

Serie

*Estado, Gestión Pública y
Desarrollo en América Latina*

Economía Política del Crecimiento

Cadenas causales y
mecanismos institucionales

Serie

*Estado, Gestión Pública y
Desarrollo en América Latina*

Economía Política del Crecimiento

Cadenas causales y
mecanismos institucionales

Título: Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales.

ISBN: 978-980-422-031-9

Depósito Legal: lf74320155003963

Editor: CAF

La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina es coordinada por la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF.

Dirección de Desarrollo Institucional

Christian Asinelli, Director

Coordinador de la Serie

Carlos H. Acuña

Compilador del volumen

Sebastián Mazzuca

Revisión

Nathalie Gerbasi, Leandro Gorgal

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Traducción

Valeria Cardozo

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

Andrés Bermejo Fernández

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Esta publicación no puede ser reproducida, archivada o transmitida en ninguna forma o medio alguno, mecánico o electrónico, sin el permiso previo escrito de los titulares del Copyright.

Impreso en Argentina.

© 2015 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

www.caf.com

Economía Política del Crecimiento

Cadenas causales y
mecanismos institucionales

Autores

Joseph A. Schumpeter

Karl Polanyi

Alexander Gerschenkron

Frederic C. Lane

Mancur Olson

Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson

Douglass C. North y Barry R. Weingast

Chalmers Johnson

Robert H. Bates

Hossein Mahdavy

Raúl Prebisch

Índice

Prólogo , por L. Enrique García	7
Prefacio sobre la Serie , por Christian Asinelli y Carlos H. Acuña	11
Introducción. Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales	15
Visiones del desarrollo económico	
<i>La respuesta creativa en la historia económica</i> Joseph A. Schumpeter	37
<i>La economía como un proceso instituido</i> Karl Polanyi	51
<i>El atraso económico en la perspectiva histórica</i> Alexander Gerschenkron	85
<i>Consecuencias económicas de la violencia organizada</i> Frederic C. Lane	113
<i>La economía política de las tasas de crecimiento comparativas*</i> Mancur Olson	135
<i>Las instituciones como causa fundamental del crecimiento a largo plazo</i> Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson	191
Desarrollos divergentes	
<i>Constituciones y compromiso: la evolución de las instituciones que regulaban la elección pública en la Inglaterra del siglo xvii</i> Douglass C. North y Barry R. Weingast	321
<i>Instituciones políticas y desempeño económico: la relación entre las empresas y el gobierno en Japón, Corea del Sur y Taiwán</i> Chalmers Johnson	361
<i>La naturaleza y los orígenes de las políticas agrícolas en África</i> Robert H. Bates	401
<i>Patrones y problemas de desarrollo económico en los Estados rentistas: el caso de Irán</i> Hossein Mahdavy	447
<i>El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas</i> Raúl Prebisch	489

*NOTA EDITORIAL: La autorización concedida a CAF para la reproducción de la obra de Mancur Olson está limitada al formato impreso; si desea revisarla en formato digital, debe obtener una versión electrónica autorizada por Yale University Press London.

Prólogo

L. Enrique García, Presidente Ejecutivo

Afirmar que las instituciones presentan una importancia superlativa en el desarrollo de nuestros países constituye una premisa que actualmente exhibe un cierto nivel de consenso, tanto en los círculos de investigación académica como en las comunidades de práctica de política pública. En cambio, definir *qué* son las instituciones y *cuáles* son los aspectos que nos importan de ellas abre un abanico de enfoques y explicaciones de gran diversidad en el campo de las ciencias sociales.

En esa línea, la comprensión de los problemas del desarrollo en nuestra región enfrenta tres obstáculos que, a mi entender, ostentan una relevancia estratégica. Primero, el debate y la formación sobre los determinantes del desarrollo tienden, en general y por diversas razones, a perder de vista un largo proceso de producción de conocimiento sobre el papel que le cabe a los factores político-institucionales, así como a la forma en que los conceptualizamos. En consecuencia, la búsqueda de un conocimiento y una capacitación *de punta* sobre el desarrollo latinoamericano corre el riesgo de llevarse adelante sin la suficiente contextualización histórica o sin el aprovechamiento de un valioso —y necesario— trabajo de elaboración conceptual.

Segundo, y de la mano del primero, muchas veces este debate se ve *apropiado* por una disciplina o enfoque que, en la búsqueda de simplificación y de parsimonia explicativa, usualmente desestima la

presencia de variables que, a la larga, los procesos históricos nos imponen como ineludibles al momento de comprender la lógica de los desafíos y de diseñar e implementar las estrategias necesarias para el alcance y la sostenibilidad del desarrollo en la región.

Tercero, y más allá de la mayor circulación de información que existe en la actualidad, las barreras idiomáticas y regionales todavía dificultan el aprovechamiento, por parte del debate y la formación en América Latina, de las novedades o los análisis relevantes para la comprensión de la economía política de los procesos de desarrollo.

Con el ánimo de contribuir a la superación de estos obstáculos y en el marco de una estrategia general de expansión de la oferta de distintas modalidades de capacitación orientadas a las gerencias públicas de los países de nuestra región, CAF impulsa la publicación de esta serie de volúmenes sobre *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Su objetivo general es promover la creación de una cultura generalizada de excelencia en la gestión pública y compartir experiencias que permitan apoyar a quienes participan activamente en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas asociadas al fortalecimiento institucional.

En términos específicos, esta Serie persigue:

- a) Rescatar el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel del Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas.
- b) Brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de forma más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo.
- c) Ofrecer a los especialistas en estos campos temáticos, de manera unificada para su análisis y sus tareas de formación, textos que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, con la finalidad de presentar en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en las últimas décadas.

Por último, quiero agradecer la disposición de los autores, así como de las revistas y editoriales en los que los trabajos aquí incluidos fueron publicados originalmente. También quiero destacar el compromiso de la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF, así como de los expertos que han colaborado en los procesos de selección y edición de estos volúmenes.

Sin duda, esta exhaustiva serie de textos fundamentales en materia de desarrollo y políticas públicas constituirá un gran aporte para enriquecer la gestión del conocimiento en esta temática y así contribuir al debate y a una mayor comprensión de los principales retos que la institucionalidad regional tiene para el futuro.

Prefacio sobre la Serie

Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina

Christian Asinelli y Carlos H. Acuña

El prólogo de Enrique García nos introduce a los obstáculos que enfrentamos para la comprensión de los problemas del desarrollo y a la consecuente necesidad de (a) rescatar de posibles olvidos el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel de Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas; (b) brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de manera más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo; (c) para el público constituido por los especialistas en los campos temáticos cubiertos por la Serie, ofrecer textos de manera unificada para su análisis y tareas de formación que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, facilitando en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en otros idiomas en las últimas décadas.

En este contexto, deseamos profundizar algunos aspectos que le han dado cuerpo a la Serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* desde la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF. Las políticas públicas que sostienen el desarrollo en América Latina han experimentado profundos cambios y redefiniciones del papel y la interrelación entre sociedad, Estado y mercado, así como de su inserción en el contexto internacional en las últimas décadas. Por ello, a los obstáculos al desarrollo enfrentados históricamente se ha sumado el reto de una realidad —nacional, regional y global— cuya veloz

mutación presenta en simultáneo oportunidades y problemas novedosos, lo que implica que su significado para el desarrollo latinoamericano resulta muchas veces incierto. Este proceso de rápidos cambios y consecuente incertidumbre mina la sostenibilidad de miradas y acciones con horizontes de largo plazo, por lo que, en definitiva, desafía nuestro entendimiento y el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

La mayor o menor capacidad de las políticas públicas de desarrollo para alcanzar el difícil equilibrio entre cambios y continuidades —equilibrio ineludible en la respuesta a necesidades presentes sin perder de vista el largo plazo— depende de las características, debilidades y fortalezas de las dinámicas político-institucionales que producen esas políticas. Hace tiempo que CAF reconoció el papel estratégico que le cabe a estos procesos político-institucionales y a la capacitación que permite una mejor comprensión y el fortalecimiento de estos. Por ello, esta Serie se inscribe como una pieza más en el esfuerzo que, desde hace ya quince años, CAF sostiene en alianza con contrapartes académicas en siete países latinoamericanos y con más de 47.000 participantes: los Programas de *Gobernabilidad*, *Gerencia Política* y *Gestión Pública* y de *Liderazgo para la Transformación*.

Como parte de esta dinámica, esta Serie apunta a difundir y cimentar la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tienen para el desarrollo de nuestra región, brindando información sobre los fundamentos del debate teórico internacional, así como también transmitiendo el análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición no solo de sus Programas de formación, sino también de todos los que participan en la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y los interesados y comprometidos con los problemas y soluciones de nuestra región, con el propósito de acercarles esta literatura y de apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

Para concluir este breve prefacio, nos resta agradecer a todos los que han hecho posible esta Serie. En primer lugar, al Presidente Ejecutivo de CAF, Enrique García, por su amplitud y visión estratégica al promover la realización de estos volúmenes y su interés en impulsar la formación del capital humano, consciente de que los resultados de los procesos de capacitación son lentos, pero con la convicción de que este esfuerzo redunda en una mejora de la calidad institucional de la región.

Queremos sumar nuestro reconocimiento a las diferentes áreas de CAF que llevaron delante de manera exitosa esta Serie: la Dirección de Administración de Fondos de Cooperación para el Desarrollo (DAFCD), la Consultoría Jurídica, la Dirección de Comunicación Estratégica (DCE) y el Centro de Información y Documentación (CID). También, al equipo de la Dirección de Desarrollo Institucional, Nathalie Gerbasi y Leandro Gorgal, por su dedicación y empeño.

Finalmente, deseamos expresar nuestra gratitud a los especialistas externos que colaboraron en las investigaciones y compilaciones para cada uno de los volúmenes, así como a las instituciones, editoriales y autores que contribuyeron a la multiplicación del conocimiento plasmado en estos libros.

Introducción. Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales[†]

I. La economía política contemporánea

Si el lector fuera desafiado a describir, de la forma más sucinta posible, la economía y la política de su país, ¿qué datos elegiría? La Economía Política contemporánea prioriza dos variables: *ingreso per cápita* y *régimen político*. El ingreso per cápita es una primera aproximación a la prosperidad de cada país y, de forma más indirecta, al bienestar material de su población. El régimen político, por su parte, caracteriza la forma de acceso a la cúspide del poder de decisión en un país, es decir, el método por el cual se ocupan los cargos legislativos y la jefatura del Ejecutivo².

Desde luego, ni el ingreso per cápita es una medida completa de *desarrollo económico* ni el régimen político es una medida completa de *desarrollo político*. Ofrecen, sin embargo, las mejores síntesis de las que disponemos para hacer comparaciones sistemáticas sobre las dimensiones más relevantes de la vida en sociedad. Como lo prueban los grandes movimientos migratorios globales, los ciudadanos de a pie prefieren, de forma casi unánime, las democracias ricas sobre las dictaduras pobres. La opción entre democracia pobre y dictadura rica puede ser

[†] Sebastián Mazzuca es autor de esta introducción. Para una versión ampliada de este texto, que incluye una comparación de trayectorias nacionales de desarrollo económico, así como mayor elaboración de los argumentos teóricos, véase Mazzuca (2016).

más complicada, pero ambas alternativas son claramente inferiores a la democracia rica y superiores a la dictadura pobre.

