

Consecuencias jurídicas del mercantilismo

Enrique Gherzi Vidal

Abogado. Profesor de Derecho y Economía en la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima.

El presente artículo tiene por propósito sugerir, siguiendo a Ronald Coase y Douglas North -ambos ganadores del Premio Nóbel de Economía- que la estructura institucional de un país no es indiferente al resultado económico del mismo y, por consiguiente, el carácter mercantilista de la economía peruana tiene relación directa con el subdesarrollo del país⁽¹⁾.

Para el efecto, empezaremos con una breve reseña acerca de la economía mercantilista y concluiremos presentando como hipótesis de trabajo que determinadas características de nuestro sistema jurídico son sus consecuencias lógicas.

En términos generales la teoría económica sugiere que existen dos tipos de capitalismo. El capitalismo antidemocrático, donde la propiedad y la empresa privada son un privilegio, donde no existe competencia y, por consiguiente, los ciudadanos no tienen derechos sino concesiones graciosas de la autoridad estatal. En él, por cierto, no existe un Estado de Derecho en el sentido de una ley que pueda limitar el poder. Este capitalismo antidemocrático recibe en la historia económica, el nombre de mercantilismo⁽²⁾.

Frente al mercantilismo existe un tipo de capitalismo democrático, según el decir de Michael Novak⁽³⁾, en el que los individuos tienen derechos -por ejemplo la propiedad privada, o la empresa privada- y donde la competencia es una obligación social: se compite porque conviene a la sociedad que se compita. Este capitalismo democrático, generalmente es denominado por la historia económica como economía de mercado y es una etapa de desarrollo posterior del mercantilismo.

Así, por ejemplo, Max Weber dice que: "(t)odo lo que existió antes del siglo XVIII fueron diversas clases de un capitalismo de tipo irracional (...). El

mercantilismo es la traslación del afán de lucro capitalista al seno de la política. El Estado procede como si estuviera única y exclusivamente integrado por empresarios capitalistas; la política exterior descansa en el principio de aventajar al adversario, comprándole lo más barato posible y vendiéndole lo más caro que se pueda. La finalidad más alta consiste en robustecer hacia el exterior el poderío del Estado (...). En el orden teórico este sistema se apoyó en el catecismo de la balanza comercial, la cual enseñaba que sobreviene el empobrecimiento de un país tan pronto como el valor de las importaciones supera al de la exportación; esta teoría se desarrolló en Inglaterra desde el siglo XVI (...)"⁽⁴⁾.

La historia económica del capitalismo es en realidad la historia de pasar de la economía mercantilista, del capitalismo antidemocrático, a la economía de mercado, al capitalismo democrático. El elemento central que marca la diferencia institucional entre los dos sistemas, es la existencia de un Estado de Derecho.

Siguiendo a Max Weber "(p)ara que la explotación económica capitalista proceda racionalmente, precisa confiar en que la justicia y la administración seguirán determinadas pautas. Ni en la época de la *polis* helénica, ni en los Estados patrimoniales de Asia, ni en los países occidentales hasta los Estados Unidos pudo garantizarse tal cosa. La arbitrariedad de la justicia, con su otorgamiento de mercedes, trajo constantes perturbaciones en los cálculos peculiares de la vida económica (...)"⁽⁵⁾.

En efecto, la economía mercantilista estuvo sometida al arbitrio del poder, no a la estabilidad de las normas jurídicas. Se podría decir que regía una ley, pero divorciada de la realidad, al punto de que en lugar de Estado de Derecho existía un Estado de Legalidad.

(1) COASE, Ronald. *The Nature of the Firm*. En: *Economica*. Noviembre de 1937, pp. 306-405; *The Problem of Social Cost*. En: *Journal of Law and Economics*. No. 3. 1960, pp. 1-44.

(2) HECKSCHER, Eli. *La Época Mercantilista. Historia de la Organización y las Ideas Económicas desde el final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal*. Primera reimpression de la primera edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

(3) NOVAK, Michael. *El Espíritu del Capitalismo Democrático*. Buenos Aires: Tres Tiempos, 1983.

(4) WEBER, Max. *Historia Económica General*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 292.

(5) *Ibid.*

Cuando la política y el poder gubernamental intervienen la economía se produce, lo que Adam Smith había señalado: “(e)l comercio y las manufacturas pocas veces pueden florecer durante mucho tiempo en un Estado que no disfrute de una ordenada Administración de Justicia, donde el pueblo no se sienta seguro de la posesión de sus propiedades, en el que el cumplimiento de los contratos no sea amparado por la ley y en el que su autoridad no se ocupe de forma permanente en obligar a que paguen sus deudas todas aquellas personas que se hallan en condiciones de hacerlo. En pocas palabras, el comercio y las manufacturas pocas veces pueden florecer en un Estado donde no haya cierto grado de confianza en la justicia del Gobierno”⁽⁶⁾.

El Estado de Derecho sólo existe en la economía de mercado. Es un mecanismo por el cual el Derecho limita el poder, creando una esfera en la que cada uno de los individuos goza de determinados derechos subjetivos que le permiten desenvolver su personalidad, desarrollar su actividad y disfrutar de los beneficios de su trabajo. Esta es la concepción básica de la libertad bajo la ley, “la que limita la libertad de cada uno para garantizar la misma libertad de todos”⁽⁷⁾.

En la economía mercantilista no existe un Estado de Derecho. Por cierto, se puede decir que en todas partes existe un Derecho. Nominalmente sí. Hay leyes, pero un Estado de Legalidad no es un Estado de Derecho.

Tal y como señala Hayek: “(...) el imperio de la ley presupone, desde luego completa legalidad, pero sin que ello sea suficiente. Si una ley concede al Gobierno poder ilimitado para actuar a su gusto y sazón, todas sus acciones serían legales, pero no encajarán ciertamente dentro del Estado de Derecho. El Estado de Derecho, por tanto, es también más que el constitucionalismo y requiere de legalidad, requiere que todas las leyes se conformen con ciertos principios”⁽⁸⁾.

