividad para vender en mercados de países desarrollados. Para poder obtener economías de escala —exigidas por la tecnología moderna, particularmente en los rangos superiores de la industrialización— se requiere una demanda considerable y creciente, que excede la que se puede realizar en los mercados internos. El círculo vicioso de los altos costos, los altos precios, la insuficiente demanda efectiva, el aprovechamiento insuficiente del potencial industrial instalado y, una vez más, los altos costos, frena la expansión industrial, tanto en sentido cuantitativo como en la composición técnica de la producción. Debe señalarse, sin embargo, que hay dos razones correlacionadas que contribuyen a explicar esa situación de modo más realista: la alta concentración del ingreso que junto con el patrón de consumo decisivamente influido por el efecto de mostración, determina una artificiosa diversificación de la demanda de bienes no esenciales y, por tanto, la dispersión del aparato productivo; y, en relación con lo anterior, la existencia de fuertes elementos de monopolio —mejor, de oligopolio— en la industria y la comercialización interna. La CEPAL encuentra una salida a estos problemas en la integración multinacional de los países latinoamericanos que permite el ensanchamiento del mercado, la especialización industrial, la baja de los costos y los precios, el mejor aprovechamiento de los recursos y la apertura a la competencia. Los principios clásicos de la división internacional del trabajo, la ley de las ventajas comparativas, la libertad del intercambio, la movilidad de los factores productivos, entre otros, inspiran, dentro de las restricciones impuestas por las fronteras de la integración, esta fórmula. Habrían que agregar el teorema keynesiano de la insuficiencia de la demanda efectiva, ya que, en el mediano

plazo, el problema destacado por la CEPAL es la estrechez del mercado, por lo cual la primera meta propuesta es la liberación del intercambio intrarregional. Así se creó la ALALC —Zona Latinoamericana de Libre Comercio—, como antes se habían acometido proyectos de integración económica de Centroamérica. Posteriormente se creó, dentro del marco general de ALALC, el Bloque Subregional Andino de seis países. Es conocida la experiencia de la ALALC, cuyo ensayo puede darse por virtualmente fracasado. El Bloque Andino está en crisis y se hacen esfuerzos por salvarlo. Graves problemas, incluso de orden político y de estrecho nacionalismo, afectan al proceso de integración centroamericana. Está por hacerse una evaluación objetiva y profunda de las causas y circunstancias que han impedido el desarrollo de los proyectos de integración en América Latina; pero se puede advertir, en todo caso, que la integración en sí misma no es buena ni mala: depende de las condiciones y situaciones en las cuales pueda tener lugar y del plan concreto que se adopte para llevarla a cabo. Por supuesto, no es ésta la oportunidad para exponer mi opinión al respecto.

6. *Las limitaciones y restricciones del modelo cepalino*

Dos observaciones principales pueden hacerse a la política económica preconizada por la CEPAL: i) la contradicción implícita entre el llamado «crecimiento hacia adentro» por sustitución de importaciones y las vinculaciones económicas, tecnológicas y culturales con el sistema capitalista desarrollado que imponen un patrón de producción, de inversión y de consumo que tiende a perpetuar la dependencia, acaso en líneas más fundamentales; ii) la inconsistencia entre un diagnóstico que pone de relieve problemas básicos de estructura y una política que se reduce a ciertos ajustes y reformas de índole supraestructural.¹⁵ La observación adicional, que es útil formular en estos alcances, es la de que el modelo supone indispensable la aportación de capital extranjero, aunque sujeta a determinadas condiciones, y ello implica una debilidad, ya que se propicia la extensión del dominio de aquel capital a los sectores internos de la economía que deben ser desarrollados independientemente, y efectivamente esto es lo que ha ocurrido en la realidad, es decir, la industrialización ha sido cautivada en lo esencial por la inversión extranjera y allí donde

¹⁵ ALONSO AGUILAR MONTEVERDE, *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, UNAM, México, 1967, pp. 39 a 43.

pudo emerger como un proyecto nacional —Argentina, Brasil, etcétera— ha sufrido luego un proceso de *desnacionalización*, que fortalece y desarrolla la dependencia, sin resolver, y más bien agravándolos, los problemas de balanza de pagos y de equilibrio de la economía. Por otra parte, la propia CEPAL observa la contradicción entre el sector externo tradicional, desvinculado del proceso de transformación y desarrollo, y el sector interno protegido, estimulado y sujeto a diversificación. Esa contradicción tiende a resolverse, según la escuela de pensamiento que comento, mediante la diversificación de las exportaciones, incluyendo las «no tradicionales», como una etapa más avanzada del proceso de industrialización, para lo cual la integración regional y las negociaciones multilaterales con los países desarrollados —dentro del marco de la UNCTAD— pueden cumplir un papel favorable. Ambos esfuerzos están virtualmente fracasados.

VII LA CRISIS DEL MODELO CEPALINO Y LA PERSPECTIVA DE TRANSFORMACIÓN

1. *Final de la era reformista*

Toca a su fin la era de la política reformista, de ajustes institucionales, de populismo, que ha perseguido el crecimiento económico dentro del sistema capitalista dependiente, con determinadas restricciones y regulaciones orientadas por el principio de la «función social» del capital y la propiedad. Se trata, en esencia, de un neoliberalismo que admite alguna intervención del Estado y hasta lo que se ha dado en llamar la «economía mixta», pero conservando las condiciones, mecanismos e instituciones básicas del sistema capitalista y, por supuesto, las vinculaciones de dependencia con los países-centros del sistema. En el ámbito latinoamericano han surgido situaciones diversas: en primer término, la creada por la Revolución cubana, con objetivo claramente socialista y proyección internacional; en segundo término, la surgida del movimiento militar progresista peruano, que puede calificarse como nacional-revolucionario, en el sentido de que, sin proponerse un cambio radical de la estructura económico-social, adelanta reformas que exceden los límites convencionales de la socialdemocracia y el populismo y tienden a corregir injusticias graves de la sociedad, a promover la participación de los trabajadores en el proceso de transformación y a desarrollar programas de crecimiento económico con cierta autonomía; en tercer lugar,

el llamado «modelo brasileño», al cual nos hemos referido como desarrollista sin proyección social y dictadura política contra las masas populares; en cuarto lugar, los movimientos neofascistas en Chile, Bolivia, Argentina y Uruguay, con una política económica neoliberal y una represión feroz a las masas populares y las organizaciones revolucionarias. El futuro de América Latina parece entrar en una fase crítica que puede tornarse decisiva.

2. *La perspectiva de transformación*

Desde luego, lo que debe ser América Latina, en cuanto a su desarrollo, depende considerablemente de la coyuntura mundial y, especialmente, de la dinámica del capitalismo norteamericano. Lo que sí puede afirmarse es que, la gravedad acumulativa de los problemas que afectan al desarrollo latinoamericano en todos los órdenes, es tal que, las fórmulas liberales, reformistas y socialdemócratas no pueden ser ya ni aún paliativos, y se supone cada vez más la conciencia de la necesidad de un cambio radical, orientado por modelos nacionales de desarrollo socialista.

SUMMARY: Smithian thought has been used in Latin America to justify economic dependence and oppression; the advice from IMF, CEPAL, etc., inspired on obsolete liberalism, the result has been failure.

RÉSUMÉ: La pensée smithienne a été utilisée en Amérique Latine pour justifier la subordination économique et l'oppression, les politiques recommandées par le FMI, la BIRF et la CEPAL, inspirées dans un libéralisme caduc n'a pu avoir d'autre résultat que l'échec.