Los contrastes entre países y períodos en términos de ingreso per cápita y régimen político son de una magnitud que quita el sueño. En la historia de la humanidad, no ha habido mayor diferencia en expectativa de vida, nivel de educación y capacidad de consumo que la que hoy separa a los ciudadanos de un país de ingresos altos como Australia o Japón, con un PBI per cápita de USD 30.000 o más, de los habitantes de un país de ingresos bajos como Haití o Tanzania, con ingresos de USD 1000 o menos. Una tríada de atributos distingue a democracias como Francia o Costa Rica de dictaduras como Corea del Norte o Sudán. Primero, la democracia es un método pacífico de formación y cambio de gobierno, que contrasta con la conquista militar y los golpes de Estado. Segundo, de todos los métodos pacíficos, la democracia en particular se basa en la competencia, y no en cualquier forma de competencia, sino en la competencia electoral. Por último, todos los ciudadanos pueden participar de las elecciones. El régimen político es la medida más aceptada del grado de libertad e igualdad política en el mundo contemporáneo.

Además del ingreso y del régimen, la Economía Política se interesa cada vez más por otra pareja de variables macroscópicas sobre el desarrollo nacional que el lector quizá haya elegido para caracterizar su propio país: *desigualdad social* y *capacidad estatal*. Como el régimen y el ingreso, la desigualdad social y la capacidad estatal son la puerta de entrada a fenomenales contrastes entre países y variaciones en el tiempo. Incluso dentro del relativamente homogéneo grupo de democracias ricas, los países del Norte de Europa y Japón son considerablemente más igualitarios que los Estados Unidos y Gran Bretaña. Aunque los países de África subsahariana tienen los mayores porcentajes de población sumergida bajo la línea de pobreza, los casos de mayor desigualdad de ingresos en la historia de la humanidad han sido los de América Latina de principio a fin del siglo veinte. La capacidad estatal es un concepto en plural, pues además de las diferencias entre países y períodos, son grandes y en ocasiones abrumadoras las variaciones, dentro de un mismo país, según áreas de política y regiones geográficas. Casi sin excepción, las democracias ricas tienen todos Estados muy capaces y, con importantes excepciones, especialmente China, las dictaduras pobres

tienen Estados anémicos. Suecia y Corea del Sur, con Estados fuertes en todo su territorio y todas las áreas de política, incluida la defensa nacional, la redistribución y el gobierno de la macroeconomía, están en las antípodas de Somalia y Afganistán, casos donde no existen siquiera los rudimentos del monopolio de la violencia y décadas de guerra civil han causado el colapso total del suministro de servicios públicos básicos, como el mantenimiento de rutas y la administración de justicia. Entre los extremos de los estados weberianos de última generación y los estados fallidos, se sitúa una gran variedad de casos, por lo general de ingresos medios y mayormente democráticos o semidemocráticos. Estos casos tienen Estados centrales con grandes capacidades en ciertas áreas de política, como México e India para asegurar la estabilidad macroeconómica, enormes déficits en otras, como la seguridad física de sus ciudadanos en extensiones sustanciales de su territorio, y Estados subnacionales con ofertas muy desparejas de bienes públicos como salud y educación.

El aumento del ingreso per cápita, la democratización del régimen político y la disminución de la desigualdad social son objetivos universalmente deseables. El aumento de las capacidades estatales no es un fin en sí mismo, carece de valor intrínseco, pero para la Economía Política contemporánea es un instrumento eficaz para el crecimiento económico y la reducción, si no de la desigualdad, al menos de la pobreza. Este volumen, el tercero de la *Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo Económico en América Latina*, reúne textos canónicos sobre causas y mecanismos del desarrollo económico. Los dos volúmenes siguientes se centran en teorías sobre orígenes y efectos del régimen político y de la desigualdad económica. El problema de las capacidades estatales es tema central del primer volumen de la Serie, pero cruza varios capítulos de todos los demás.

II. Desarrollo económico: debates y herramientas

Causas próximas versus causas fundamentales

El desarrollo económico no tiene misterios. En todo tiempo y en todo lugar, el crecimiento de los ingresos es el resultado de progresos tecnológicos y de inversiones en capital físico y humano. Son distintos niveles de inversión y ritmos de progreso tecnológico lo que separa a los países

que crecen de los que se estancan, y a los que crecen rápido de los que lo hacen lentamente. Por detrás de los países pioneros del crecimiento en el Atlántico Norte, así como de los milagros de los tigres asiáticos, se encuentran niveles sin precedentes de inversión y modernización tecnológica. El efecto de la inversión y la tecnología sobre el nivel de ingresos es tan universal y directo que es difícil encontrar, en las ciencias sociales, relaciones causales igualmente fuertes. Progreso tecnológico e inversión son condiciones individualmente necesarias y conjuntamente suficientes para el crecimiento del PBI per cápita. Aunque la disciplina de la economía siempre lo entendió de este modo, en rigor, la «mecánica» del crecimiento fue identificada recién a mediados del siglo veinte con la formalización de las teorías sobre determinantes del ingreso³. En parte porque el efecto de la inversión y la mejora tecnológica está probado con creces, y en parte porque esas fuentes del crecimiento son demasiado «próximas» a su efecto, la verdadera pregunta del desarrollo económico es: ¿cuáles son entonces las causas de la inversión y el cambio tecnológico? La respuesta abre el terreno de las causas «fundamentales», es decir, las fuerzas que a su vez ponen en marcha a las causas próximas.

El consenso sobre las causas próximas del crecimiento, hecho posible por los hallazgos de la macroeconomía, se desvanece en el análisis de las causas fundamentales. El disenso sobre las causas fundamentales, sin embargo, es acotado. Especialistas en crecimiento de todas las disciplinas reconocen más o menos explícitamente que tres grandes clases de causa fundamental tienen un efecto fuerte sobre la prosperidad económica: geografía, cultura e instituciones⁴. La principal razón por la cual el disenso está acotado dentro del reconocimiento de multicausalidad es la existencia de correlaciones cuyo valor como evidencia del impacto de cada categoría de causa es difícil de ignorar.

El enorme contraste en niveles de ingresos entre las zonas templadas y las zonas tropicales del planeta es la correlación que mejor ilustra los argumentos geográficos. África, el continente donde la pobreza está más extendida, es más extrema y ha sido más duradera, es también el continente con la mayor superficie encerrada entre los trópicos, la menor cantidad de vías fluviales interiores y el peor ambiente epidemiológico. Por otro lado, los defensores de los argumentos culturales señalan recurrentemente que

no puede ser casualidad que los diez o doce países pioneros del crecimiento económico hayan sido todos protestantes, a excepción de Francia —que pudo haber absorbido el «espíritu del capitalismo» de sus vecinos o de su propia minoría hugonota antes de que fuera políticamente derrotada, y que de todas maneras para comienzos del siglo diecinueve era el más secular y tolerante de los países católicos—. Por último, los argumentos institucionalistas tienen a su favor dos correlaciones fuertes, que ilustran el potencial impacto de las reglas que definen el juego económico y el político. La prosperidad está asociada tanto con el mercado —propiedad privada y libertad para producir y comerciar— como con la democracia —elecciones libres, competitivas e inclusivas para formar y reemplazar gobiernos—.

La correlación entre mercado y prosperidad es todo lo contundente que una correlación puede ser en las ciencias sociales: el ingreso de los países con economías «libres» o «parcialmente libres» duplica el promedio mundial y es entre seis y nueve veces mayor que el de las economías «reprimidas» (libertades económicas muy limitadas o abolidas). La correlación entre democracia e ingreso es casi igualmente fuerte: todos los países ricos son democráticos, con escasísimas excepciones. Los países pobres tienen ambos tipos de régimen, democracia y dictadura, pero las dictaduras entre ellos son mucho más frecuentes que las democracias. Las excepciones a la regla de que los países ricos son democracias, más que invalidar el impacto de las instituciones, ilustran el poder de la geografía: en el año 2000, los únicos países con ingresos per cápita de más de USD 10.000 que no eran democráticos eran grandes exportadores de petróleo o Singapur. Singapur no tiene las reservas de combustibles fósiles de los países del Golfo, pero su ubicación física en relación con las redes de transporte marítimo internacional lo dotó de un «bono geográfico» de similar magnitud.

La distinción entre causas próximas y causas fundamentales sirve para marcar la frontera entre la macroeconomía y la Economía Política. En sus orígenes, con los trabajos de Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus y Karl Marx, la disciplina de la economía era la ciencia de las causas fundamentales del crecimiento y se autodenominaba «Economía Política». A partir de mediados del siglo veinte, con las posibilidades abiertas por la matematización de la disciplina, los economistas privilegiaron el estudio de las causas próximas del desarrollo y, de ese modo, dieron origen a la

subdisciplina de la macroeconomía del crecimiento⁵. El núcleo teórico de la nueva subdisciplina fue el «modelo Solow», que en sus variaciones ha logrado identificar con máxima precisión la relación entre inversión, acumulación de capital, innovación tecnológica y niveles de ingreso y tasas de crecimiento. Tras treinta años de refinamiento del modelo base, el avance de la macroeconomía del crecimiento produjo un fuerte desbalance entre la gran cantidad y calidad de conocimiento sobre el efecto de las causas próximas del desarrollo y el relativo estancamiento de la investigación sobre causas profundas. Se hizo prominente la escasez de teorías que, dando un paso atrás en la cadena de causas, explicasen el comportamiento de las variables que el modelo Solow tomaba como punto de partida. Ese desbalance explica el renacimiento de la Economía Política, especialmente a partir del trabajo de Mancur Olson y Douglass North⁶. Para la Economía Política contemporánea, los elementos del modelo Solow, más que ser una causa del desarrollo, son una parte de él: el avance tecnológico por definición incluye nuevos métodos de producción que aumentan la cantidad de producto con el mismo nivel de insumo, es decir, es sinónimo de aumento de productividad. La novedad del renacimiento de la Economía Política es que, además de poder valerse del conocimiento producido por la macroeconomía respecto de causas próximas, integra, para el estudio de las causas fundamentales, enfoques y teorías no solo de los padres fundadores de la economía, sino también de científicos políticos, historiadores, geógrafos y sociólogos.

El mercado, los mecanismos y las interacciones

Cualquier análisis estadístico de las causas fundamentales produce un veredicto inequívoco: el mercado, entendido como la combinación de propiedad privada y libre competencia económica, es la principal causa de la prosperidad. Ninguna otra causa fundamental, pertenezca a la clase de la geografía, la cultura o las instituciones, tiene efectos sobre el desarrollo económico de la misma magnitud que el mercado. Más aún, el efecto de las demás causas fundamentales se debilita una vez que se mantienen constantes los efectos del mercado.