El mercantilismo ha sido objeto de diatriba y reflexión desde el siglo XVIII. Perdices de Blas y Reeder explican que para los fisiócratas el mercantilismo fue un sistema regulador; para Adam Smith y la economía clásica, un sistema proteccionista; para la Escuela Histórica Alemana, un sistema de poder; para Hecksher y Viner, un enfrentamiento entre poder y riqueza; para

Keynes, una forma de solucionar el desempleo; para Schumpeter, una etapa del capitalismo y para Ekelund y Tollison, un sistema de ventas por el cual se ofertan y demandan privilegios⁽⁹⁾.

En el mercantilismo hay un Estado de Legalidad porque formalmente existen leyes que son producidas por la autoridad estatal vigente o prevaleciente en determinado momento y son impuestas a través de la fuerza a la sociedad y a las personas que deben observarlas.

A diferencia del Estado de Derecho, en el Estado de Legalidad la ley no limita el poder, lo refleja. En el Estado de Legalidad, la ley es un instrumento de control social. Un instrumento de dominio. Un instrumento de regulación de la autoridad sobre el cuerpo social. La ley en el Estado de Derecho, por el contrario, no es un instrumento de control social. Es un límite del poder. Es una clara ratificación de la esfera de acción del derecho individual frente a la prevaleciente actitud de los poderes estatales. Diferente a la existencia de un monopolio de la fuerza que es controlado por esa autoridad. Así, para Douglas North “(l)as instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad, y por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico(...). Las instituciones son imposiciones creadas por los humanos y estructuran y limitan sus interacciones. Se componen de imposiciones formales (por ejemplo, reglas, leyes, constituciones), informales (por ejemplo, normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos) y sus respectivas características impositivas. En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades, y específicamente de las economías”⁽¹⁰⁾.

Así para Ayn Rand “(...) el Gobierno debe ser aquel robot impersonal, donde las leyes sean lo único que mueve su poder”⁽¹¹⁾.

En general si examinamos la historia económica de occidente, tenemos que la economía mercantilista tuvo un gran florecimiento en Europa durante el siglo XVI, XVII y buena parte del XVIII. Este florecimiento fue más o menos dispar. El libro del historiador sueco Eli Hecksher llamado *La época mercantilista* es un clásico

- (6) SMITH, Adam. *Investigación sobre la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones*. Tomo II. Barcelona: Oikos-Tau. 1988. p. 937.
- (7) HAYEK, Friedrich A. *Nuevos Estudios*. En: *Filosofía, política, economía e historia de las ideas*. Buenos Aires: Universitaria de Buenos Aires, 1981. p. 115.
- (8) HAYEK, Friedrich A. *Los Fundamentos de la Libertad*. 4a. edición. Madrid: Unión Editorial. 1975. p. 286.
- (9) Cf. PERDICES DE BLAS y John REEDER. *El Mercantilismo: Política Económica y Estado Nacional*. Madrid: Síntesis. 1998. pp. 11-12.
- (10) NORTH, Douglas. *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Discurso de aceptación del Premio Nóbel de Ciencias Económicas (9 de diciembre de 1993).
- (11) RAND, Ayn. *La Naturaleza del Gobierno*. Cuadernos de Divulgación del Instituto de Economía de Libre Mercado. Lima, 1997.

en la historia económica. En él y en los trabajos del sociólogo alemán Werner Sombart⁽¹²⁾, su discípulo, la caracterización del mercantilismo está profusamente configurada. Se considera que su origen está en la Edad Media en los Países Bajos. De ahí el mercantilismo logra extenderse por toda Europa y tener un desarrollo desigual muy vivo y floreciente, hasta que entra en crisis en diferentes momentos y en diferentes países. Esta crisis esencialmente empieza a producirse a raíz de la revolución industrial y con desenlaces más o menos violentos, más o menos pacíficos, dependiendo del país en donde se produce.

Para Perdices de Blas y Reeder, en realidad no se trató de una escuela de pensamiento, ni de una corriente ideológica, sino de una forma de gobierno: algo así como la política económica de los nacientes Estados nacionales europeos de entonces. Así, dicen ambos autores, “el poder interviene cada vez más en todos los aspectos de la vida económica, y lo hace a través de una legislación reguladora que intenta:

a) Mediar en el proceso de desarrollo económico, aumentando la riqueza y el poder de los que tenían posiciones políticas ejecutivas dentro del aparato del Estado (...).

b) Incrementar el caudal de ingresos (fiscales y no fiscales) que fluye hacia el Estado desde todos los sectores de la economía nacional (e imperial) para sostener el creciente gasto público, generalmente de tipo militar y suntuario (tal es el caso, por ejemplo, de los Habsburgos en España o el de Luis XIV en Francia)”⁽¹³⁾.

La historia original del mercantilismo es fascinante, porque constituye la etapa inicial del desarrollo del capitalismo. Tiene para su época importantes avances y grandes contribuciones. Así por entonces se dio nacimiento a las patentes⁽¹⁴⁾, en los Países Bajos, y en la Liga Hanseática, a las modernas corporaciones. En el norte de Italia, por su parte, el mercantilismo dio el nacimiento a la banca. Los renacentistas practicaban una política mercantilista. Era el Estado el privilegiado por la actividad económica de la que ellos eran los actores principales y de esa forma tenían un rendimiento, una participación significativa y creciente.

La era mercantilista floreció también en España a partir del siglo XVI. Esta fue una potencia predominante

en el mundo por entonces. Curiosamente en el siglo XVI, España y los Países Bajos estaban reunidos en una sola corona, eso tiene mucho que ver con nuestra historia en la América indiana, porque es una parte que resaltamos poco en nuestros libros de historia.

En efecto, después de larga lucha, una misma familia se instala tanto en Castilla como en Aragón, con Enrique II en la primera y Fernando Antequera en la segunda. “Se denomina Trastámaras a los miembros de una dinastía regia que llegó a ocupar, en los últimos siglos de la Edad Media, las coronas de Castilla y de Aragón. Primero se instalan en Castilla, en el año 1369; luego, en Aragón, en 1412. Los Trastámaras eran de origen bastardo (...)”⁽¹⁵⁾.

La opinión política entre ambos Estados recién se genera a partir del matrimonio de los Reyes Católicos y es sumamente curiosa. No se unen los Estados, sino en la persona de sus reyes, conservando cada entidad política sus leyes, fueros e instituciones separadamente. Es una única cabeza de diferentes reinos. De hecho la corona española no existía; era la corona de Castilla y la de Aragón reunidas por una monarquía común.

