

Traducción de
SILVIA VILLEGAS

Revisión de traducción
ALICIA LEWCZUK
GABRIEL SAEZ

ROBERTO MANGABEIRA UNGER

LA REINVENCIÓN DEL LIBRE COMERCIO

*La división mundial del trabajo
y el método de la economía*



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición en inglés, 2007
Primera edición en español, 2011

Mangabeira Unger, Roberto

La reinención del libre comercio : la división mundial del trabajo y el método de la economía . - 1a ed. - Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica, 2011. 288 p. ; 21x14 cm.

Traducido por: Silvia Villegas
ISBN 978-950-557-891-7

1. Economía. I. Villegas, Silvia, trad. II. Título.

CDD 330

Armado de tapa: Hernán Morfese

Imagen de tapa: *Paisaje con el embarco en Ostia de Santa Paula Romana*, de Claudio de Lorena, 1639-1640

Título original: *Free Trade Reimagined*

The World Division of Labor and the Method of Economics

ISBN de la edición original: 978-0-691-13429

© 2007, Princeton University Press

D.R. © 2011, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.

El Salvador 5665; 1414 Buenos Aires, Argentina

fondo@fce.com.ar / www.fce.com.ar

Carr. Picacho Ajusto 227; 14738 México D.F.

ISBN: 978-950-557-891-7

Comentarios y sugerencias: editorial@fce.com.ar

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

ÍNDICE

Temas y alcance de este libro 13

I. *Problemas: los enigmas del libre comercio*

Problemas conocidos, soluciones perturbadoras 21

La historia del libre comercio y el proteccionismo:
enseñanzas subversivas 31

La autoridad de la doctrina del libre comercio:
razones que resultan objeciones 36

II. *Problemas: incompletitud de la ventaja comparativa*

La doctrina de la ventaja comparativa 43

Incompletitud: indeterminación resultante
de no justificar las asignaciones únicas
de ventaja comparativa 46

Incompletitud: confusión resultante de la
incertidumbre sobre los límites de nuestro
poder para darle forma colectivamente
a la ventaja comparativa 56

Incompletitud: desconcierto resultante de
la presunción de que el mundo está dividido
en estados soberanos 65

Más allá de la incompletitud: la semejanza ficticia
entre la economía posmarginalista y la física. 73

Condenados a una infancia eterna: implicancias
del método iniciado por el marginalismo 79

Nota que relaciona las ideas de este libro con
la tradición dominante en el pensamiento sobre
la ventaja comparativa 89

III. *Ideas*

En busca de un punto de vista	103
Especialización y descubrimiento: cuando la competencia impide la autotransformación.	104
La política por sobre la economía: cuando las restricciones al comercio no implican claudicar ante intereses especiales o dogmas costosos	107
Orden y revisión: cuando el libre comercio fortalece la capacidad de autotransformación	115
Libre comercio alternativo, globalizaciones alternativas: el mercado liberado de la doctrina del mercado.	119
La división del trabajo reimaginada y remodelada: de la fábrica de alfileres a la fábrica de innovación	124
Una concepción central: mente <i>versus</i> contexto.	130

IV. *Tesis*

Naturaleza de estas tesis.	141
La tesis de la ventaja relativa	141
La tesis de la política por sobre la economía	174
La tesis de la autorrevisión.	188

V. *Propuestas*

De un análisis a un programa	207
El régimen de comercio mundial y su reconstrucción	209
El libre comercio reformado: la reconciliación de alternativas.	223
El libre comercio reformado: experimentar con la forma de la economía de mercado	230

El libre comercio reformado: limitación al libre movimiento de objetos y dinero, incremento del libre movimiento de gente e ideas.	239
El libre comercio reformado: de la esclavitud salarial al trabajo libre	245
<i>Problemas del libre comercio y posibilidades de la economía</i>	263
<i>Índice de nombres</i>	273
<i>Índice de conceptos</i>	275

Este libro constituye en sí mismo una exposición sobre la división internacional del trabajo y el método de la economía. No obstante, el lector deberá tener presente que el argumento aquí presentado es parte de un programa intelectual más amplio. El programa se rebela contra las tendencias predominantes en la actualidad en las ciencias sociales y las humanidades. Busca alternativas a los ordenamientos y presupuestos de las sociedades contemporáneas. Trata de darles un nuevo significado a las ideas revolucionarias de liberación humana y empoderamiento que han inspirado al mundo entero en los últimos siglos. Enfrenta al destino con el pensamiento.