Sin embargo, la creación de conocimiento sobre desarrollo económico no se reduce a la competencia estadística entre causas fundamentales para determinar qué clase o subclase explica la mayor porción del efecto. Si el debate sobre las diferencias de ingreso entre sociedades fuera nada más que un torneo entre causas fundamentales, la Economía Política quedaría ceñida a la defensa empírica del «tercio» institucional de causas fundamentales. La primacía estadística del mercado, el resultado de la competencia *entre* el enfoque institucional y los otros enfoques de causas fundamentales, es en rigor el punto de partida de los debates *dentro* de la Economía Política.

La afirmación de que «las instituciones importan» —el latiguillo que sirve a economistas políticos para tomar distancia de enfoques tecnológicos, geográficos y culturales— pasa a un secundísimo plano en los debates *dentro* de la Economía Política. La prioridad en los debates internos de la Economía Política está colocada en dos labores analíticas más sofisticadas. La primera tarea es la identificación de *mecanismos causales*, es decir, la elaboración de argumentos teóricos sobre los microfundamentos que conectan causas institucionales y efectos económicos. Instituciones como la democracia o el mercado no son más que un conjunto de incentivos para la acción política o económica de individuos y grupos. En la Economía Política del crecimiento, los microfundamentos son acciones estratégicas o semiestratégicas de actores que, al perseguir sus intereses políticos y económicos, ponen en marcha procesos de conflicto, competencia y cooperación en el curso de los cuales se toman decisiones, privadas o públicas, que afectan directamente la productividad, el nivel de esfuerzo y las inversiones de los actores involucrados⁷. La segunda tarea es el estudio de la *interacción*, más que la competencia, entre las instituciones y las otras causas del crecimiento económico, así como entre las instituciones y fuerzas no institucionales de la política y la economía, como la acción creativa (o destructiva) de líderes políticos y emprendedores económicos, o factores estructurales como la distribución fáctica de poder e ingreso. La motivación de la segunda tarea es la intuición de que las instituciones específicamente *políticas* condicionan el efecto no solo de la principal causa fundamental, el mercado, sino también de otras causas fundamentales de primer orden, como la dotación de recursos naturales, las reservas de capital social y las culturas y subculturas nacionales.

La bifurcación de las cadenas causales

La constatación estadística del efecto del mercado sobre la prosperidad se ramifica de forma natural en dos grandes preguntas. Primero, la emergencia y consolidación de economías de mercado es a su vez el efecto de causas más profundas: ¿cuáles son esas causas? La Inglaterra pionera del crecimiento económico, antes de crear su mercado nacional y abrir mercados internacionales, había experimentado grandes novedades políticas internas en el curso del siglo diecisiete, jalonadas por la consolidación del poder monárquico y la posterior emergencia del control parlamentario.

Segundo, el hecho de que el mercado sea la causa más frecuente del desarrollo económico no implica que el mercado propicie prosperidad siempre o que, en ocasiones, incluso no produzca estancamiento: ¿bajo qué condiciones geográficas, culturales, sociales y políticas logra el mercado generar desarrollo? El mismo mercado que hace rico a un país puede condenar a otro al atraso. Una de las condiciones clave de los efectos virtuosos del mercado en el despegue de los Estados Unidos fue la existencia de una extendida clase de pequeños propietarios rurales, millones de familias *Ingalls*, que brilló por su ausencia en todas las economías latinoamericanas de zonas templadas con potencial de despegue.

La primera pregunta indaga las *precondiciones* del mercado y las respuestas producen *cadenas causales ampliadas*, donde el mercado es un eslabón intermedio entre la prosperidad y causas anteriores. La segunda apunta a las *cocondiciones* del mercado, el conjunto de causas sin cuya coexistencia el mercado carecería de efectividad. Como contracara, para el caso de ausencia de las cocondiciones, abre la posibilidad de la existencia de otras fuentes de prosperidad y, en el proceso, da origen a *cadenas causales alternativas*, cuyos eslabones incluyen una serie de capacidades, instituciones o decisiones políticas que puede reemplazar al mercado como fuente de crecimiento. En el caso del milagro japonés, por medio de la acción del MITI, el Estado colocó incentivos para el desarrollo de campeones industriales que eran inimaginables en los tiempos en que los pioneros hicieron su despegue (¡y que quizá habrían provocado su ruina!).

El Estado: weberiano, guardián y desarrollista

El dato de que el mercado es la causa más importante del desarrollo económico obviamente no estaba disponible en los tiempos en que Adam Smith formuló la tesis de la Mano Invisible. El hallazgo empírico requirió la acumulación de más de doscientos años de historia económica. Paradójicamente, el dato de la primacía del mercado hizo inevitable el reconocimiento del impacto económico del Estado.

El Estado es una causa fundamental tanto en la cadena ampliada como en la cadena alternativa. El Estado es la precondition del mercado en la cadena ampliada. Asimismo, cuando no existen las cocondiciones del mercado, el Estado es el eslabón más destacado de la cadena alternativa. Se trata, sin embargo, de dos Estados muy diferentes. El de la cadena causal ampliada, es el Estado guardián, un *suplemento* del mercado. El de la cadena alternativa, es alguna variante del Estado desarrollista, un *sustituto* del mercado, al menos parcial o transitorio. La cadena causal ampliada, que incluye al mercado y a un Estado que lo protege como eslabones centrales, podría ser denominada «cadena smithiana» para diferenciarla de la «cadena desarrollista», una forma especial de cadena causal alternativa, donde el Estado es el agente privilegiado del crecimiento económico y el mercado tiene un impacto secundario.

Como nos enseñó Max Weber, el Estado a secas se define por los *medios* que emplea para hacer cumplir sus disposiciones, el monopolio de la violencia, no por los *finés* que persigue. Sin embargo, los subtipos guardián y desarrollista de Estado, además de monopolizar la violencia, están definidos por funciones específicas. Si bien cada tipo de Estado tiene funciones que lo distinguen, tanto el Estado guardián como el desarrollista comparten el suministro de bienes públicos «infraestructurales» que, por «fallas de mercado»⁸, el sector privado no tiene incentivos para proveer: además de seguridad y justicia, educación primaria y red de transportes y comunicaciones. Lo que distingue al tipo desarrollista de Estado es que, además de infraestructura, crea también «estructura» económica: sectores de la industria nacional que incorporan o desarrollan tecnología de punta a nivel internacional.

Tanto el Estado guardián como el Estado desarrollista plantean a ciudadanos, productores y consumidores (y analistas) una paradoja fundamental que forma el núcleo estratégico, la «economía política», de cada cadena causal⁹. El Estado guardián sufre problemas de *credibilidad*: está inscrito en su ADN el peligro potencial de convertirse en un «Estado predatorio». El Estado desarrollista, además de los problemas de credibilidad del Estado guardián, padece problemas de *falibilidad*, dadas las enormes exigencias fiscales, técnicas y políticas que impone el desafío de cerrar la brecha con la vanguardia económica mundial.

El mismo Estado guardián que, al monopolizar la violencia, resuelve el problema del saqueo privado es fuente potencial de una calamidad aún mayor: el saqueo público. A diferencia del incumplimiento de un contrato entre actores privados, donde el damnificado puede recurrir al Estado en busca de reparación, el incumplimiento por parte del Estado de sus compromisos con la ciudadanía puede quedar impune, ya que no existe poder superior al que los ciudadanos dañados puedan acudir en busca de auxilio. La paradoja de todo Estado es que la concentración de poder *necesaria* para generar protección es también *suficiente* para que sus compromisos no sean creíbles. La falta de credibilidad del Estado, un tema que en diferentes áreas de política económica ha merecido varios premios Nobel, es una causa directa de atraso económico: destruye inversiones *ex ante*. Como el Estado no puede comprometerse a no financiarse de forma predatoria, por la vía de la expropiación, la imposición confiscatoria o la inflación desmedida, se abortan infinidad de decisiones de inversión en capital físico o humano (jóvenes que abandonan su educación).

Por otro lado, la misión ostensible del Estado desarrollista es seleccionar sectores de la economía nacional con potencial de alcanzar la frontera tecnológica internacional e incubar firmas que se conviertan en campeones industriales, locales primero y globales luego. Como si fuera poco, el Estado desarrollista prioriza sectores «hirschmanianos», que puedan generar una gran cantidad de eslabones económicos, hacia atrás y hacia adelante de la cadena productiva, de modo que a medida que crece el sector políticamente favorecido, también crezcan y mejoren las firmas que le proveen insumos o que procesan sus productos. Ello requiere, a la vez, apuestas fuertes y arraigo local. Las apuestas son grandes bloques de

recursos que el Estado pone a disposición de los potenciales campeones, a modo de subsidios fiscales, monetarios o financieros. El arraigo local, por otro lado, permite al Estado desarrollista recoger información sobre posibilidades, eslabonamientos y necesidades de la economía subyacente, de modo de reducir el margen de error de su política industrial. Pero la misma combinación de apuesta y arraigo expone al Estado desarrollista al riesgo del abuso político por parte del gobierno y la captura económica por parte de grupos organizados en la sociedad. El desvío del dinero de las apuestas con fines partidarios daña el crecimiento porque las inversiones políticas deben rendir resultados mucho antes de que puedan madurar las inversiones económicas. El desvío privado del dinero, especialmente la colusión entre funcionarios que reparten privilegios y empresarios que compiten por obtenerlos, es lo que para Weber definía el «capitalismo político» y en la literatura contemporánea ha sido caracterizado como *rent-seeking* y capitalismo de amigos¹⁰. Históricamente, por cada milagro como Corea del Sur, el Estado nominalmente desarrollista provocó entre dos y tres catástrofes del tipo de Congo y Corea del Norte.

Las instituciones políticas: los efectos del régimen

Cada tipo de Estado, el guardián y el desarrollista, tiene su propio juego de precondiciones y cocondiciones. Ninguno de los dos Estados es una institución en el sentido técnico de «reglas». Más que reglas, el Estado guardián es un conjunto de «recursos» (la concentración de medios de coerción necesaria para hacer cumplir reglas) y el Estado desarrollista es, además de recursos, un conjunto de «actores» y «decisiones». Los actores del Estado desarrollista son el líder político con vocación modernizante y una red de agencias técnicas de la administración pública; por su parte, las decisiones que distinguen al subtipo desarrollista de Estado son los distintos paquetes de líneas de acción gubernamental que generalmente se conocen como «política industrial».