No obstante ello, tuvo Fernando una función de gran preeminencia militar y administrativa sobre su esposa Isabel. De hecho, se le considera un príncipe renacentista preocupado no sólo por las funciones tradicionales de la corona, sino por la política internacional. Las guerras en Italia y la propagación de su dinastía en el mundo occidental alcanzan una proyección admirable. Alvar Esquerra lo explica con claridad: “(e)n Fernando recaen la potestad de administrar justicia y la responsabilidad de mantener las libertades eclesiástica y ciudadana; se requieren las firmas de ambos cónyuges para la concesión de mercados y privilegios o para los nombramientos de oficios. Fernando permanecía en Castilla a voluntad de Isabel y sus hijos no saldrían del territorio ni se harían campañas sin el permiso de Isabel”⁽¹⁶⁾.

Tales restricciones matrimoniales, sin embargo, no le impidieron a Fernando “El Católico” consolidar la propagación mundial de su familia. De hecho, “sus cinco hijos (un hijo y cuatro hijas) dan lugar a seis matrimonios importantes: dos con los herederos sucesivos de Portugal, dos con los herederos sucesivos del trono inglés, dos con la Casa de Borgoña”⁽¹⁷⁾.

(12) SOMBART, Werner. *El Apogeo del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

(13) PERDICES DE BLAS, Luis y John REEDER. Op. cit.

(14) Según Weber: “(...) la racionalización de la técnica y la economía con el fin de disminuir los precios en proporción a los costos, generó en el siglo XVII una búsqueda de inventos (...). En la etapa pre-capitalista las creaciones tipo Leonardo De Vinci fueron empíricas y se dieron casualmente. En la Inglaterra de 1623 se da la primera Ley de Patentes Racional que limita la protección de los inventos a 14 años y al pago de una prima al inventor por cualquier empresario. Un nuevo incentivo para la creación”. WEBER, Max. Op. cit.: pp. 264-265.

(15) VALDEÓN BARNIQUE, Julio. *Los Trastámaras. Temas de Hoy. Historia*. Madrid, 2001. p. 11.

(16) ALVAR ESQUERRA, Alfredo. *Isabel La Católica. Temas de Hoy. Historia*. Madrid, 2002. p. 126.

(17) BRAUDEL, Fernand. *Carlos V y Felipe II*. Madrid: Alianza, 2000. p. 36.

El matrimonio más importante y relevante para nuestra historia fue, a no dudarlo, el de su hija Juana de Trastámara, luego tristemente célebre bajo el apelativo de “La Loca”, y Felipe “El Hermoso” de Habsburgo. Bajo ellos, se produciría la reunión del Imperio Alemán, las ricas provincias flamencas, Aragón y sus posesiones italianas y Castilla y sus posesiones americanas.

A la muerte de Isabel “La Católica”, Juana hereda Castilla. Su padre Fernando queda reducido a rey de Aragón. Su marido Felipe de Habsburgo quiere ejercer la corona castellana. Así, “(e)l nuevo reinado empezaba sosegadamente. En Castilla no se conocía esa sensación desde hacía casi un siglo; por lo menos. Juana es la reina. Felipe, el rey consorte. Fernando, en el caso que Juana faltara a sus obligaciones, gobernador”⁽¹⁸⁾.

Carlos I hereda la corona de Castilla de su madre Juana “La Loca” y hereda la corona de Aragón también de su madre Juana “La Loca”, que a su vez había heredado la corona de Castilla de Isabel de Castilla y la corona de Aragón de Fernando de Aragón; sus padres que, a su turno, eran primos hermanos, pero reyes independientes de la época. Carlos I hereda Flandes, en lo que hoy son los Países Bajos, de su padre Felipe “El Hermoso”; quien era conde de Flandes, como nieto de Carlos “El Temerario”. Pero Felipe “El Hermoso” era conde de Flandes, región más rica de Europa en ese momento, porque su madre María, La Duquesa de Borgoña, se lo hereda. El era también hijo del emperador Maximiliano de Habsburgo que no tenía nada que ver con los holandeses. Felipe “El Hermoso”, conde de Flandes es, como esposo de Juana “La Loca”, Rey consorte de Castilla pero no de Aragón, pues a la fecha en que Isabel “La Católica” fallece, Fernando vive aún e inclusive sobrevive a su yerno Felipe.

Entonces Carlos I, comienza a sumar por herencia diferentes titularidades sobre varios Estados que completa con la muerte de su abuelo Maximiliano de Austria con el título imperial, que obtiene además en una subasta entre los electores contra Francisco I de Francia. Recordemos que, desde la Bula de Oro, la dignidad imperial se concedía por elección entre un conjunto de príncipes y obispos alemanes a quienes la historia pasó a denominar “electores”. En la práctica este proceso se convirtió en una puja económica entre los candidatos para ver quién podría comprar más votos a su favor.

En el XVI en que España tuvo una presencia predominante en el mundo europeo, la riqueza era entendida como la acumulación de metales. Según los mercantilistas, la riqueza está en el comercio exterior (en alentar la exportación y dificultar la importación); en impedir la salida de capitales (de metales) así como prohibir el lujo y alentar la industria local, dándole privilegios y protección⁽¹⁹⁾.

Siendo que la España de Carlos I, era la más rica desde el punto de vista de la acumulación de los metales, habida cuenta las minas de plata y oro del Perú y de México, España teóricamente era el país más rico sobre la faz de la tierra, no obstante, ocurrió algo completamente distinto, se produjo una gran inflación en España. Esto condujo sobre todo en el gobierno del hijo de Carlos I, Felipe II, a una crisis económica de gran envergadura, que fue seguida de un intenso debate intelectual y académico: no había explicación dentro de la doctrina mercantilista para la inflación porque, si como creían los mercantilistas, el valor era objetivo y la riqueza se medía por la cantidad de metales, por qué España, que tenía más metales que nunca en su historia, en lugar de ser rica era pobre⁽²⁰⁾. Porque había una gran inflación, en una sociedad que además de las minas de plata de Bohemia, había recibido el inmenso aporte del Nuevo Mundo.