False Necessity; Social Theory: Its Situation and Its Task y *Plasticity into Power* presentan este programa como parte de una teoría social. *What Should Legal Analysis Become?* lo formula dentro de la disciplina que, conjuntamente con la economía política, provee las herramientas más promisorias para reimaginar la organización de la vida social. *Democracy Realized. The Progressive Alternative* [La democracia realizada. La alternativa progresista] y *What Should the Left Propose?* [La alternativa de la izquierda], lo desarrollan como propuesta institucional. *Passion* y *The Self Awakened. Pragmatism Unbound* [El despertar del individuo. Imaginación y esperanza] lo profundizan y lo generalizan como concepción filosófica.¹

¹ *False Necessity*, Londres/Nueva York, Verso, 2001; *Social Theory: Its Situation and Its Task*, Nueva York, Verso, 2004; *Plasticity into Power*, Nueva York, Verso, 2004; *What Should Legal Analysis Become?*, Londres, Verso, 1996; *Democracy Realized. The Progressive Alternative*, Nueva York, Verso, 1998 [trad. esp.: *La democracia realizada. La alternativa progresista*, Buenos Aires, Manantial, 1999]; *What Should the Left Propose?*, Londres, Verso, 2005 [trad. esp.: *La alternativa de la izquierda*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2010]; *Passion*, Nueva York, Free Press, 1984; *The Self Awakened. Pragmatism Unbound*, Londres, Harvard University Press, 2007 [trad. esp.: *El despertar del individuo. Imaginación y esperanza*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009]. Pueden encontrarse otros textos de este programa intelectual en www.robertounger.net

TEMAS Y ALCANCE DE ESTE LIBRO

LA IDEA de libre comercio combina el interés teórico con la importancia práctica. Nos lleva al corazón de la teoría económica; nos instala en el centro de los debates contemporáneos acerca de la economía mundial. Se ha tornado mucho más que un eslogan que se usa para impresionar; se ha convertido en una promesa o una amenaza, una verdad casi evidente o una fuente de desconcierto, el orgullo de la más dura de las ciencias sociales duras y la pesadilla de quienes se resisten a sus conclusiones.

Si los países se especializan en lo que producen, el mundo entero puede cosechar los beneficios. Es un mensaje simple que tiene un poder inmenso: promete tanto mayores riquezas como más libertad.

Como tema de interés teórico, el libre comercio conduce al santuario interior de la teorización sobre la economía. La creencia en los beneficios que reporta el libre comercio sobre la base de una ventaja comparativa establecida o construida se reconoce desde hace mucho tiempo como una de las nociones más contrarias a la intuición y más características de la economía. Es una concepción que plasma la idea más generalizada en el análisis económico: la idea de intercambio, para beneficio mutuo, entre productores especializados en una división del trabajo y del mercado como forma de cooperación entre extraños que no son amigos ni enemigos y que sólo necesitan el frío cálculo del interés para establecer un vínculo práctico en común. La fuente más profunda del atractivo del libre comercio surge de la convicción de que no es un mecanismo, sino, como ha afirmado Alfred Marshall, “la ausencia de todo mecanismo”.

Como tema de importancia práctica, el libre comercio está en el centro de los debates contemporáneos sobre la glo-

balización: el sistema de comercio mundial emergente es el aspecto fundamental del régimen actual de globalización en la misma medida en que la doctrina del libre mercado es la expresión más simple y ajustada de la aplicación práctica del análisis económico. Si podemos cambiar el significado del libre comercio y su organización, podemos hacer lo mismo, de manera más general, con la globalización. Y si la globalización puede darse en nuestros términos y no en términos de las fuerzas supuestamente irresistibles que, según se afirma, están representadas en su forma actual, la situación cambia radicalmente: tenemos más libertad de lo que creemos para repensar y reconstruir.

La doctrina del libre comercio, como se la entiende, es defectuosa en sus fundamentos. Sus deficiencias no pueden solucionarse mediante una serie de modificaciones puntuales de análisis y políticas. La alternativa no es adoptar una teoría que justifique el proteccionismo sino más bien rechazar y revisar los términos en que se ha desarrollado el debate entre libre comercio y proteccionismo. Tal revisión tiene implicancias para el método de la economía.

El punto de mayor relevancia teórica que surge a partir de mi argumentación es que un sistema de libre comercio será más ventajoso para quienes participen (sean o no países soberanos) si les brinda el mayor grado posible de libertad experimental para cambiar sus prácticas e instituciones productivas. Esta libertad para llevar a cabo revisiones y cambios, sin embargo, puede entrar en conflicto con la concepción tradicional del libre comercio y de sus requerimientos.

El punto de mayor relevancia práctica, relacionado íntimamente con esa concepción teórica, es que no tiene sentido organizar el sistema mundial de comercio en torno al objetivo de maximizar el libre comercio, según la definición de libre comercio a la que estamos acostumbrados. Una insistencia empecinada en maximizar el libre comercio le da muy poco peso a un imperativo que resulta ser de una importancia cada vez más trascendental: la necesidad de cada país, sea más rico o

más pobre, de no quedar relegado a largo plazo a un lugar particular en la división internacional del trabajo ni a los estilos de producción, estrategias de desarrollo y conjuntos de instituciones que generan tal relegación.