Si el Estado guardián y el Estado desarrollista pueden ser definidos en términos de recursos, actores o decisiones, pero no de reglas, entonces ¿dónde figuran las reglas estrictamente políticas cuyo énfasis es la marca de nacimiento de la Economía Política contemporánea? Las reglas políticas entran en las cadenas causales de la Economía Política no como

parte del Estado, sino a través de él, como métodos que regulan el acceso, el ejercicio o la división de su poder. Distintas estructuras institucionales, como las variedades de régimen político, ofician de cocondiciones que hacen posible que el Estado guardián y el Estado desarrollista resuelvan sus problemas de credibilidad y falibilidad y, de ese modo, hagan efectivo su cometido ostensible. No hay manera de entender por qué la Economía Política es un enfoque «institucional» si primero no se coloca al Estado en el centro de sus cadenas causales. Quizá nada ha sido tan debatido en la Economía Política contemporánea como el efecto del régimen político, la institución macropolítica por excelencia, sobre el desempeño económico¹¹. Curiosamente, los impactos económicos de la democracia y la dictadura adquieren máxima claridad cuando se los conceptualiza como efectos *indirectos*, que operan por medio de su impacto en el Estado, más que como efectos directos.

Los Estados guardianes pueden convertirse en Estados predatorios y los Estados desarrollistas pueden producir catástrofes en vez de milagros económicos. Que lo hagan o no depende precisamente del tipo de estructura institucional que restringe y habilita su comportamiento. Tanto el riesgo de que los Estados se conviertan en obstáculo del desarrollo económico como los «remedios institucionales» para evitar fallas gubernamentales son dos temas que forman el núcleo teórico de la Economía Política contemporánea. Según una observación teórica muy estilizada que emerge del conjunto de la literatura de la Economía Política, la democracia es la cocondición que mejor desempeño económico induce entre los Estados guardianes, mientras que un tipo específico de autoritarismo, una «dictadura tecnocrática», suele considerarse cocondición necesaria para asegurar que el Estado desarrollista no se desvíe de su misión económica¹².

Sin embargo, es casi seguro que cualquier afirmación mecánica sobre los efectos del régimen político está equivocada. Los efectos de la democracia, directos sobre el Estado e indirectos sobre el crecimiento económico, dependen a su vez de varias condiciones subyacentes en la economía, la política, la cultura y la geografía. Es poco lo que sabemos sobre cuáles son esas condiciones. En los últimos veinticinco años, de todas maneras se ha acumulado una gran cantidad de observaciones teóricas y empíricas que sugieren que la democracia logra sus mejores efectos cuando, entre otras

cosas, los niveles de capital social son altos, la desigualdad económica es baja y las regiones y sectores de la economía están bien integrados¹³. Asimismo, la cocondición institucional del Estado desarrollista, más que una forma dictatorial de acceso al poder, parece ser una forma distintivamente weberiana de *ejercicio* del poder, que el sociólogo Evans denominó «autonomía arraigada», a su vez resultado de una configuración especial de rasgos ideológicos de las élites políticas¹⁴.

A modo de recapitulación, tanto en la cadena smithiana como en la desarrollista, el Estado ocupa un lugar destacado. En la cadena smithiana, el Estado es causa indirecta del desarrollo, pues entra como precondition del mercado, la causa directa. En la cadena desarrollista, en cambio, el Estado es causa directa de crecimiento. Los Estados de cada cadena tienen rasgos distintivos, que dan origen al contraste entre los tipos guardián y desarrollista del Estado. Como cada tipo de Estado tiene su propia «economía política» y crea un dilema estratégico especial, cada tipo de Estado tiene también su propio juego de cocondiciones y preconditiones. Las instituciones políticas, y en particular los diferentes tipos de régimen político, son, por último, la principal cocondición de cada Estado, pues democracia y dictadura definen con qué grado de efectividad logran los Estados resolver sus problemas de credibilidad o falibilidad¹⁵.

III. Once textos fundamentales: fuentes y fronteras de la economía política del crecimiento

Si bien es tentador asimilar el contraste entre la cadena smithiana y la cadena desarrollista a la polémica entre el «modelo neoclásico» y las «estrategias heterodoxas» de desarrollo —una pelea de fondo en el debate público en casi todos los países en desarrollo—, reducir las cadenas causales a recetas económicas opuestas significaría un grave empobrecimiento de las contribuciones que forjaron el campo de la Economía Política contemporánea. Los textos seleccionados en este volumen, los trabajos más importantes en el renacimiento y el refinamiento teórico de la Economía Política, están menos interesados en favorecer un modelo de desarrollo sobre otro que en profundizar el entendimiento de cómo funcionan las cadenas causales del desarrollo económico, sea la smithiana o la desarrollista. El debate entre modelos

de desarrollo eleva su calidad luego de una reconstrucción fidedigna de cada cadena causal.

Es cierto que cada cadena causal es el foco de atención de dos «tribus» separadas de economistas políticos. La ampliación de la cadena smithiana es patrimonio de la Nueva Economía Institucional, así como de las escuelas de la Decisión Colectiva y la Elección Racional, desde North y Olson hasta Acemoglu y Robinson. La construcción de la cadena desarrollista a su vez es la provincia casi exclusiva de las tradiciones del viejo y nuevo Estructuralismo en economía y del Institucionalismo Histórico y las Variedades de Capitalismo en ciencia política y sociología, de Gerschenkron y Prebisch a Johnson y Evans¹⁶. Sin embargo, cada tribu ha contribuido a la Economía Política menos por su guerra con la tribu rival que por las «tareas de mejora» de su propio territorio.

Para todas las escuelas de la Economía Política, las tareas de mejora del territorio propio tienen un claro significado intelectual. El objetivo final es la construcción completa pero parsimoniosa de cada cadena causal, incluidas las precondiciones y cocondiciones del mercado, del Estado guardián o del Estado desarrollista. Para ello, los economistas políticos, además de inventariar los eslabones puramente institucionales de cada cadena, hacen al menos una de las dos contribuciones distintivas: identifican mecanismos causales en los procesos de desarrollo económico y especifican los efectos de interacción de las instituciones con factores geográficos y culturales del contexto o con fuerzas no institucionales de la economía y la política.

La selección de textos que el lector tiene en sus manos incluye los artículos más representativos de North y Olson, autores que fueron responsables directos del renacimiento de la Economía Política contemporánea. El de North y Weingast, al destacar el papel del gobierno representativo en el surgimiento de Inglaterra como primera potencia industrial, proveyó el modelo de argumento teórico, todavía vigente, sobre el impacto de las instituciones en el desarrollo económico. El texto de Olson, por su parte, es el primero en distinguir causas próximas, propias de la macroeconomía, y causas fundamentales, la marca de nacimiento de la vieja y la nueva Economía Política¹⁷. Ambos textos son cruciales en la elaboración de

la cadena smithiana ampliada y el de Olson en particular contiene el rudimento de la que todavía es una de las críticas más poderosas de la cadena causal desarrollista¹⁸.

La selección también incluye cuatro textos que, aunque anteriores al renacimiento de la Economía Política, son una genuina maravilla como precursores del campo intelectual. Son los artículos de Schumpeter, Lane, Polanyi y Gerschenkron. Los trabajos de Schumpeter y Lane son contribuciones *sine qua non*, no siempre reconocidas, al desarrollo teórico de la cadena smithiana. Schumpeter identificó un eslabón engañosamente simple en la cadena smithiana: el emprendedor. La acción del emprendedor se coloca justo un paso detrás de la causa próxima del desarrollo, la innovación (de la cual el emprendedor es responsable), y un paso delante de la primera causa fundamental, el mercado (que propicia su surgimiento). Lane, por su parte, detectó el eslabón inmediatamente anterior al mercado, es decir, el Estado guardián. Aunque Weber es claramente el dueño del concepto de Estado tal como se usa en las ciencias sociales modernas, es en el trabajo de Lane, que hasta ahora solo estaba disponible en inglés, donde se puede ver por primera vez el concepto weberiano insertado en una cadena causal propia de la Economía Política. El texto de North y Weingast, que enfatiza la institución de la división de poderes, en rigor presupone la existencia del Estado, que es a la vez agente de cumplimiento de las instituciones políticas y blanco de sus controles. Sin una conceptualización del Estado como la de Lane (o de Weber antes), las instituciones políticas del Nuevo Institucionalismo Económico quedan descolgadas de la historia y la lógica causal. El Estado es el eslabón perdido entre las instituciones y el mercado dentro de la cadena smithiana. Las instituciones políticas de North y Weingast no hacen el trabajo por sí solas, sino que son las cocondiciones para que el Estado guardián de Lane proteja el mercado y por su intermedio propicie el desarrollo.

Los textos de Gerschenkron y Polanyi han sido fundamentales para la elaboración de cadenas causales alternativas a la smithiana, y en el caso de Gerschenkron, para la definición de la cadena desarrollista en particular. Ambos emprendieron la tarea de identificar grandes cocondiciones del mercado, con especial interés en contextos macroeconómicos internacionales (Gerschenkron) y contextos culturales locales (Polanyi)

donde el mercado produce resultados opuestos a los smithianos¹⁹. Contra el telón de fondo de la ausencia de cocondiciones internacionales para la efectividad del mercado en Japón y el Sudeste asiático, Johnson es el primer autor en delinear la cadena causal desarrollista. El artículo incluido en este volumen es posterior a su gran libro (1982) sobre el MITI de Japón, pero tiene la ventaja de que extiende el análisis a Taiwán y Corea del Sur, los otros dos grandes milagros asiáticos. Johnson plantea que la cocondición de efectividad del Estado desarrollista es un régimen autoritario.

A modo de imagen invertida, el texto de Acemoglu y Robinson, la versión más técnica del *best seller* mundial *Por qué fracasan los países* (2012), sostiene que la democracia es la cocondición del Estado guardián en la cadena smithiana. El trabajo de Bates, pionero indisputable en el análisis de África subsahariana desde la perspectiva de la Economía Política contemporánea, plantea un nuevo juego de cocondiciones: los Estados desarrollistas producen catástrofes, en lugar de milagros, independientemente de su régimen político, cuando se implantan en economías duales, de fuertes contrastes entre regiones y sectores de la población en términos de ingresos, actividad productiva y organización política. Por último, el artículo de Mahdavi inauguró el estudio del Estado rentista. En países con dotaciones excepcionales de recursos naturales, como el petróleo en Irán, un régimen autoritario y una gran cantidad de población sumergida en la pobreza son cocondiciones que hacen que un Estado semidesarrollista genere una trampa de subdesarrollo. Los Estados rentistas son un caso extremo de instituciones que invierten el posible efecto económico de la geografía, donde una bendición natural se convierte en una maldición social.

Tomados en conjunto, los textos de Gerschenkron, Prebisch, Olson, North y Weingast, Johnson, Bates y Mahdavi son, además trabajos sobresalientes de historia económica, de máximo valor para caracterizar y explicar grandes contrastes y trayectorias de desarrollo económico en el mundo moderno²⁰. North y Weingast, junto con Gerschenkron, proveen estudios de caso ejemplares sobre la trayectoria de los «pioneros» europeos, mientras Johnson, junto también con Gerschenkron, se ocupa de los «milagros» que lograron cerrar la brecha con los pioneros del desarrollo. El texto de Olson sirve para entender por qué los países pioneros o los milagros que ya cerraron la brecha, una vez consolidados como economías

avanzadas, tienen un techo de alrededor 2,5 % en su tasa de crecimiento. Las «catástrofes» africanas son el foco empírico de Bates y las de Medio Oriente, el de Mahdavi. El «pelotón del medio» latinoamericano es, en el texto de Prebisch, resultado del «deterioro de los términos de intercambio», a su vez consecuencia de diferencias en las instituciones que regulan el mercado laboral en los países avanzados y en América Latina. El lector encontrará en estos textos teoría original de alto vuelo al servicio de análisis empíricos que todavía son difíciles de superar.