Curiosamente fue un grupo intelectual de la Universidad de Salamanca, la Escuela Neoescolástica, quien contribuyó a esclarecer el problema, y sostuvo por primera vez en la historia, en primer lugar, que el valor no era objetivo sino subjetivo: el valor no era un atributo de la cosa el valor era una atribución del agente económico que llevaba la cosa; y en segundo lugar, sostuvo por primera vez la teoría cuantitativa de la inflación, asimilando la moneda a un bien más que se encuentra en el mercado sosteniendo la tesis de que abundando monedas sin un incremento correlativo en la cantidad de bienes que se encuentran en una sociedad, el valor de la moneda, es decir su capacidad adquisitiva, disminuía en lugar de incrementarse. De manera que el monetarismo no es un invento de Milton Friedman sino de los neoescolásticos salmantinos en el siglo XVI⁽²¹⁾.

En España la tradición mercantilista es, pues, de larga data. Tuvo su cenit en el siglo XVII, cuando ya la decadencia se hacía notar en el mismo, con lo que la historia económica ha venido a denominar arbitristo.

(18) ALVAR ESQUERRA, Alfredo. Op. cit.: p. 258.

(19) Cfr. MISES, Ludwig von. *La acción humana*. 4a. edición. Madrid: Unión, 1980. pp. 43-44.

(20) Cfr. HAYEK, Friedrich A. *Desnacionalización del dinero*. Madrid: Unión, 1983.

(21) Cfr. CHAFUEN, Alejandro A. *Economía y Ética, Raíces Cristianas de la Economía de Libre Mercado*. Madrid: RIALP, 1991.

En efecto, los arbitristas españoles fueron un conjunto de autores cuya preocupación central fue la hacienda pública y la forma cómo incrementar los ingresos reales. En general, sus propuestas consistían en proponer la venta de privilegios reales a cambio del pago de sus deudas para el efecto por parte de los particulares así beneficiados.

El nombre de arbitristas tiene un origen curioso, pues según la historiadora Margarita Cuartas, deriva del arbitrio real. En esa época, la corona requería importantes recursos económicos para solventar las guerras en Flandes. Como la corona no contaba necesariamente con el apoyo de las cortes castellanas ni aragonesas para el efecto, buscó ganar recurso directamente en base a su autoridad: a la voluntad o arbitrio del rey. Luego, quienes se dedicaron al estudio de la hacienda pública o a buscar privilegios fueron rápidamente denominados como arbitristas. El término, sin embargo, rápidamente adquirió carácter despectivo. De seguro ser arbitrista significó algo así como ser experto en el favor real.

Así la literatura del Siglo de Oro reputó como delirantes y disparatados a los arbitristas, mientras que la tradición popular los asimiló con el privilegio y la corrupción.

Aun así muchos destacados intelectuales de la época fueron arbitristas. González de Cellorigo, Fernández de Navarrete, Pedro de Valencia, Sancho de Moncada, Luis de Ortiz, Miguel Caxa de Leruela y Alvarez Osio y Redín son los más famosos.

En mi concepto es a través de los arbitristas españoles que el mercantilismo se instala sólidamente en Latinoamérica. Hasta hoy, la concepción más difundida de hacienda pública de nuestros países es la de los arbitristas: cubrir el gasto público y el déficit presupuestal con medidas fiscales extraordinarias fruto del "arbitrio" de la autoridad. Pero la influencia arbitrista es todavía mayor, pues se expresa, además, en el argumento moral.

Si a Luis de Ortiz o a Gonzáles de Cellorigo les preocupó, al extremo, la decadencia de Castilla; a los modernos economistas hispanoamericanos les preocupa la decadencia de sus respectivos países. Por ejemplo, los embarga la idea de que el pasado precolombino fue mejor y que el final empieza cuando la conquista española sojuzga al continente. Derivaciones más modernas del mismo concepto -finalmente una traspolación *mutatis mutandi* del argumento arbitrista- son el indigenismo, el comunitarismo y el socialismo

andino. Inclusive, está implícito en una frase tan famosa como la de Zavalita en *Conversación en la Catedral* de Mario Vargas Llosa cuando se pregunta "¿cuándo se jodió el Perú?".

El mercantilismo fue una época de gran actividad económica y de profunda reflexión teórica, pero en ambos casos el mercantilismo europeo se caracteriza por ser un capitalismo no democrático ni participativo, es un capitalismo en el cual sólo pueden tener propiedad privada los nobles, los amigos de la autoridad. Sólo pueden hacer empresa aquellos a quienes el rey les da el privilegio. En España en la época mercantilista, para hacer una empresa se necesitaba una carta real; en Inglaterra igualmente, la carta de privilegio. Sólo era posible hacer una empresa, hacer una corporación, una sociedad autorizada por patente específica de la corona en España. Inglaterra, Francia, las repúblicas italianas, cualquier persona no podía hacer una empresa. Se requería un privilegio del Estado, expresamente extendido para hacerlo.

Algunos ejemplos lo prueban: la conquista de América fue un proceso llevado a cabo un proceso de descubrimiento y conquista por la empresa privada. Pizarro, Cortez, Alvarado, fueron empresarios privados, que pusieron su espada al servicio del rey, financiaron y levantaron fondos entre empresarios de aquí sobre todo en Panamá y en Cuba con España y obtuvieron del Rey una licencia llamada capitulación, que les permitió descubrir, conquistar y quedarse con una parte del beneficio, compartiéndolo con la corona.

Inclusive los Welser, banqueros alemanes que financiaron a Carlos I en su aventura imperial, participaron de la colonización de Venezuela. En su clásico estudio sobre el emperador, Karl Brandi dice: "(y) hemos dicho anteriormente que sus empresas tanto políticas como guerreras, dependían considerablemente de los capitales alemanes, de los Frugger y los Welser. La banca de los Welser de Augsburgo se nos presenta entonces también como interesada por una conquista en alta escala, pues esta empresa exigía, naturalmente importantes sumas, expuestas a grandes riesgos, para cubrir los gastos de hombres, bienes y armamentos. Bien es verdad que de los socios de esta razón social ninguno pisó aquella tierra, pero, en parte por los Ehringer de Constanza, relacionados comercialmente con ellos, en parte por procuradores y encargados de su banca en Santo Domingo y en España, tuvo lugar la colonización, participando en ella otros alemanes emprendedores y colonizadores, incluso mujeres⁽²²⁾).

(22) BRANDI, Karl. *Carlos V*. 2a. edición en español. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 263.