Si bien el tema inmediato de este libro es el debate sobre el libre comercio y sobre la forma de una economía internacional abierta, las cuestiones de fondo son la división internacional del trabajo y el método de la economía. No podemos evitar los límites del debate tradicional sobre el libre comercio y el proteccionismo y hacerle justicia a las posibilidades que tiene la globalización sin cambiar algunos de nuestros presupuestos fundamentales sobre la economía de mercado y la división del trabajo. Que el futuro del crecimiento económico está en la innovación permanente más que en la extracción forzosa de un excedente social; que, por lo tanto, se deben eliminar todas las restricciones y dogmas institucionales innecesarios a la libertad de combinar experimentalmente personas, ideas y cosas; que la mejor economía de mercado es la que le ofrece la mayor oportunidad al mayor número de personas de las maneras más diversas; que un sistema económico libre debe basarse en el trabajo libre; que la capacidad de usar el poder gubernamental para ampliar oportunidades sólo puede ser ejercida de manera provechosa en la medida en que el Estado deje de estar en los bolsillos de intereses privilegiados y adinerados: todos estos son lugares comunes del discurso contemporáneo que abrazan con enorme entusiasmo quienes colaboran con la dictadura de la falta de alternativas bajo la cual se doblega el mundo actual.

Las palabras de esta letanía, sin embargo, pertenecen a los revolucionarios. Pensar cuidadosamente estas palabras es revisar nuestra definición de qué es lo más importante en las economías de mercado y en la división del trabajo, tanto en el lugar de trabajo como en la economía nacional o en el mundo entero. Hacer realidad estas palabras es rebelarse contra las instituciones en las que permanecen plasmadas las economías de mercado y la división del trabajo.

Para esta tarea intelectual son inadecuados los métodos actuales de la economía. Sería tentador adoptar una estrategia cautelosa, insistiendo en que la economía, despojada de aplicaciones impropias y llevada nuevamente al ámbito de la pureza analítica, colabora con una campaña como la descripta y no le impone obstáculo alguno. En este libro rechazo tal afirmación: su modestia no compensa la falsedad que contiene. La práctica del análisis económico iniciada a fines del siglo XIX por Walras, Jevons y Menger –conocida como “marginalismo”–, que lideró la corriente principal de la teoría económica subsiguiente y culminó en la teoría del equilibrio general, no es sólo insuficiente para llevar a cabo la tarea planteada. En ciertos aspectos decisivos, es incompatible con ella.

Si la economía continúa oscilando entre pureza de análisis –retirándose de toda idea explicativa y prescriptiva– y aplicaciones impropias –equiparando sin justificación alguna concepciones abstractas como la idea de una economía de mercado a grupos contingentes particulares de ordenamientos económicos–, no facilitará la realización de la tarea; será, por el contrario, un obstáculo para llevarla a cabo. Hay numerosas variedades, pasadas y presentes, de análisis económico –desde la antigua economía institucional a la nueva economía conductista– que sugieren métodos y direcciones diferentes. Sin embargo, no se han desarrollado, y tal vez no puedan hacerlo, hasta convertirse en maneras de tratar los problemas que constituyen el núcleo del tema de este libro. La incapacidad para imaginar formas posibles de vida económica que las caracteriza restringe su comprensión de las formas reales que adopta.¹ Es por es-

¹ La “nueva economía institucional” de fines del siglo XX, a diferencia de la economía institucional alemana o estadounidense de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, no es un ejemplo de tal alejamiento de la corriente principal de pensamiento. Devota seguidora de las ideas de convergencia institucional y determinismo funcionalista, explica el marco institucional de la actividad económica –incluso las instituciones de la economía de mercado existentes– de manera tal que estos ordenamientos parecen el contexto natural o necesario de una economía avanzada. Como resultado, dilapida la oportunidad intelectual que presenta el estudio de las instituciones y termina por

tas razones que el intento que emprendo aquí de revisar los términos de la tradicional controversia entre libre comercio y proteccionismo así como de reconsiderar la naturaleza y perspectivas de la división mundial del trabajo lleva también a una exposición sobre el método de la economía.

El capítulo I explica por qué la doctrina del libre comercio plantea problemas tanto intelectuales como prácticos. Comienza enumerando una serie de enigmas sobre la naturaleza y los beneficios del libre comercio que se han profundizado con el desarrollo de las ideas económicas en lugar de resolverse. Luego discute la incapacidad de la historia para confirmar la doctrina: ningún programa práctico ha gozado de tanto prestigio con tan poca justificación en la experiencia histórica. Por último, plantea cómo una doctrina con tan poco sustento ha logrado ocupar un lugar de tanta relevancia en los debates del mundo moderno.

El capítulo II aborda el núcleo intelectual del argumento a favor del libre comercio: la doctrina de la ventaja comparativa. Esta doctrina resulta ser incompleta de diversas maneras que se relacionan entre sí. Para interpretar correctamente lo que sostiene, es necesario combinar lo que expresa con gran parte de lo que no dice. No obstante, el significado de la parte disponible depende de la parte que falta. La crítica de la teoría de la ventaja comparativa conduce directamente a una crítica del estilo dominante de análisis económico; los recientes pronunciamientos de dicha teoría se cuentan entre las expresiones más características de este estilo.