Notas

1. La selección de artículos para este volumen fue llevada a cabo por Sebastián Mazzuca para la presente Serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*, dirigida por Christian Asinelli y coordinada por Carlos H. Acuña.
2. Para mayor precisión sobre el concepto de régimen político, véase Mazzuca y Munck (2011).
3. Véase Solow (1956) y para una excelente síntesis de los desarrollos motivados por Solow, véase Jones (2002).
4. Cada categoría de causas tiene sus manifiestos contemporáneos. Para la geografía, véanse Diamond (1998) y Gallup, Sachs y Mellinger (1999); para la cultura, Landes (1999) y Ferguson (2011); y para las instituciones, véase, Hall y Jones (1999), Acemoglu y Robinson (2012) y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004).
5. La macroeconomía del crecimiento también es conocida como macroeconomía de largo plazo, para distinguirla de la macroeconomía a secas o de corto plazo, que se enfoca en fluctuaciones trimestrales o anuales en nivel de precios, consumo, inversión y empleo.
6. Con otra terminología y una taxonomía levemente diferente, el texto de Olson en este volumen es el primero en proponer la distinción entre causas próximas y fundamentales, que por estos días popularizó el trabajo de Acemoglu y Robinson. El texto de North y Weingast incluido en este volumen no es el primero de North, pero sí el más representativo del tipo de argumento teórico y estudio de caso que distingue al «Nuevo Institucionalismo Económico». Textos previos incluyen North y Thomas (1973) y North (1981).
7. Adam Smith y David Ricardo son los padres fundadores de la Economía Política. No lo serían si se hubieran limitado a sostener que el mercado es la causa más importante del crecimiento económico (¡aun antes de que la observación estuviera respaldada estadísticamente!). El valor de sus aportes radica en que también especificaron el mecanismo que conecta la causa institucional con el efecto

económico, en el contexto de sociedades nacionales en el caso de Smith y del comercio internacional en el caso de Ricardo. El mercado —los derechos de propiedad y la libertad de producir y comerciar— induce división del trabajo y competencia entre productores por precio y calidad. A su vez, la especialización productiva y la competencia económica maximizan el producto agregado. La Economía Política contemporánea ha identificado un gran arsenal adicional de mecanismos causales, generalmente basados en la interacción estratégica entre ganadores y perdedores, no solo para el mercado, sino también para las instituciones políticas.

⁸. La entrada «*market failure*» de Wikipedia, accedida en noviembre de 2015, es una fuente excelente de clarificación conceptual: https://en.wikipedia.org/wiki/Market_failure.

⁹. En este texto, “Economía Política” con mayúsculas se refiere a la disciplina y se diferencia de “economía política” con minúsculas, que remite a los procesos de conflicto, competencia y cooperación —especialmente la interacción entre perdedores y ganadores, presentes o futuros, en cada escenario político o económico— que dinamizan o estancan el desarrollo económico.

¹⁰. Véanse los textos de Becker (1983) y Krueger (1974), además del de Olson y Bates en este volumen.

¹¹. El texto de Przeworski (2004) reseña la literatura. Lipset (1959) es la fuente original, en las ciencias sociales modernas, de la hipótesis sobre la relación causal en sentido opuesto, donde desarrollo causa democracia.

¹². Véase el texto de Johnson (1987) en este volumen.

¹³. Véanse los textos de Besley y Coate (1998) y Meltzer y Richard (1981).

¹⁴. Para la distinción entre instituciones de acceso e instituciones de ejercicio del poder del Estado, véase Mazzuca (2010). Para la «autonomía arraigada» como precondition del Estado desarrollista, véase Evans (1995).

¹⁵. Como cada nueva cocondición y precondition en una cadena causal tiene a su vez su propio juego de cocondiciones y precondiciones, la indagación corre el riesgo de extenderse *ad infinitum*. Sin embargo, en la cuestión de las precondiciones del régimen político, la literatura parecer comenzar a consensuar que se cierra un «círculo maestro» de retroalimentación en la economía política. Una precondition de la democracia, por ejemplo, es el desarrollo económico mismo. Ello plantea la difícil tarea de definir que porción del efecto sobre la democratización corresponde al desarrollo, *neto* de la retroalimentación, y viceversa.

¹⁶. Los textos de Olson, North, Acemoglu y Robinson, Gerschenkron, Prebisch y Johnson forman parte de este volumen. Un excelente artículo del sociólogo Peter Evans (1989), muy representativo de su economía política, será incluido en el próximo libro de esta Serie. Otro escrito de este autor (1996) ya fue incorporado en *El valor estratégico de la gestión pública* de esta misma Serie.

- ¹⁷ El artículo de Olson en este volumen, traducido por primera vez al castellano, es incluso poco conocido en inglés, aunque anticipa casi todos los puntos que luego elaboraría en el clásico contemporáneo *The Rise and Decline of Nations* (2008).
- ¹⁸ La otra pertenece a Hayek, quien planteó por primera vez que el volumen de información que de forma descentralizada comunica el mercado es infinitamente superior al volumen de información que puede recabar y procesar el Estado. Véase Hayek (1944, 1945).
- ¹⁹ Por supuesto, el texto de Polanyi es mucho más que una «cocondición» en una cadena causal. Contiene en buena medida el aparato teórico que Polanyi usa sin explicitar en *La gran transformación* (2007) y es el manifiesto más compacto a favor de la «economía sustantivista».
- ²⁰ Véase Mazzuca (2016) para la demarcación de las trayectorias de crecimiento económico y una historia estilizada del desarrollo mundial por medio de la clasificación de países en pioneros, milagros, catástrofes y pelotón del medio, que a su vez se dividen en pujantes y rezagados.

Referencias

- Acemoglu D., Johnson S. y Robinson J. A. (2005). "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth". *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1: 385-472.
- Acemoglu, D. y Robinson J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Madrid: Deusto.
- Bates, R. (1983). "The Nature and Origins of Agricultural policies in Africa". *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 107-133.
- Becker, G. (1983). "A theory of competition among pressure groups for political influence". *The Quarterly Journal of Economics*, 371-400.
- Besley, T. y Coate, S. (1998). "Sources of inefficiency in a representative democracy: a dynamic analysis". *American Economic Review*, 139-156.
- Diamond, J. M. (1998). *Guns, Germs, and Steel: A short history of everybody for the last 13,000 years*. Londres: Random House.
- Evans, P. (1989). "Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state". *Sociological Forum*, vol. 4, N.º 4, Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". En *Desarrollo Económico*, 35 (140).
- Ferguson, N. (2011). *Civilization: the West and the Rest*. Londres: Penguin.

Gallup, J., Sachs J. y Mellinger A. (1999). "Geography and economic development". *International regional science review* 22.2, 179-232.

Gerschenkron, A. (1962). "Economic Backwardness in Historical Perspective", en *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 5-30 Edición en español ©1968 Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Hall, R. y Jones C. (1999). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?". *The Quarterly Journal of Economics* 114.1, 83-116.

Hayek, von F. (1945). *The Road to Serfdom*. Londres: Routledge.

Hayek, von F. (1944). "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, 519-30.

Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Johnson, C. (1987). "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan", en Deyo F. C. (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, 136-164.

Krueger, A. (1974). "The political economy of the rent-seeking society", *American Economic Review*, 291-303.

Landes, D. (1999). *The Wealth and Poverty of Nations: Why some are so rich and some so poor*. Londres: WW Norton & Company.

Lane, F. (1958). "Economic Consequences of Organized Violence". *The Journal of Economic History*. Vol. 18, N.º 4, Dic., 401-417.

Lipset, S. (1959). "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy". *American Political Science Review*. Vol. 53, N.º 1, 69-105.

Mahdavy, H. (1970). "The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran". En Cook M. A. (ed.). *Studies in the Economic History of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 428-467.

Mazzuca, S. (2010). "Access to Power versus Exercise of Power: Reconceptualizing the Quality of Democracy in Latin America". *Studies in Comparative International Development* 45.3, 334-357.

Mazzuca, S. (2016). "Economía Política del Crecimiento". *Documento de Trabajo N.º 6*. EPyG-UNSAM. Buenos Aires.

Mazzuca, S. y Munck G. (2011). "Regime". En Alt J. et al. (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Washington, DC: CQ Press/SAGE, 1434-37.

- Meltzer, A. y Richard S. (1981). "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy*, 914-927.
- North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton.
- North, D. C. y Thomas R. P. (1973). *The Rise of the Western World: A new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. y Weingast B. R. (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *The Journal of Economic History*. Vol. 49, N.º 4, Dic., 803-832.
- Olson, M. (1976). "The Political Economy of Comparative Growth Rates". En U.S Congress, *US Economic Growth from 1976 to 1986*. Vol. 2, Washington D.C., 25-40.
- Olson, M. (2008). *The Rise and Decline of Nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Polanyi, K. (2007) *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Polanyi, K. (1957). "The Economy as Instituted Process". En Arensberg C., Polanyi K., Pearson W. (eds.). *Trade and Markets in the Early Empires*. Glencoe, IL: The Free Press, 243-269.
- Prebisch, R. (1962). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Boletín Económico de América Latina/CEPAL*. Vol. 7, N.º 1, febrero, 1-24.
- Przeworski, A. (2004). "Democracy and Economic Development". En Mansfield E. y Sisson R. (eds.). *The Evolution of Political Knowledge*. Columbus: Ohio State University Press.
- Rodrik, D., Subramanian A. y Trebbi F. (2004). "Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development". *Journal of economic growth*, 9.2, 131-165.
- Schumpeter, J. A. (1947). "The Creative Response in Economic History". *The Journal of Economic History*, Vol. 7, N.º 2, Nov., 149-159.
- Solow, R. M. (1956). "A contribution to the theory of economic growth." *The Quarterly Journal of Economics*, 65-94.

La respuesta creativa en la historia económica*

Joseph A. Schumpeter

I

Los historiadores y los economistas pueden realizar juntos un viaje interesante y socialmente valioso si así lo desean. Sería una investigación sobre el cambio económico que ha sido tristemente abandonada.