Ello lleva al más importante proceso de conquista y colonización de la historia del mundo, es el proceso de conquista y colonización de América que fue hecho por un mecanismo de empresa privada y concesión privada. Claro, no era una empresa democrática, no cualquiera lo podía hacer, algún determinado número de gente lo pudo hacer. Pero el Rey se aburrió muy rápido: Felipe II le cortó la cabeza a la mayoría de los conquistadores, porque ese mecanismo de empresa privada y de empresario privado, era más o menos independiente y no le gustaba, por eso de raíz se encargó de darle los principales líderes de los conquistadores, uno por uno. El único que sobrevivió fue Hernán Cortez porque renuncia al poder, renuncia a la autoridad y se regresa a España a vivir del dinero que consigue. Los conquistadores de Sudamérica fueron todos ejecutados por el Rey, directamente o indirectamente pues, algunos se pelean entre ellos, pero posteriormente son ejecutados, por el Rey. Hubo pues un proceso de centralización dirigido a establecer la autoridad de la corona. "En las Indias entrevistadas por Felipe II se mezclarían, a buen seguro, ambas imágenes: la del ensanchamiento de la fe, como la misión encomendada por Dios a la corona; y la del oro, como la recompensa divina a la monarquía católica"⁽²³⁾.

Lo mismo sucede en Inglaterra donde se lleva a cabo, por ejemplo, el proceso del descubrimiento de Norteamérica, exactamente igual que Sudamérica. El rey inglés concede capitulaciones, patentes denominadas de esta forma, en el derecho británico, para permitir el descubrimiento, la colonización y la explotación económica de determinadas áreas. En el caso inglés el asunto fue más complejo, porque las guerras de religión hicieron que algunas colonias, fueran de una religión o de otra, según el rey fuera protestante o católico. Así cuando los protestantes estaban en el poder en Inglaterra, los católicos fundan Maryland. La tierra de Mary, por cierto de la Virgen María, es fundada por los católicos, especialmente por el Duque de York que fue posteriormente Jacobo II. Maryland le pertenecía al duque de York, era su hacienda privada.

Pero cuando estaban en el poder los católicos, son los protestantes los que huyen. Virginia, la tierra de la Reina Virgen, es fundada en honor a Isabel I, es una colonia protestante. Posteriormente, en el tiempo de Cromwell los quáqueros huyen y fundan, por ejemplo, Pennsylvania, que era de propiedad de William Penn. un quáquero multimillonario que la compra a la corona

La ley sólo se cumple cuando los ciudadanos generalmente encargados de cumplirla la encuentran rentable o tienen algún beneficio de cumplirla. Si el costo de cumplir la ley excede a los beneficios, entonces no esperen que nadie cumpla esa ley

británica, para que sus correligionarios, que estaban siendo perseguidos, puedan huir e instalarse en una tierra de condición libre a diferencia de la autoritaria, pero todo a través de una negociación con la corona previo pago de algún tipo de estipendio y la permanente cesión de impuestos a la autoridad.

Mancur Olson, lo explica claramente: "(1) la fundación de los Estados Unidos de América tomando como base trece ex colonias independientes implicó la creación de una zona de libre comercio y movilidad social, y un desplazamiento en las instituciones que tomaban algunas de las decisiones del gobierno"⁽²⁴⁾.

La colonización de la India es semejante. La compañía de las Indias Occidentales y la compañía de las Indias Orientales tienen en la historia británica una gran presencia e importancia. Sir Walter Raleigh el fundador de la industria del tabaco, amante de la reina Isabel I y posteriormente ejecutado por ella misma, fue un gran empresario en su época. Se dedicó precisamente a este tipo de negocios. La economía mercantilista en ese entonces era un negocio con el Estado. El Estado da la autorización para desarrollar una idea y compartir con él, el negocio. En realidad, el individuo no tiene derecho a nada. El gobierno concede un privilegio a quien quiere.

El mercantilismo fue la primera etapa del desarrollo del capitalismo en Europa que posteriormente a raíz de la revolución industrial evoluciona de tal forma que hace que la economía de mercado tenga predominancia. El sistema institucional se convierte en un estado de derecho en un proceso evolutivo que responde al progreso histórico de cada país. Aunque la historia tradicional ubicó el origen de la revolución industrial

(23) FERNÁNDEZ ALVAREZ, Manuel. *Felipe II y su Tiempo*. 8a. edición. Madrid: Espasa. Forum, 1998. p. 792.

(24) OLSON, Mancur. *Auge y Decadencia de las Naciones*. 1a. edición. Barcelona: Ariel Economía, 1986.

en Inglaterra a fines del siglo XVIII y principios del XIX, la historia económica contemporánea tiende a ubicarla un siglo antes en los Países Bajos. En efecto, “Las Provincias Unidas habían sido propiedad del Duque de Borgoña hasta que fueron heredadas por el Rey de España. Sus gobernantes, tanto de la Casa de Borgoña como de Habsburgo, se opusieron activamente a la existencia de privilegios monopolistas en las ciudades textiles existentes, como Brujas o Gante. Si bien los gobernantes contaron con la oposición de estas ciudades, recibieron a cambio amplio apoyo de los nuevos centros del comercio y la industria que estaban naciendo como consecuencia de la recuperación del comercio internacional. La eficiencia de estas nuevas áreas se debía en gran parte a la ausencia de restricciones gremiales al comercio”⁽²⁵⁾.

Pero en América Latina el mercantilismo, que evoluciona dramáticamente en Europa, nunca cambia. La economía mercantilista se mantiene porque en América Latina no existe un proceso de revolución industrial análogo al proceso de revolución industrial de Europa. Simplemente, la estructura mercantilista general creada durante los trescientos años de dominación española se mantiene como el poder económico predominante. En consecuencia, la hipótesis del presente artículo es que el carácter de la sociedad latinoamericana es el de ser una economía mercantilista⁽²⁶⁾.