El capítulo III responde a la incompletitud de la doctrina de la ventaja comparativa presentando ideas acerca del comercio internacional y, de manera más general, acerca de la economía de mercado y la división del trabajo que puedan tratar adecuadamente los enigmas y hechos analizados en los dos primeros capítulos. En particular, estas ideas ofrecen elementos consti-

representar una economía antiinstitucional. Pocos ejemplos del hegelianismo de derecha predominante hoy en las ciencias sociales –lo real es racional– son más llamativos.

tutivos para un enfoque del libre comercio. No puedo elaborar un mejor enfoque del libre comercio –capaz de trascender los términos convencionales del debate entre los partidarios de este último y los proteccionistas– sin cuestionar y revisar las premisas que fundamentaban la doctrina tradicional.

Tales presupuestos se refieren a algunas de las ideas fundamentales en economía: la naturaleza de una economía de mercado y de las formas institucionales alternativas que puede adoptar; las razones por las cuales algunos de los problemas centrales de una economía deben resolverse fuera de la economía, en la política, y que hacen de la organización de la política un elemento decisivo para el carácter de la vida económica; los rasgos de una división del trabajo –en el lugar de trabajo, en un país y en el mundo entero– que son fundamentales para la innovación y el crecimiento; la manera en que deberemos pensar en la división del trabajo una vez que nos hayamos librado de la tiranía de las ideas que representan supuestamente la fábrica de alfileres de Adam Smith y la línea de montaje de Henry Ford. En definitiva, repensar el libre comercio depende de mucho más que de las ideas sobre el comercio.

Estas concepciones forman el trasfondo para el desarrollo y la defensa de las tres tesis sobre el libre comercio que se presentan en el capítulo iv. Primera: acerca de las circunstancias económicas en las que el libre comercio puede volverse más beneficioso o más peligroso; segunda: acerca de las circunstancias políticas en las que las restricciones al comercio pueden servir a intereses más generales o más limitados; tercera: acerca de la relación paradójica y malinterpretada entre las diferentes maneras en las que el libre comercio –o, en términos más generales, una economía libre– puede ser libre. Tomadas en su conjunto, estas tesis constituyen los elementos de una manera de pensar acerca del libre comercio. Proveen también los rudimentos de un enfoque hacia la construcción de una economía mundial abierta. Es una forma de pensar que no reafirma ni repudia el compromiso tradicional con el libre comercio como una parte importante del camino hacia el progreso global. Lo

que propone no puede captarse de manera adecuada en términos de las conocidas disputas entre partidarios del libre comercio y proteccionistas.

El capítulo v explora las implicancias programáticas del análisis, sus consecuencias para la reformulación del sistema mundial de comercio así como para la reorientación de las estrategias de desarrollo nacional. El libre comercio constituye el núcleo de la teoría y la práctica de la globalización. Nos hemos acostumbrado a la idea de que lo único que podemos hacer respecto de la globalización es adoptarla en mayor o en menor medida, o adoptarla más rápida o más lentamente. El planteo de este libro lleva a la conclusión de que el libre comercio y la globalización son posibles y necesarios, pero en términos diferentes de los actuales. No estamos obligados simplemente a dosificarlos o a regular su velocidad; podemos repensarlos y recrearlos. Las ideas por sí solas no tienen el poder de producir una reorientación de estas características. Pero sin ellas no podemos llevarla a cabo.

I. PROBLEMAS: LOS ENIGMAS DEL LIBRE COMERCIO

PROBLEMAS CONOCIDOS, SOLUCIONES PERTURBADORAS

Comenzaré con una enumeración de algunos problemas conocidos que presenta la doctrina del libre comercio llevada a cabo sobre la base de líneas especializadas de producción dentro de una división internacional del trabajo, especialmente cuando tales especializaciones de orden nacional están motivadas por la ventaja comparativa.¹ Estos problemas –y las soluciones propuestas– no fueron pensados para desacreditar la concepción central de la doctrina ni su consecuencia programática, el beneficio del libre comercio. De hecho, no lo hacen. Sin embargo, plantean un desafío que el pensamiento contemporáneo acerca del comercio y el libre comercio aun no ha enfrentado de ma-

¹ Se dice que un país goza de una ventaja absoluta sobre otro país en la producción de un bien cuando puede producirlo de manera más eficiente, es decir, a un costo más bajo, que el otro país. Se dice que goza de una ventaja comparativa sobre otro país en la producción de un bien si puede producirlo a un costo más bajo de oportunidad que el otro país, es decir, con una oportunidad relativamente menor de comprometer los recursos que dedica a la producción de ese bien a un uso más eficiente. Un país que no tiene una ventaja absoluta en la producción de un bien puede, a pesar de ello, poseer una ventaja comparativa en su producción de dicho bien. La ventaja comparativa amplía en gran medida la base para la especialización en la producción. Es por esta razón, y porque es contraria a la intuición en sus afirmaciones así como de largo alcance en sus implicancias, que ha sido la piedra fundamental del pensamiento referido al libre comercio desde que David Ricardo la formuló hace casi doscientos años. El capítulo siguiente se refiere en detalle a la doctrina de la ventaja comparativa. La distinción entre la ventaja absoluta y la ventaja comparativa es en gran medida irrelevante para los enigmas que enumeraré a continuación, aunque en general se consideraría a la ventaja absoluta como su ámbito principal de aplicación. Por lo tanto, en la lista siguiente usaré simplemente el término “ventaja”.