Como cualquiera que esté familiarizado con la historia del pensamiento económico reconocería de inmediato, casi todos los economistas del siglo XIX y muchos del siglo XX creyeron ciegamente que lo único que se necesitaba para explicar un determinado desarrollo histórico era indicar factores condicionantes o causales, como el aumento de la población o la disponibilidad de capital. Sin embargo, esto solo resulta suficiente en el más raro de los casos. Como regla, ningún factor actúa de una única manera y, cuando no lo hace, surge la necesidad de entrar en detalle acerca de su *modus operandi*, es decir, se debe ahondar en los mecanismos a través de los cuales actúa. Algunos ejemplos lo ilustrarán con claridad. A veces, un aumento de la población, en realidad, no tiene ningún otro efecto más allá del que la teoría clásica predice —una disminución del ingreso per cápita—¹; no obstante, otras veces, puede tener un efecto estimulante que provoque nuevos desarrollos que como consecuencia produzcan un aumento en el ingreso real per cápita. O bien, la tasa arancelaria no tiene ningún otro efecto que elevar el precio del *commodity* y, por consiguiente, su producción; sin embargo, también puede dar lugar a una reorganización completa de la industria protegida que, con el tiempo, resulta en un

aumento de la producción tan grande que puede reducir el precio por debajo de su nivel inicial.

La distinción entre las diferentes formas de reacción ante los cambios en la «condición» no ha sido apreciada adecuadamente por los teóricos. Toda vez que una economía o un sector de ella se adapta a un cambio en sus datos de la forma en que la teoría tradicional describe; toda vez que una economía reacciona ante el aumento de la población simplemente agregando nueva inteligencia y nueva fuerza a la mano de obra de los empleos existentes, o una industria reacciona ante la tasa arancelaria mediante la expansión dentro de su práctica existente, podemos decir que estamos frente al desarrollo como una *respuesta adaptativa*. Asimismo, cuando la economía o un sector de la industria o ciertas firmas hacen algo más que está fuera de la práctica existente, estaremos frente de una *respuesta creativa*.

La respuesta creativa tiene, al menos, tres características esenciales: primero, desde el punto de vista del observador que conoce todos los hechos relevantes, siempre puede ser comprendida *ex post*, pero casi nunca puede entenderse *ex ante*, es decir, no puede predecirse aplicando las reglas comunes de la deducción que surgen a partir de hechos preexistentes. Esa es la razón por la cual el «cómo» en lo que anteriormente han sido denominados «mecanismos» debe investigarse caso por caso. Segundo, la respuesta creativa modela la totalidad del curso de sucesos posteriores y su resultado «a largo plazo». No es cierto que ambos tipos de respuestas únicamente dominen lo que a los economistas les encanta llamar «transiciones», por lo cual se deja que los datos iniciales determinen el resultado final. La respuesta creativa produce cambios sociales y económicos completos para bien o, en otras palabras, da lugar a situaciones que no tienen ningún puente con las situaciones que habrían surgido en su ausencia. Por esto, la respuesta creativa es un elemento esencial del proceso histórico; ningún credo determinista puede contradecir esto. Tercero, la respuesta creativa —la frecuencia con que ocurre en un grupo, su intensidad y el éxito o el fracaso—, obviamente, está vinculada, en mucha o poca medida, (a) con la calidad del personal disponible de una sociedad, (b) con la calidad relativa del personal, es decir, la calidad disponible para un campo en particular de la actividad en relación con la calidad disponible, al mismo tiempo, para otros, y (c) con las decisiones, las

acciones y los patrones de comportamiento individuales. En consecuencia, un estudio de la respuesta creativa en los negocios coincide con un estudio del emprendimiento. Los mecanismos del cambio económico en la sociedad capitalista giran en torno a la actividad emprendedora². Ya sea que enfatizamos la oportunidad o las condiciones, o las respuestas de los individuos o de los grupos, resulta evidentemente cierto que, en la sociedad capitalista, las oportunidades y las condiciones objetivas actúan a través de la actividad emprendedora, cuyo análisis es, como mínimo, un camino muy importante hacia la investigación de los cambios económicos en la época capitalista³. Esto es compatible con opiniones muy distintas sobre su importancia como «causa final».

Desde este punto de vista, el emprendedor y su función no son difíciles de conceptualizar: la característica precisa es simplemente hacer algo nuevo o hacer algo que ya se está realizando, pero de una nueva forma (innovación)⁴. Resulta natural, y de hecho se considera una ventaja, que esa definición no establezca ninguna división entre qué es un «emprendimiento» y qué no lo es, dado que la propia vida real no hace esa división, a pesar de que nos da una idea general de ella. Se observa de inmediato que ese «algo nuevo» no necesita ser impresionante ni tener importancia histórica, es decir, no necesita ser como el procedimiento Bessemer para la fabricación en serie de acero o como el motor de explosión. Puede ser como la salchicha Deerfoot. Para apreciar este fenómeno, aun en los niveles más humildes del mundo de negocios, resulta casi fundamental encontrar a los modestos emprendedores en la historia aunque pueda resultar difícil hallarlos.

Distinguir el espíritu emprendedor de otras funciones con las que frecuente pero no necesariamente está asociado —como la «habilidad para la agricultura» que, frecuente pero no necesariamente está vinculada con la posesión de tierras y con la actividad del campo— tampoco presenta dificultades conceptuales. Es evidente que establecer un negocio que representa una nueva idea no es lo mismo que llevar adelante la administración de un negocio en curso, aunque una puede transformarse en la otra y viceversa; por eso, una distinción necesaria es entre emprender y administrar. Como ya hemos mencionado, es fundamental que la función emprendedora, a pesar de que se vea favorecida por la posesión de los medios, no es idéntica a la función del capitalista⁵. Se necesitan con

urgencia nuevas ideas sobre la relación entre las dos, en especial, debido a las frases “yo no puedo” que invaden este tema en la actualidad. En tercer lugar, resulta particularmente importante diferenciar al emprendedor del «inventor». Muchos inventores se han convertido en emprendedores, y la frecuencia relativa con la que eso sucede es, sin duda, un tema interesante para investigar; sin embargo, no existe una conexión necesaria entre estas dos funciones. El inventor produce ideas, el emprendedor «lleva adelante una actividad», que no necesita incluir algo nuevo desde el punto de vista científico, aunque puede hacerlo. Asimismo, una idea o un principio científico por sí mismo no tiene ningún tipo de importancia para la práctica económica: el hecho de que la ciencia griega probablemente haya producido todo lo necesario para construir un motor de vapor no significa que haya ayudado a los griegos o a los romanos a construirlo; el hecho de que Gottfried Wilhelm Leibniz haya sugerido la idea del canal de Suez no ejerció influencia alguna en la historia económica durante doscientos años. E igual de diferentes que las funciones son los dos tipos sociológico y psicológico⁶. Por último, «hacer algo nuevo» no solo es un proceso distinto, sino también es un proceso que provoca consecuencias que son una parte esencial de la realidad capitalista. La historia económica del capitalismo completa sería diferente de lo que es hoy si las nuevas ideas hubieran sido adoptadas de inmediato y sin problemas por todas las compañías para cuyos negocios eran relevantes. Pero no fue así. En la mayoría de los casos, es una única persona o unas pocas las que ven la nueva posibilidad y son capaces de hacer frente a las resistencias y las dificultades, y cuyas acciones siempre salen de la rutina de la práctica establecida. Esto da cuenta de las grandes ganancias que, en general, supone el éxito, así como de las pérdidas y de las vicisitudes del fracaso; estas cuestiones son importantes. Si, en cada caso en particular, las dificultades pueden, de hecho, ser denominadas «transitorias», serán obstáculos temporales que siempre estarán presentes en la economía en su totalidad y que dominarán el ámbito de la vida capitalista permanentemente. Por lo tanto, parece adecuado distinguir «invención» de «innovación».

La definición que equipara emprendimiento con innovación es muy abstracta. Pueden tenerse en cuenta algunas clasificaciones más ricas en contenido, dado su posible uso en el diseño de planes para investigaciones específicas. Existe la clasificación obvia —histórica y sistemática— de los

fenómenos del emprendimiento, realizada de acuerdo con las formas institucionales, como la compañía de comercialización medieval, las posteriores e incipientes «sociedades comerciales formadas a través de documentos constitutivos», la asociación, la «corporación» moderna y similares, sobre la cual existe una enorme cantidad de trabajo histórico⁷. La interacción entre las formas institucionales y la actividad emprendedora, la influencia «delimitadora» de la primera y la influencia «explosiva» de la segunda son, como ya se ha insinuado, un tema muy importante que requiere mayor investigación. Una antigua clasificación realizada según los campos de actividad —comercio, industria, finanzas⁸— está muy vinculada con la clasificación que se mencionó antes. Esta clasificación se ha mejorado según las siguientes distinciones: emprendimientos que introducen «nuevos» *commodities*; emprendimientos que introducen novedades tecnológicas en la producción de *commodities* «existentes»; emprendimientos que introducen nuevas combinaciones comerciales, como la apertura de nuevos mercados para productos o nuevas fuentes de disponibilidad de materiales; y emprendimientos que consisten en reorganizar una industria, por ejemplo, al convertirla en monopolio⁹.

Sin embargo, existen otras clasificaciones que pueden ser de utilidad. Podemos clasificar a los emprendedores de acuerdo con sus orígenes y sus tipos sociológicos: señores feudales y terratenientes aristocráticos, funcionarios públicos —muy importantes, por ejemplo, en Alemania luego de la Guerra de los Treinta Años, especialmente en minería—, agricultores, obreros, artesanos, profesionales; todos ellos embarcados en emprendimientos como los que, en general, se han observado, por lo que resulta sumamente interesante, desde varios puntos de vista, aclarar este asunto. O podemos intentar clasificar el desempeño de los emprendedores según la naturaleza exacta de la «función» realizada y de las aptitudes (algunos hasta pueden agregar la motivación) involucradas. Dado que cabe suponer que todo esto cambió de modo significativo durante la época capitalista, los historiadores económicos están particularmente calificados para trabajar en esta línea.

A pesar de que la frase «hacer algo nuevo» puede ser suficientemente abarcativa, cubre una gran cantidad de actividades diferentes que, a medida que el observador subraya una más que la otra o que su

material muestra una más que la otra, puede aportarle diversos matices al espíritu emprendedor en términos locales, temporales y generales. En algunos casos, o para algunos observadores, puede ser la actividad de «establecer» o de «organizar» la que se destaca del resto; en otros casos, o para otros observadores, puede ser la superación de las resistencias del entorno; hasta, en otros casos, o para otros observadores, sencillamente el liderazgo o, de nuevo, el arte de vender. Así, en mi opinión, en la industria capitalista temprana hubo un tipo de emprendedor que se describe mejor con la palabra «solucionador». La historia moderna proporciona muchos ejemplos del espíritu emprendedor como promotor de la firma¹⁰. Quizá, el típico emprendedor industrial del siglo XIX fue el hombre que puso en práctica un novedoso método de producción, plasmándolo en una nueva compañía, y que luego se acomodaba en el puesto de propietario-gerente si tenía éxito o en el puesto de presidente con paquete accionario de una sociedad, en el que envejecía y se volvía cada vez más conservador. En las grandes corporaciones comerciales de la actualidad, el interrogante que nunca está del todo ausente quién debería ser considerado el emprendedor. En un libro muy conocido, R. A. Gordon ha presentado material muy interesante relacionado con esta pregunta¹¹.