La economía mercantilista en América Latina se caracteriza esencialmente por los mismos rasgos descritos anteriormente. Si leemos el libro de Hecksher que habla de Inglaterra, de Europa, de Francia, de las repúblicas italianas del norte de Italia, nos parece estar escuchando en realidad la historia de América Latina. Simplemente dos siglos después y cambiando los nombres y lugares, es la misma historia. El Estado que interviene en la economía, en esa época se utilizaba no un tipo de pretexto la autoridad real, el discurso que se utiliza hoy día para justificar la economía mercantilista consiste en la justicia social, en algunos casos, un tipo de discurso socialista, cambiando lo que haya que cambiar, pero los argumentos son los mismos. Finalmente, la economía mercantilista se justifica en otra forma pero se sirve de los mismos instrumentos de poder que la economía tradicional⁽²⁷⁾.

¿Cuáles son los rasgos más importantes de la economía mercantilista latinoamericana? Durante la colonia el Estado buscó el control social de la población utilizando el espacio geográfico. Algo que generalmente no se cuenta de la historia de dominación de la colonia española fue que los españoles movieron geográficamente a la población indígena, no sólo la esclavizaron, no sólo la controlaron, sino que la reagruparon en torno a la Iglesia. La Iglesia fue el gran mecanismo de dominación española. Recuérdese que en trescientos años de dominación, en el Estado español en América Latina, no hay casi ejército profesional. Las bandas de conquistadores desaparecen muy rápidamente en el siglo XVI. Hacia 1548 ya casi no quedan conquistadores armados porque el Rey se ha encargado de cortarles la cabeza a todos. El pacificador La Gasca, enviado por el Rey, fue un hombre muy eficiente que les hizo cortar la cabeza a todos los conquistadores que no aceptaban la voluntad del Rey. Pero en esos momentos, la política de control social no se hace en el ejército, no hay ejército español durante la colonia.

Las formas de dominación fueron más sutiles. Felipe II, un gobernante renacentista y sofisticado a despecho de la leyenda negra, buscó ejercer el poder a través de una burocracia profesional fuertemente influenciada por las ideas de Bartolomé de las Casas. La filiación casista de la política indiana de Felipe II generalmente ha sido soslayada, hasta que los recientes estudios de Kamen han dejado en claro su influencia. Así dice el citado historiador que: “Felipe escribió cartas a su favor a las autoridades y clero de la diócesis de Chiapas. De las Casas logró obtener el permiso del príncipe para cambiar el nombre del territorio en el que a la sazón dirigía uno de sus experimentos colonizadores, de Tuzulutlán a Vera Paz. El patrocinio de Felipe fue una ayuda clarísima para el fraile dominico en esta etapa crítica”⁽²⁸⁾.

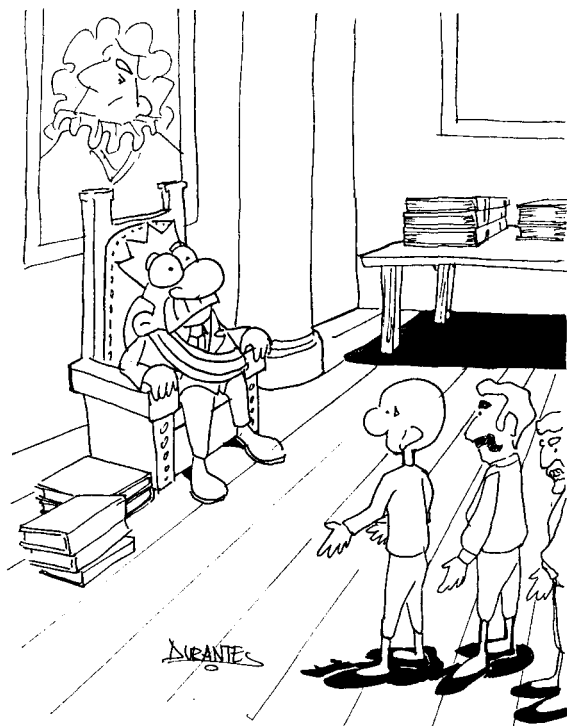
El ejército español llega con la independencia. Lo que eran las milicias coloniales conformadas por criollos se convierten en ejércitos regulares. El ejército español que lucha en la independencia es un ejército de indios, liderados por españoles, no era un ejército español. Hay una vieja historia que no se ha contado: en Ayacucho donde se sella la independencia de Latinoamérica, había ejércitos de cuatro países liderado por criollos ex

(25) NORTH, Douglas. *Estructura y Cambio en la Historia Económica*. Madrid: Alianza Universidad, 1984. p. 175.

(26) Cfr. DE SOTO, Hernando, Enrique GHERSI y Mario GHIBELLINI. *El Otro Sendero*. 8a. Edición. Bogotá: Instituto Libertad y Democracia. Printer Colombiana, 1986. Capítulos VI y VII.

(27) HAYEK, Friedrich A. *Derecho, Legislación y Libertad*. 3 volúmenes. Madrid: Unión Editorial, 1976.

(28) KAMEN, Henry. *Felipe de España*. 6a. edición. Madrid: Siglo XXI. p. 33.



integrantes del ejército realista frente al ejército realista compuesto por indios liderados por oficiales liberales españoles. Lo curioso del ejército español en América es que los oficiales que en el siglo XIX luchan por la independencia, son los grandes oficiales liberales españoles que luchan después por la reforma liberal en España. El movimiento de la independencia fue un movimiento aparentemente conservador, esencialmente un movimiento antifrancés. La independencia en América Latina fue un gran movimiento reaccionario, realista, antifrancés, la lucha contra las ideas modernistas que los franceses habían llevado a España.

Pero en todo caso, en la colonia el control social a través del aislamiento de la población es utilizado de una manera muy eficiente. Los indios son divididos en corregimientos y reparticiones, bajo la autoridad de las reales audiencias. Esa estructura da lugar a las repúblicas. La República mantuvo en toda América Latina la misma estructura de división espacial de la población como una forma de control de la población. Así, cada nueva república se forma en base a la jurisdicción de una real audiencia. La de Caracas da lugar a Venezuela; la de Bogotá, a Colombia; la de Quito, al Ecuador; la de Santiago, a Chile; la de Buenos Aires,

a la Argentina; la de Chuquisaca, a Bolivia; la de Asunción, al Paraguay. Sólo el Perú fue una excepción, pues con dos audiencias -Lima y Cusco- sólo se dio origen a un nuevo Estado independiente⁽²⁹⁾.