nera adecuada; un desafío cuya fuerza se ha eludido una y otra vez. El modo, la razón y los resultados de esta elusión es un tema que requiere mayor reflexión. Consideremos una lista breve, no exhaustiva, de estas objeciones y complicaciones, formuladas desde hace ya mucho tiempo.

1. La presunción de que hay una única manera de asignar eficientemente la especialización productiva entre países en una división internacional del trabajo: quién debe producir qué. Aun si suponemos que la ventaja comparativa es algo dado y no una construcción (véase la siguiente proposición de esta lista), es más realista suponer que hay conjuntos alternativos de asignaciones eficientes de ventaja entre las economías, así como hay múltiples formas en que las economías pueden estar en equilibrio, cada una de ellas con diferentes consecuencias en términos de bienestar nacional y crecimiento. Cuanto menor sea el grado en que la ventaja es determinada por la naturaleza, mayor podrá ser la relevancia del problema de las múltiples soluciones eficientes a la asignación de roles nacionales especializados en el comercio mundial. Cada una de estas asignaciones tendrá resultados claros tanto para el bienestar como para el crecimiento.

2. La presunción de que la ventaja es algo dado más que construido. Esta presunción se va haciendo menos sostenible a medida que nos apartamos de la ventaja natural. El ejemplo más evidente de ventaja construida es el desarrollo de economías de escala y alcance, así como de concentración de habilidades, en un rubro en el que un país puede no tener ventaja natural. Sin embargo, una vez que se admite el principio de que la ventaja puede ser creada deliberadamente por iniciativa gubernamental y acción colectiva, este principio es aplicable a cualquier motivo para el éxito o el fracaso prácticos de un país, incluyendo sus instituciones y sus prácticas, tanto sociales y políticas como económicas. La teoría del comercio ha tenido dificultades para aceptar la manera en que se construye la ventaja, por la misma razón por la cual le ha costado a la economía

en general enfrentar la manera en que se establecen y modifican los presupuestos institucionales y psicológicos de maximizar la conducta en una economía de mercado.

3. La presunción de que es sostenible restarles validez a los dos grupos de cuestiones mencionadas diciendo que cualquiera de las dos formas de ventaja, si no es dada por la naturaleza, será generada por la propia actividad del mercado o producida por la intervención gubernamental, con todos los riesgos que conlleva (el ejercicio del favoritismo o de un interés preferido). De hecho, la ventaja siempre se ha formado por una combinación de empresa privada y acción pública. Sin embargo, al reconocer este hecho, nos damos cuenta de que, para esta combinación, no hay un conjunto cerrado de posibles formas institucionales. En verdad, el libre comercio mundial no ha producido un logro institucional único y no controvertido.

El concepto de economía de mercado es indefinido en cuanto a lo institucional. Es decir que puede realizarse en diferentes direcciones legales e institucionales, cada una de las cuales tiene consecuencias dramáticas para todos los aspectos de la vida social, incluso para la estructura de clases de la sociedad y para la distribución de riqueza y poder. La idea de un régimen de libre comercio universal también es indefinida en lo institucional en el mismo sentido y por las mismas razones. El tipo de realización institucional que llegue a prevalecer tendrá consecuencias fundamentales para el futuro de la humanidad. Estos debates no pueden quedar limitados a las categorías de las antiguas controversias sobre el comercio libre y el proteccionismo.

4. La presunción de que, en la medida en que corriamos las imperfecciones del mercado (según la siguiente fórmula: primero, corregirlas; si no resulta, compensarlas por medio de una iniciativa local; sólo como último recurso, imponer una restricción al comercio), podremos pasar de la eficiencia estática del libre comercio a su eficiencia intertemporal y, de ésta, a su efecto provechoso para el crecimiento económico. De hecho, la primera conexión sólo se mantiene si se define la eficiencia intertemporal en términos muy limitados, de modo tal

que pierda todo interés teórico o práctico; la segunda conexión (como lo confirman las observaciones que haremos más adelante sobre la experiencia histórica) es inexistente.