II

La naturaleza económica, la cantidad y la distribución de los rendimientos de la actividad emprendedora constituyen otro conjunto de problemas que se espera sean investigados para arrojar esa luz tan necesaria en este campo. Debemos enfrentarnos a dificultades conceptuales aun antes de toparnos con las complicaciones todavía más extraordinarias vinculadas con la determinación de los hechos. Las «utilidades» de los clásicos ingleses, que fueron analizadas por John Stuart Mill, como la remuneración de la gerencia, las primas por el riesgo asumido y el interés sobre las participaciones, eran un rendimiento de la actividad comercial normal y algo bastante distinto a las ganancias de un emprendimiento exitoso en nuestro sentido del término, aunque estaba influenciado por esta. Esto último puede explicarse mejor si consideramos un caso especial: supongamos que un hombre, al descubrir que existe la posibilidad de producir un caviar aceptable a partir del aserrín, crea la firma Excelsior Caviar y logra tener éxito. Si esta firma es demasiado pequeña para influir en los precios, ya sea del producto o de los factores

de producción, el hombre venderá el primero y comprará los segundos a precios actuales. Por el contrario, si produce la unidad de caviar a un precio más bajo que sus competidores, debido al uso de una materia prima mucho más barata, obtendrá, durante cierto tiempo, ganancias adicionales (esencialmente temporales), hasta que otras compañías copien su método. Esas ganancias se deben al esfuerzo personal, por lo que deberían llamarse «remuneración». Esas ganancias también pueden deberse, y sería igual de justo, al hecho de que su método es exclusivamente suyo durante cierto tiempo, por lo cual también podrían llamarse «ganancias monopólicas». No obstante, sin importar si optamos por llamarlas «remuneración» o «ganancias monopólicas», inmediatamente debemos agregar que son un tipo especial de remuneración o de ganancias monopólicas distinto, que difiere en aspectos relevantes de lo que, en general, queremos denotar al usar esos términos. En consecuencia, mejor las denominamos simplemente «ganancias o utilidades del emprendimiento». Sin embargo, vale resaltar que si esta firma representa una «fortuna», a menudo, esta no surge de los ingresos netos reales que se ahorran y que se invierten en el mismo negocio o en algún otro. Esencialmente, surge como una ganancia de *capital*, es decir, como el valor descontado del flujo de los posibles rendimientos adicionales.

En este sencillo caso, el cual, de todos modos, constituye un tipo, el investigador no se enfrenta a otras dificultades más que aquellas relacionadas con la determinación de los hechos. Además, resulta claro qué sucede con esa ganancia adicional: en este escenario, el emprendedor se queda con las ganancias del emprendimiento¹² y también, si contamos con los hechos, podemos observar, dicho en términos cotidianos, cómo los «frutos del progreso involucrado pasan a los consumidores y a los trabajadores». La velocidad de este proceso de «transmisión» varía mucho, pero siempre funciona, en casos aislados como el que estamos analizando, a través de una caída en el precio del producto hasta el nuevo nivel de los costos, que seguro ocurrirá cuando la competencia se acerque al éxito de la firma que triunfó. Sin embargo, aun aquí nos encontramos con la práctica de los innovadores que procuran mantener sus rendimientos por medio de patentes y de otras formas. Las ganancias antes descritas se transforman gradualmente en ganancias provenientes de la restricción intencional de la competencia y crean dificultades en materia de diagnóstico que, a veces, son insuperables¹³. La acumulación de casos históricos cuidadosamente

analizados es el mejor modo de arrojar luz sobre estas cuestiones, de proporcionarle al teórico supuestos estratégicos y de desterrar eslóganes.

Si las innovaciones no son ni eventos individualmente pequeños ni aislados, las complicaciones nos agobian. Por lo tanto, la actividad emprendedora afecta los salarios y las tasas de interés desde el comienzo y se convierte en un factor —en mi opinión, el fundamental— en las épocas de auge y de depresión. Esta es una de las razones, pero no es la única, por la cual las ganancias del emprendimiento no son rendimientos netos (1) para el conjunto total de personas que intentan llevar adelante iniciativas emprendedoras, (2) para el sector industrial en el que ocurre la innovación, tampoco (3) para los intereses capitalistas que financian la actividad emprendedora ni para la clase capitalista en su totalidad.

En referencia al primer punto, pude haber hecho mi caso especial más realista asumiendo que varias o muchas personas intentan producir ese caviar y que todas excepto una fracasan en crear un producto vendible antes de que el éxito de esa única persona represente un ejemplo a seguir. Las ganancias del emprendedor exitoso y de los capitalistas que lo financiaron —cuando el capital financia el emprendimiento, el interés se paga de las ganancias del emprendimiento, hecho que resulta de suma importancia para nuestra comprensión del fenómeno del interés— deberían estar relacionadas con los préstamos de todos los emprendedores y de los capitalistas que intentaron lograr ser exitosos y fracasaron, y no con el esfuerzo del emprendedor exitoso ni con los préstamos otorgados por los capitalistas que lo financiaron. La presencia de ganancias para el emprendimiento que son tan enormes como para parecernos impresionantes, desde el punto de vista de la sociedad, e irracionales es considerada compatible con un rendimiento negativo para los emprendedores y para los capitalistas que financiaron el emprendimiento como un único grupo¹⁴.

Es igual de claro que las ganancias del emprendimiento no son un aumento neto respecto de los rendimientos del sector industrial donde ocurren. El impacto del nuevo producto o del nuevo método representa pérdidas para las compañías «anteriores». La competencia del hombre que tiene una curva de costos significativamente más baja es, de hecho, la verdadera competencia eficiente que al final revoluciona la industria.

Una investigación detallada de este proceso, que puede adoptar muchas formas, podría enseñarnos mucho sobre cómo funciona el capitalismo de hecho, que por ahora percibimos con vaguedad.

En relación con el tercer punto, si bien tenemos una considerable cantidad de información sobre cómo cambian los salarios de la clase trabajadora en el proceso económico, tanto con respecto al dinero real que reciben como al empleo, sabemos mucho menos acerca de esa entidad elusiva, el capital, que es destruida y recreada de modo incesante. Resulta obvio que la enseñanza del teórico, según la cual el capital «migra» de las industrias en decadencia a las industrias en auge, es poco realista: el capital «invertido» en ferrocarriles no migra hacia el transporte aéreo o terrestre, sino que desaparece con ellos. La investigación sobre las historias de las industrias, las compañías y las firmas, incluidos los estudios de sectores realizados con el fin de señalar el tiempo que una firma típica se mantiene en el negocio y el cómo y el porqué lo abandona, puede eliminar una noción preconcebida sobre este tema.

III

Por último, me gustaría abordar un conjunto más de problemas sobre el cual podemos esperar que el análisis histórico aclare, es decir, los problemas que rodean a la siguiente pregunta: ¿La importancia de la función emprendedora disminuye a medida que el tiempo pasa? Existen importantes razones para creer que esto es así. Por un lado, el desempeño emprendedor representa la capacidad para percibir nuevas oportunidades que no pueden probarse al momento en el que se debe accionar y, por otro lado, tendrá el poder adecuado para vencer la resistencia que el entorno social presente ante el cambio. Sin embargo, el alcance de las expansiones comprobables y de la acción impulsada por ideas y corazonadas está siendo cada vez más reemplazada por la acción basada en «descubrir qué hacer». Asimismo, el entorno moderno puede presentar una resistencia menor a los nuevos métodos y a los nuevos bienes comparado con lo que sucedía en el pasado. En la medida en que esto sea así, el elemento de la intuición y el esfuerzo personal podría ser menos esencial de lo que solía ser: se podría esperar que ceda su lugar al trabajo en equipo de los especialistas; en otras palabras, se podría suponer que el mejoramiento

se torne cada vez más automático. Nuestra impresión con respecto a este efecto es reforzada por los fenómenos paralelos en otros campos de la actividad. A modo de ejemplo, sin duda, un comandante moderno representa menos en el comienzo de una guerra que los comandantes del pasado por la misma razón que mencionábamos, ya que las campañas se han tornado más calculables que antes, por lo que hay menos lugar para el liderazgo personal.

No obstante, en la actualidad, esto es solo una impresión; serán los historiadores los que deban confirmarla o refutarla. Sin embargo, si logra comprobarse mediante investigación, será un resultado de suma importancia. Esto así, deberíamos esperar que todo el mecanismo del desarrollo económico cambie de manera significativa. Entre otras cuestiones, la economía se burocratizaría progresivamente a sí misma. De hecho, existe una gran cantidad de síntomas al respecto. Además, las consecuencias irían mucho más allá del campo de los fenómenos económicos. Así como las clases de guerreros han perdido importancia desde que la guerra —en particular, el manejo de los ejércitos en el campo de batalla— comenzó a ser cada vez más «mecanizada», la clase empresarial puede dejar de ser tan relevante a medida que su figura más significativa, el emprendedor, poco a poco pierda su función más esencial. Esto daría lugar a una estructura social distinta.

Por lo tanto, la sociología del emprendimiento va más allá de lo que está implícito en las preguntas sobre las condiciones que producen o le dan forma, que favorecen o inhiben la actividad emprendedora. Alcanza la estructura y las propias bases de, al menos, la sociedad o del sector capitalista de una determinada sociedad. El modo más rápido de mostrar esto es el reconocimiento de los hechos; al igual que el surgimiento de la clase burguesa en su totalidad está vinculado con el éxito de la iniciativa comercial, industrial y financiera, el hecho de que una familia individual alcance el estado «capitalista» dentro de esa clase está, a menudo¹⁵, asociado con el éxito emprendedor, y de que la eliminación de una familia de la clase «capitalista» está, en general, conectado con la pérdida de esas actitudes y aptitudes de liderazgo industrial o de alerta que ingresan a nuestro cuadro del tipo emprendedor del hombre de negocios.

Ahora bien, estos hechos, si es que lo son, nos podrían enseñar mucho acerca de esos problemas fundamentales, como la naturaleza de la estructura de clases de la sociedad capitalista; el tipo de civilización de clases que desarrolla y que difiere tan característicamente de la civilización de clases de la sociedad feudal; su esquema de valores; su política, en especial, sus actitudes en materia de Estado, Iglesia y guerra; su desempeño y sus fracasos; su grado de duración. Sin embargo, se debe trabajar mucho para lograr opiniones defendibles desde el punto de vista de las ciencias sobre todo esto y sobre cuestiones afines. Primero, deben establecerse estos «hechos». ¿Cuán cierto es, por ejemplo, que los emprendedores «alimentan» o renuevan el estrato capitalista, aunque ellos mismos no forman una clase social, pero se originan en casi todos los estratos existentes? Para expresarlo de manera distinta, ¿este último se recluta a sí mismo a través de los éxitos emprendedores? O bien, en otras palabras, ¿la «típica» historia de las familias industriales lleva a los desempeños emprendedores que «crearon» una empresa que luego, durante un tiempo, produjo excedentes capitalistas al ser simplemente «administrada» con mayor o menor eficiencia? ¿Cuánta verdad estadística hay en el dicho norteamericano: «Tres generaciones separan a un descamisado de otro descamisado»? Segundo, ¿cuál es, medida por resultados observables, la importancia económica, cultural y política del hecho de que, aunque la función emprendedora no puede ser transmitida por herencia, excepto tal vez por herencia biológica, la posición financiera o industrial creada sí puede serlo? ¿Cuánta verdad hay en el argumento de que el interés de la familia industrial es, en la sociedad capitalista, el guardián del futuro económico de la nación?