Ese esquema de estructura de poder basado en la división geográfica entra en crisis a raíz de la Segunda Guerra Mundial, donde por distintas razones, el desarrollo de la red de carreteras en América Latina y la aparición de la radio, provocan el gran proceso de migraciones internas. La gente sale del campo y se va a la ciudad en un movimiento masivo que convierte en pocas décadas a sociedades rurales en sociedades urbanas. Por primera vez en la historia de Latinoamérica se pone fin a la distancia geográfica como un mecanismo de control político.

Otro principio básico de la sociedad mercantilista en la que vivimos es la utilización de la ley como un instrumento de control político. Oscar R. Benavides, Presidente del Perú, decía, "para mis amigos, todo; para mis enemigos, la ley". Es una magnífica manera de presentar el concepto. En el sistema mercantilista, la ley es un instrumento para castigar a los enemigos. No es un mecanismo para controlar el crimen ni la injusticia. Es para premiar a los amigos. Pero para los enemigos, la ley se cumple. No importa si la ley dice cosas atroces o si la ley no se puede cumplir.

Hay una confusión en el concepto de ley, además de una ignorancia de lo que significa. Las autoridades creen que las leyes son gratis, que no cuestan, que uno puede utilizar la ley para su interés individual. Pero la ley es costosa, en términos de tiempo e información. Si se requiere mucho tiempo e información para cumplir la ley, el resultado es que la ley se ignora. La ley sólo se cumple cuando los ciudadanos generalmente encargados de cumplirla la encuentran rentable o tienen algún beneficio de cumplirla. Si el costo de cumplir la ley excede a los beneficios, entonces no esperen que nadie cumpla esa ley⁽³⁰⁾.

Pero la autoridad abusa de la ley. ¿Por qué? Porque la ley en el mercantilismo tiene un carácter contractual. La ley es una suerte de contrato y funciona de la siguiente manera. Los miembros de la sociedad negocian con el Estado sobre determinado tema. Pongamos un ejemplo. La gente de la actividad agrícola tiene un interés específico en el desarrollo de su sector y negocia con el Estado un subsidio por el precio del arroz, de la carne, del azúcar. El Estado paga un precio mínimo por el kilo, el quintal, el racimo del producto.

(29) Cfr. BRAVO LIRA, B. *El Estado de Derecho en la historia de Chile*.

(30) GHERSI, Enrique. *El costo de la legalidad*. En: *Estudios Públicos*. No. 30. Santiago de Chile. Otoño 1988.

¿Qué ha ocurrido? En realidad se ha establecido un contrato de un proceso redistributivo, en el cual un grupo de interés logra que la autoridad le conceda un favor a cambio de algo. En esta concertación de intereses, donde la ley se transforma en una especie de contrato hay un intercambio de beneficios, el grupo de interés obtiene lo que busca. ¿Qué obtiene la autoridad? Muchas cosas, desde la más rudimentaria como por ejemplo dinero, si se trata de un funcionario corrupto, a otras más sofisticadas como apoyo político, legitimidad, consenso, ayuda en otro proyecto que la autoridad quiere.

Sea cual fuere lo que se busque obtener, en un sistema mercantilista la legislación no responde al interés general sino al interés particular. Este fenómeno ha sido largamente estudiado por el gran economista francés Henri Lepage, quien dice que lamentablemente la tendencia mercantilista existe en todo proceso democrático por el principio del costo difundido y el beneficio concentrado. Esto lo ha analizado muy bien la Teoría de la Opción Pública⁽³¹⁾.

El principio del costo difundido y el beneficio concentrado es el siguiente: dado un determinado bien cuyo costo esté difundido en una cantidad indeterminada, y cuyo beneficio esté concentrado en un grupo reducido de personas, habrá una tendencia en esa sociedad a multiplicar ese beneficio. Esto significa que los grupos de interés tienen más posibilidades de triunfar que el resto de la sociedad, y recibir un subsidio porque el beneficio que obtienen es por definición mayor que el costo que individualmente tienen que pagar el resto de las personas. *Mutatis mutandi*, porque se establece en un país un precio de refugio es exactamente por la misma razón. Porque si suponemos que el precio de refugio significa que a cada uno de los peruanos le sacan de su bolsillo un sol al año que va a los productores de algodón, para cada productor de algodón, el beneficio no será de un sol, probablemente será de miles.

Los grupos de beneficio concentrado tienen una productividad política mayor que los grupos del costo difundido, lo que significa que los privilegios tienen la tendencia a difundirse automáticamente en un sistema mercantilista. Porque al existir un beneficio concentrado, la productividad política de los grupos que se benefician potencialmente, de una norma de privilegio, tienen una capacidad de resistencia o una disposición mayor a luchar políticamente, que los grupos que deberán financiar tales privilegios.

Ello nos lleva a una multiplicación, por emulación, de los privilegios mercantilistas. En una sociedad mercantilista no son pocos los mercantilistas, todos son mercantilistas. Si el empresario o el agricultor consigue un precio de refugio, el industrial pide un arancel alto, el sindicato un sueldo mínimo, la autoridad estatal pide más burocracia y así se multiplica indefinidamente la cuenta que se traslada a los ciudadanos hasta que la dispersión hace inefinanciable el sistema. El mercantilismo ha promovido el aumento automático de los tributos y la utilización de la ley como el mecanismo contractual en el cual la autoridad intercambia un favor a cambio del respaldo o del apoyo político posible de los recipientes de la prebenda económica, de los que somos potencialmente beneficiarios de ese beneficio.

El sistema mercantilista se caracteriza, además, porque progresivamente va perdiendo autoridad política por una crisis de legitimidad. El mercantilismo en general, ha tenido ese problema en todas partes donde se ha instaurado. En Inglaterra, el mercantilismo probablemente ha tenido una predominante presencia evolutiva. Si ustedes examinan la historia inglesa, la caída del mercantilismo se produce en ese país con una menor violencia que en otros países. El proceso fue esencialmente evolutivo. El proceso en ese país, aunque con convulsiones -la revolución de Cromwell, por ejemplo, un siglo antes que la revolución francesa-, ha sido un proceso menos violento que el francés. En Francia, la caída del mercantilismo fue un proceso violento de constantes revoluciones entre finales del siglo XVIII y finales del siglo XIX. En Alemania y en Italia, el proceso de decadencia del mercantilismo va paralelo a la creación de las naciones-estado, que también fue un proceso violento que termina en la guerra mundial. En España el declive del mercantilismo es mucho más lento, mucho más complejo. Con la desaparición del imperio español la crisis del mercantilismo se hace más aguda, las primeras guerras civiles estallan a lo largo del siglo XIX, posteriormente con la instauración de la Segunda República, la gran guerra civil, un complejo proceso institucional que ha dado lugar a la España moderna, democrática, con una economía de mercado, favorecida por un ciclo económico⁽³²⁾.