El lenguaje de las imperfecciones del mercado –tal como se aplica a los argumentos proteccionistas de la “industria incipiente” y del “poder del monopolio en el comercio”– trivializa la cuestión central: no se trata de cómo reestablecer el mercado o de qué hacer cuando el mercado falla sino, en primer lugar, de la clase de mercado que debemos establecer y de las instituciones y prácticas en que debe basarse. No podemos abordar esta cuestión si nos centramos exclusivamente en la ventaja, ya sea dada o construida; por el contrario, el análisis de la ventaja presupone que ya hemos resuelto dicha cuestión de manera satisfactoria. En verdad, no lo hemos hecho.

5. La presunción de que la política de comercio de un país no debería ser influida por la disposición de sus socios comerciales a abolir o disminuir las restricciones al comercio. La concepción tradicional (cuestionada por la limitada rebelión que planteara la teoría del comercio estratégico) ha sido que, si bien en la realidad algunas políticas se han apartado de esta presunción, justificando el uso circunstancial de formas de reciprocidad y retaliación, se trata de casos aislados que no afectan los fundamentos de un régimen de comercio tan universal y libre como sea posible.

6. Si, no obstante, la totalidad del sistema de comercio mundial y todas las instituciones y prácticas que lo llevan a cabo en cualquier circunstancia histórica son tanto particulares como contingentes, si es imposible inferirlas a partir del puro análisis de la idea de libre comercio, si son el producto de conflictos de interés y de concepción que se desplazan en la escena mundial, si, por lo tanto, tienen profundamente marcada la impronta de las estrategias de todos y si es probable que las estrategias de unos pocos poderes económicos dominantes sean decisivas en la definición de su contenido, tiene muy poco sentido la presunción de que la política de comercio de un país debería ser independiente de las concesiones comerciales que obtenga de los

países con quienes comercia. La teoría del comercio estratégico no avanzó lo suficiente en su resistencia a tal presunción.

A cualquier lector que haya estudiado la historia de los debates entre libre comercio y proteccionismo se le planteará un enigma. Esta breve lista de ambigüedades y fallas en la doctrina tradicional del libre comercio basada en la ventaja absoluta o comparativa no presenta nada nuevo. El interés que plantea la lista reside en combinar las ideas que la constituyen, en profundizarlas y generalizarlas, y en captar las implicancias que no han sido identificadas. Sin embargo, quien se dedique a estudiar la controversia sobre el libre comercio podrá objetar que la historia de este debate se ha concentrado en gran parte en ideas de índole totalmente diferente. No existe una relación evidente entre las proposiciones contenidas en la lista y tales ideas.

Las objeciones tradicionales al libre comercio pueden ubicarse a grandes rasgos en dos categorías. En una están los argumentos referidos a los casos especiales en que las limitaciones al comercio pueden justificarse por el fracaso en la solución de lo que hoy se describiría como un problema de acción colectiva en el desarrollo de un régimen de libre comercio universal. Si los mercados no son abiertos en todo el mundo, en determinadas condiciones puede no convenirle a cada una de las partes que comercian proceder como si lo fueran; es decir que puede no convenirle ofrecerles a las otras partes una eliminación unilateral y no correspondida de las restricciones al comercio. Esta afirmación era el núcleo del argumento de los “términos de intercambio” de Robert Torrens.

Es éste un argumento que siempre ha producido una doble reacción por parte de los defensores del libre comercio en su concepción convencional. Una de ellas enfatiza que las condiciones en que la restricción puede ser más ventajosa que la protección no correspondida son muy especiales. La otra insiste en que la práctica real de la protección puede dilapidar sus supuestos beneficios poniéndose al servicio de intereses poderosos y dogmas de moda.

En una segunda categoría se encuentran los argumentos que se ocupan de los efectos distributivos perversos del libre comercio en una situación determinada, incluyendo tanto la distribución entre sectores de la economía como la distribución entre clases sociales. Se ubican en esta categoría el “argumento de los rendimientos crecientes”, de Frank Graham (según el cual, si la producción industrial está sujeta a rendimientos crecientes a escala y la agricultura a rendimientos decrecientes a escala, un país que importa bienes manufacturados y se especializa en productos agropecuarios puede tener motivos para imponer un arancel sobre las manufacturas para alentar un desplazamiento hacia el sector de mayor productividad, con sus rendimientos crecientes a escala); el “argumento del diferencial de salario”, de Mihail Manoilescu, que se relaciona con el anterior (según el cual los países en desarrollo tendrían motivos para imponer restricciones al comercio con el fin de alentar el desplazamiento de mano de obra de la agricultura, con sus salarios bajos y baja productividad, a la industria, de salarios elevados y elevada productividad); el llamado argumento australiano, de James Bristock Bridgen (según el cual las restricciones al comercio podrían estar justificadas para países cuya dotación de factores fueran tales que, aunque estuvieran enfrentados a rendimientos decrecientes en la agricultura, siguieran especializándose en la economía mundial como exportadores de productos agropecuarios); y el teorema de Stolper-Samuelson (según el cual un arancel de importación puede elevar el ingreso real de la mano de obra y reducir el ingreso real del capital cuando el sector de sustitución de importaciones produce un bien intensivo en mano de obra).

El elemento común en todos estos argumentos de la segunda categoría es la afirmación de que, en las condiciones especiales que cada uno de ellos estipula, el libre comercio produce una redistribución de beneficios entre sectores de la producción o entre clases sociales que es inconveniente en lo económico a la vez que indeseable en lo social, porque le impide a una economía nacional un ascenso más rápido en la escala de productividad.

Ambos grupos de argumentos se refieren a circunstancias en las cuales, por razones particulares, la defensa del libre comercio podría no resultar convincente. No ofrecen base alguna para la resistencia al comercio más allá de esas circunstancias o para rever nuestra visión de los beneficios que reporta. Por lo tanto, se limitan a afianzar el argumento de John Stuart Mill de que “la doctrina proteccionista es aceptable en ciertos casos particulares” y sólo en esos casos.

El resultado es una reacción de los defensores de la doctrina del libre comercio que ha logrado despojar de gran parte de su fuerza teórica y práctica a estas objeciones referidas a los presupuestos competitivos o los efectos distributivos de un comercio más libre. La reacción se presenta en dos partes. La primera es interpretar cada uno de los argumentos como la descripción de una trampa de baja productividad. La manera de escapar de ella, dicen los defensores del libre comercio, no es restringir la apertura en el mercado global, es radicalizar la apertura –competencia, flexibilidad y capacidad mediante la educación, el entrenamiento y la evaluación comparativa– en el mercado local. La segunda parte es sugerir que, mientras persista la falla del mercado, el antídoto a corto plazo para sus perversas consecuencias distributivas debería ser una transferencia de recursos correctiva o compensatoria. Las restricciones al comercio deberían constituir un último recurso; puede ser la solución más costosa, y sus costos pueden verse magnificados por el punto de apoyo que les brinda a los estragos del favoritismo y el dogmatismo.

Por lo tanto, los dos grupos de objeciones conocidas a la doctrina del libre comercio llevada a cabo sobre la base de la ventaja comparativa pueden quedar limitados de manera rápida y efectiva. La doctrina es general, las objeciones son particulares. Como son particulares, dan lugar a respuestas particulares que dejan intactos los fundamentos de la doctrina.

Regresemos ahora a la breve lista de enigmas analíticos. No son particulares, son generales. Revelan dificultades o ambigüedades en la concepción misma, no sólo en su aplicación a

circunstancias específicas. Sugieren que el libre comercio –la división internacional del trabajo, el régimen de intercambio global– podría tener diferentes significados y estar organizado de maneras diferentes, con consecuencias diferentes. Dichos enigmas plantean que, en lugar de elegir entre más o menos libre comercio, podríamos pensar en el libre comercio de manera diferente y organizarlo de acuerdo con ello.

Los problemas presentados en la lista breve gozan, por lo tanto, de prioridad conceptual respecto de los dos grupos de argumentos prácticos –acerca de la acción colectiva y la distribución– que han ocupado un lugar preferencial en la controversia histórica sobre libre comercio y proteccionismo. Sólo cuando hayamos resuelto estos problemas, sabremos cómo interpretar esos argumentos tan conocidos. ¿Existe una manera de concebir, desarrollar y organizar una economía mundial abierta que no permita que los países caigan en trampas de baja productividad como las descritas por Graham, Manoilescu y Bridgen? ¿Es posible resolver el problema de la acción colectiva en la construcción de una economía mundial abierta de esas características, de manera tal que los países puedan diferenciarse, incluso cada vez más, en sus formas de organización económica así como en sus rubros?

Hay un tema central que atraviesa la discusión precedente de los enigmas latentes en la concepción del libre comercio y de las cuestiones que los debates históricos sobre el proteccionismo dejaron sin resolver. Dicho tema es la necesidad de un enfrentamiento entre las diversas maneras de imaginar y organizar el libre comercio mundial. Los enigmas son relevantes porque sugieren que hay espacio para repensar el libre comercio internacional y que, por ende, también hay espacio para reorganizarlo. El significado de la historia de los debates es que, hasta que determinemos cuáles son nuestras alternativas intelectuales y prácticas en esa contienda más amplia, no podremos darles un cierre a dichos debates ni asignarles siquiera un significado definitivo.

No existe una realización única, no controvertida, de la idea de un régimen universal de libre comercio. Tomemos un ejemplo simple: ¿se tratará de libre comercio de bienes con movilidad de mano de obra o de libre comercio de bienes sin movilidad de mano de obra? En tanto haya diferentes futuros posibles, que incluyan también diferentes futuros posibles para el propio libre comercio, habrá distintas estrategias entre los participantes, comprometidos con uno u otro futuro en virtud de sus concepciones o sus intereses. La elaboración de una estrategia no sobreviene cuando termina el libre comercio. Un régimen de libre comercio no es una máquina de movimiento perpetuo que una vez establecida nos libera de elecciones institucionales ulteriores y de conflictos estratégicos.