Este proceso ora violento, ora evolutivo, no se produce en América Latina. Se mantiene la estructura mercantilista hasta la aparición de la economía informal.

(31) LEPAGE, Henri. *Mañana, el capitalismo*. Madrid: Alianza, 1979.

(32) Cfr. NEGRO, Dalmacio. *Liberalismo Español*. Madrid: Unión, 1980.

Esta es la primera oportunidad en que masivamente en América Latina se desafía la estructura mercantilista. El hombre del campo venido a las ciudades latinoamericanas empieza a desafiar el viejo orden mercantilista, porque, en primer lugar, la distancia deja de ser un mecanismo de control social y en segundo lugar, porque desobedece la ley. Esa ley mercantilista, contratada, -no contratada con ellos, sino por aquellos que tienen acceso al poder-. Esto produce también que se cuestione la legitimidad política. Vienen las grandes crisis de los partidos políticos tradicionales, la desaparición de las viejas estructuras políticas y la aparición, algunas veces desordenada, otras un poco ordenadas, de nuevas estructuras de poder y la crisis del militarismo, que va aparejada con el gran desarrollo de la urbanización durante la década de los setenta.

Nos encontramos en una etapa singular, en un momento importante, porque lo que parece ser un problema, para la economía formal, y vemos en nuestras ciudades una economía en la cual la gente trabaja en contra de la ley, desobedeciendo la autoridad administrativa, no pagando impuestos, sustrayéndose de la persecución de los tribunales, incumpliendo las leyes, a veces es un desafío activo, combatiente, a veces pasivo, a las viejas estructuras mercantilistas. Lo que ocurre es una masiva desobediencia civil a la sociedad mercantilista.

Los orígenes del fenómeno son complejos, pero inequívocos en toda Latinoamérica. North sugiere que: "(l)as percepciones subjetivas de los autores no nada más están derivadas culturalmente sino que son modificadas de continuo por la experiencia que se filtra por entre las construcciones mentales existentes (determinadas culturalmente). Por consiguiente, los cambios fundamentales en los precios relativos alterarán gradualmente las normas e ideologías, de modo que mientras más bajos sean los costos de información más rápidas serán las alteraciones"⁽³³⁾.

Entonces, el fenómeno de la economía informal no es solamente una curiosidad académica, no es solamente un proceso económico, no solamente un complejo fenómeno social, sino que tiene también un profundo significado político. La informalidad es también un desafío al sistema político. Se impone como un reto a la forma de gobernar y administrar el gobierno. Ya no es posible gobernar América Latina como se gobernó anteriormente. Ese viejo Estado mercantilista en el cual uno podía negociar con el gobierno, pedazos de poder, ha entrado en crisis, tal vez en forma definitiva. Eso no

significa que todavía no se haga. Claro que se hace, pero cada vez menos. Y cada vez más difícilmente, porque las personas están sistemáticamente insatisfechas con el mercantilismo. Si algo caracteriza a los latinoamericanos hoy es la insatisfacción con ese modelo. Aun en el rico Chile, que es el ejemplo de progreso y democracia gobernada por un partido socialista, con un carácter muy eficiente. La gran insatisfacción del chileno es igual a la insatisfacción del ecuatoriano, del peruano, del brasileño, por supuesto cada uno con sus características, cada uno se parece mucho, pero no son idénticos. Cada uno tiene sus dramatismos y sus características, pero esencialmente todos se encuentran altamente insatisfechos con sus gobiernos, con sus Estados y sus instituciones. Por eso emigran, ¿a dónde emigran? A un país extraño donde tienen que competir duramente, se sustraen, "votan con los pies" -protestan yéndose-, la emigración como una forma de protesta es una de las características más dramáticas de la historia contemporánea.

Ciertamente no todos pueden emigrar. Lo hacen los más valientes y decididos. Los demás se quedan en su país. Por ello, si bien podría pensarse que la emigración baja la transición social en los países pobres, no es necesariamente cierto, por cuanto quienes se quedan, no obstante recibir la ayuda de los que partieron, muchas veces acumulan resentimiento mayor que puede ser caldo fértil para la radicalización política y aun la violencia.

Por ello, es difícil precisar el desarrollo futuro de los acontecimientos. América Latina podría permitir una relación ordenada y rápida de su estructura mercantilista para dar paso a una economía de mercado, participativa y democrática. Algunos de los pasos dados en la década pasada parecieron ir en tal dirección, pero la impresión general en el nuevo siglo es que podría desandarse el camino.

Siendo un proceso esencialmente evolutivo, la transformación institucional será progresiva y espontánea. Nunca podrá responder a un plan deliberado ni creado por gobierno alguno. De hecho "el cálculo, la organización, la inversión y el intercambio no podrían realizarse a lo largo de períodos prolongados sin una serie de redes jurídicas estables. Tuvo particular transcendencia la gradual invención del derecho comercial. La distinción jurídica entre la sociedad comercial y la familia dio lugar a nuevas fórmulas de cálculo y de actividad económica. El derecho comercial

(33) NORTH, Douglas. *Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico*. 1a. edición. México: Fondo de Cultura Económica pp. 176-77.

otorgó poderes no sólo a las sociedades sin fines de lucro, sino a las organizadas con vista a él. Admitió una variedad infinita de asociaciones voluntarias y de formas de participación social. Las distintas variantes de sociedades comerciales son los más claros agentes del capitalismo democrático⁽³⁴⁾.

La pregunta es si los pueblos empobrecidos de América Latina tendrán paciencia para esperar. Diera la impresión que no. Con el desarrollo vertiginoso de las actividades informales queda claro que los pobres de nuestras ciudades no están dispuestos a seguir esperando. La llamada de alerta está dada.⁴⁵

(34) NOVAK, M. *El Espíritu del Capitalismo Democrático*. Buenos Aires: Tres Tiempos, 1983. p. 45.