El efecto común y combinado de estos problemas es requerir la calificación y la expansión de la doctrina tradicional del libre comercio. El movimiento que se proponga poner a la doctrina a salvo de las objeciones no será persuasivo ni exitoso a menos que vaya en una dirección particular. Ésta enfatiza la multiplicidad de posibles asignaciones exitosas de especializaciones productivas entre los países. También subraya el rol de los gobiernos y las empresas en la creación de nueva ventaja comparativa. Multiplicidad más que singularidad de oportunidad y respuesta; ventaja y capacidad como algo logrado más que algo dado, como metas más que como guías: éstos son los temas característicos de las posibles respuestas a esas objeciones.

Lo que surge de estas respuestas es una manera de reaccionar ante los cinco problemas enumerados que los resuelve haciendo exactamente lo opuesto a lo que ha sido la tendencia principal de la teorización económica en los últimos ciento veinte años. La respuesta resuelve estos problemas sólo si socava la idea de mercado (en este caso, el mercado mundial materializado a partir del comercio universal) como una máquina de movimiento perpetuo que puede definir sus propios presupuestos y elegir soluciones especialmente eficientes para los problemas de asignación de recursos. Los soluciona únicamente si debilita el contraste entre el esfuerzo por encontrar la so-

lución más eficiente (o incluso una mejora paretiana, es decir, una mejora para todos) dentro del marco dado y la reinvencción del marco. Y los resuelve, por ende, sólo si conecta economía y política en lugar de mantenerlas separadas, cuidadosa y aprensivamente.

Consideremos, por ejemplo, el reemplazo de la idea de la ventaja comparativa establecida por la ventaja comparativa construida. Una vez que reconocemos que lo que puede dar forma a la ventaja comparativa son –y siempre han sido– la acción colectiva y la iniciativa gubernamental tanto como la empresa privada, debemos preguntar qué rasgos de un sistema de intercambio pueden alentar o bien inhibir una inclinación tan inestable de la balanza. Una vez que combinamos la idea de la ventaja comparativa construida con la idea de múltiples respuestas a la pregunta sobre quién puede ser el productor más eficiente de qué producto en la economía mundial, comenzamos a derribar la pared que separa el debate sobre la manera de comprender y organizar el libre comercio universal y la lucha sobre el contenido de las estrategias de desarrollo que deberían adoptar países diversos. Y una vez que admitimos que la indeterminación institucional del concepto de mercado –nuestra incapacidad de inferir una organización legal e institucional particular del mercado a partir de la idea abstracta de mercado– se profundiza por efecto de la indeterminación institucional de la idea de libre comercio global –la posibilidad de interpretar las implicancias legales e institucionales de esta idea de maneras marcadamente divergentes–, comenzamos a preguntarnos qué es lo que adoptamos cuando nos comprometemos con el libre comercio.

Cada una de las objeciones tan conocidas que hemos enumerado cede ante respuestas que son casi tan conocidas como las objeciones. Sin embargo, el efecto acumulativo de estas respuestas es hacer que el significado teórico y la relevancia práctica de la doctrina del libre comercio dependan de ideas acerca de muchas otras cosas. Mi argumentación ingresa en la controversia empírica y normativa; no se retira de dicha controversia. En este

sentido, le resta valor a la autonomía del análisis económico en lugar de aumentarlo. Se mueve en dirección opuesta a la que ha tomado la teoría económica en general. Usa las dificultades para crear comprensión, a través de más dificultades.

LA HISTORIA DEL LIBRE COMERCIO Y EL PROTECCIONISMO: ENSEÑANZAS SUBVERSIVAS

Nunca ha habido un contraste más sorprendente entre el prestigio intelectual de una doctrina social o económica y la debilidad con la que es reivindicada por la experiencia histórica como el que se da respecto a la idea de las ventajas del libre comercio universal; una idea que goza de gran influencia a pesar de que los hechos parecen contradecirla.

Cualquier lectura imparcial de los datos históricos muestra que no hay evidencia de una relación positiva consistente ni general entre libre comercio y crecimiento económico. Por el contrario, hay cierta evidencia que mueve a suponer que con frecuencia la relación entre ambos ha sido negativa. No propongo que esta evidencia justifique un prejuicio sistemático en favor de la protección del comercio; de hecho, es un principio central de la argumentación de este ensayo que los términos del debate tradicional entre libre comercio y proteccionismo están y seguirán estando mal planteados. Es imposible lograr claridad intelectual en tanto nos empeñemos en confiar en lecturas erróneas de los datos históricos. Los hechos en cuestión no son oscuros; no dependen de la investigación en archivos que aun no han sido consultados ni en interpretaciones intrincadas de textos herméticos. Son tan simples y directos como puede esperarse que lo sea un conjunto de hechos históricos complejos acontecidos en un período prolongado.

Durante gran parte de los siglos XIX y XX –hasta que comenzó formalmente el episodio actual de la globalización en las décadas finales del siglo pasado–, los países ricos del Atlántico Norte fueron un baluarte de proteccionismo. La excepción más