Estos interrogantes, que podrían multiplicarse fácilmente, con frecuencia han atraído la atención de los académicos. Todos los manuales de historia económica contienen algo de material acerca de los orígenes de los emprendedores de reputación histórica, y algunos estudios han sido inspirados por la completa conciencia de la importancia de las respuestas en nuestra comprensión de la sociedad capitalista y de los modos en que esta funciona¹⁶. No obstante, estos estudios son pocos y esa atención ha sido esporádica. No sabemos lo suficiente como para realizar generalizaciones válidas, ni siquiera para asegurar que existen generalizaciones para hacer. En consecuencia, la mayoría de nosotros como economistas tenemos

algunas opiniones sobre estas cuestiones. Sin embargo, esas opiniones están más vinculadas con nuestras ideas o con nuestros ideales preconcebidos que con hechos sólidos, así como con nuestro hábito de ilustrarlas mediante casos aislados que han llegado a nuestro conocimiento, lo cual resulta un reemplazo obvio pero inadecuado de una investigación seria. La *Teoría de la clase ociosa*, de Thorstein Veblen —o, en realidad, la de Nikolái Bujarin— ejemplifica bien esto de lo que hablo. Es brillante y sugerente. Sin embargo, es un ensayo impresionista que no aborda los problemas reales involucrados. Aun así, existe abundante material, por lo que les espera una tarea enorme y provechosa a aquellos que deseen llevarla a cabo.

Notas

* Título original "The Creative Response in Economic History" de Joseph A. Schumpeter en *The Journal of Economic History*, Vol. 7, N.º 2, Nov. 1947. **Primera edición en inglés ©1947 Economic History Association**, publicada por Cambridge University Press. Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

1. Incluso, dentro de los supuestos de la teoría clásica, esto no es necesariamente cierto; pero no debemos ahondar en este tema.
2. La función en sí misma no está ausente en otras formas de sociedad; sin embargo, el espíritu emprendedor capitalista es un fenómeno bastante distinto que debe ser destacado.
3. Arthur H. Cole ha abierto nuevas perspectivas en esta área en su discurso presidencial ante la Asociación de Historia Económica, «An Approach to the Study of Entrepreneurship», *The Tasks of Economic History* (edición complementaria de *The Journal of Economic History*), VI (1946), 1-15.
4. Se puede proporcionar una definición exacta a través del concepto de «funciones de producción». Para conocer más sobre este tema, ver Lange, O., «A Note on Innovations», *Review of Economics Statistics*, XXV (1943), 19-25.
5. A veces, se sostiene que el espíritu emprendedor, aunque no exigía poseer capital anticipadamente (o exigía muy poco capital) en la primera etapa del capitalismo, tiende a ser dependiente de este a medida que pasa el tiempo, en especial, en la época de las grandes sociedades comerciales. Nada más alejado de la realidad. Durante el siglo XIX, se volvió cada vez más sencillo obtener el dinero de otras personas por medio de métodos que no eran la asociación y, en nuestra propia época, la promoción dentro del armazón de las firmas existentes ofrece un acceso mucho más conveniente a las funciones emprendedoras del que existía en el mundo de las firmas administradas por sus dueños. Tal vez, un potencial emprendedor de hoy no encuentra una firma, no porque no puede hacerlo, sino porque sencillamente prefiere el otro método.

- ⁶. La relación entre los dos ha atraído interés en el pasado. Ver, por ejemplo, Taussig, F. W. (1915), *Inventors and Money-Makers*. Nueva York: The Macmillan Company.
- ⁷. Gustav von Schmoller introduce esta cuestión en su tratado general (*Grundriss*) de 1904. Sin embargo, la novedad solo consistió en el uso sistemático que hizo del resultado de la investigación histórica. De modo menos sistemático, este tema había ingresado a los tratados generales con anterioridad.
- ⁸. Las instituciones y las prácticas financieras ingresan a nuestro círculo de problemas de tres formas: son «auxiliares y condicionantes»; la actividad bancaria puede ser el objeto de la actividad emprendedora, es decir, la introducción de nuevas prácticas bancarias puede constituir un emprendimiento y los banqueros (u otros «financistas») pueden utilizar los medios que tienen a su disposición para embarcarse ellos mismos en emprendimientos comerciales e industriales (por ejemplo, John Law). Ver el libro reciente de Fritz Redlich (1947). *The Molding of American Banking —Men and Ideas—*. Nueva York: Hafner Publishing Company.
- ⁹. Este caso hace hincapié en la conveniencia, también presente en otros, de despojar a nuestra idea de desempeño emprendedor de cualquier juicio de valor preconcebido. Si un determinado éxito emprendedor beneficia o perjudica a la sociedad o a un grupo en particular dentro de esta es una cuestión que debe decidirse según los méritos de cada caso. Un emprendimiento que tiene como consecuencia una posición monopólica, aun si se lleva a cabo con el único fin de asegurar las ganancias del monopolio, no es necesariamente antisocial en su efecto total; aunque, en general, lo es.
- ¹⁰. En cierto modo, el promotor que solo «establece» nuevos intereses comerciales puede ser considerado el tipo más puro de emprendedor. En realidad, en su mayor parte, no es más que un agente financiero que tiene facultades, si las tuviera, para emprender —no más que el abogado que lleva a cabo el trabajo legal necesario—. Sin embargo, existen importantes excepciones a esto.
- ¹¹. Gordon, R. A. (1945). *Business Leadership in the Large Corporation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- ¹². Debería resultar obvio que esto no significa que la totalidad de las ganancias sociales obtenidas del emprendimiento quedan en manos del emprendedor. No obstante, la cuestión relativa a la valoración de las ganancias sociales provenientes del emprendimiento, absolutas y relativas a las acciones del emprendimiento, así como la valoración de los costos sociales involucrados en un sistema que depende de los intereses comerciales para llevar adelante sus innovaciones es demasiado compleja y, tal vez, incluso inútil, por lo que me excuso por no ahondar en ella.
- ¹³. Por supuesto, resulta aún más difícil una valoración responsable, es decir, una que no esté vinculada a eslóganes populares. Sin duda, las medidas para mantener las ganancias adicionales retrasan el proceso de «transmisión de los frutos del progreso». No obstante, el hecho de saber que esas medidas se encuentran disponibles puede ser necesario para inducir a cualquiera a embarcarse en ciertas iniciativas. También

pueden existir otras ventajas compensadoras relacionadas con esas medidas, en especial, cuando la rápida introducción de nuevos métodos en el uso general representaría graves trastornos laborales y cuando las ganancias del emprendimiento son fuentes importantes del capital emprendedor.

¹⁴. Determinar si esto es así en cada caso es, por supuesto, extremadamente difícil. Los éxitos sobresalen tanto de modo estadístico como de otra forma, pero los fracasos pueden pasar inadvertidos. Esta es una de las razones por la que los economistas parecen impresionarse mucho ante los éxitos extraordinarios. Otro motivo que explica la valoración defectuosa es desatender el hecho de que las ganancias espectaculares pueden estimular, de manera más eficaz, que lo que lo haría la misma suma si estuviera distribuida equitativamente. Esta es una cuestión que ningún tipo de especulación puede determinar. Solamente un conjunto de hechos puede decirnos cómo debemos estructurar nuestra teoría.

¹⁵. Es decir, el emprendimiento exitoso es aquel método de ascenso en la escala social que es característico del modelo capitalista. Por supuesto, ese no es el único. En primer lugar, existen otras posibilidades dentro de la esfera económica, como la posesión de un agente natural valioso (por ejemplo, la tierra urbana), la mera especulación o hasta, de vez en cuando, el éxito en la simple administración que no necesita contar con el elemento específicamente emprendedor. En segundo lugar, hay alternativas fuera de la esfera de los negocios, dado que el éxito comercial ya no es el único método de ascenso en la sociedad capitalista como el servicio militar prestado a cambio de tierras lo era en la sociedad feudal.

¹⁶. Un ejemplo es el estudio llevado a cabo por F. J. Marquis y S. J. Chapman sobre el estrato gerencial de la industria del algodón de Lancashire que fue publicado en el *Journal of the Royal Statistical Society*, LXXV, Pt. III (1912), 293-306.

La economía como proceso instituido*

Karl Polanyi

En este capítulo, nuestro propósito fundamental es determinar qué significado puede adscribirse de manera consistente al término «económico» en todas las ciencias sociales.

Cualquier intento en este sentido debe partir del simple reconocimiento de un hecho: cuando se refiere a las actividades humanas, el término «económico» es una composición de dos significados cuyas raíces son independientes. Los denominaremos significado sustantivo y significado formal.

El significado sustantivo se desprende de la dependencia del hombre, para su subsistencia, de la naturaleza y de sus semejantes. Alude al intercambio con el entorno natural y social en tanto el resultado de ese intercambio le proporciona los medios para satisfacer sus necesidades materiales.

El significado formal se deriva de la relación entre medios y fines tal como aparece, por ejemplo, en las palabras «economizar» y «económico»¹. Se refiere a la situación determinada de elegir, esto es, a la elección entre los distintos usos de los medios inducida por la insuficiencia de dichos medios. Si llamamos lógica de la acción racional a las reglas que determinan la elección de los medios, podemos entonces denominar esta variante de la lógica con un término improvisado, como el de economía formal.

Los dos significados de «lo económico», el sustantivo y el formal, no tienen nada en común. El último proviene de la lógica, el primero de la realidad. El significado formal implica un conjunto de reglas concernientes a la elección entre los usos alternativos de medios insuficientes. El significado sustantivo no implica elección alguna ni insuficiencia de medios; el sustento del hombre puede comportar o no la necesidad de elegir y, en caso de haber elección, no precisa estar inducida por el efecto limitante de la «escasez» de los medios. En realidad, algunas de las condiciones físicas y sociales más importantes de la subsistencia, tales como la disponibilidad del aire y del agua, o la devoción de una madre por su criatura, no son por lo general tan limitantes. El sentido de una y otra raíz difiere de la misma forma en que el poder de un silogismo difiere de la fuerza gravitacional. En el primer caso, se trata de las leyes del intelecto; en el segundo, de las leyes de la naturaleza. Los dos significados no podrían estar más separados. Semánticamente hablando, se hallan en direcciones opuestas de la brújula.

Según nuestra propuesta, solo el significado sustantivo de «lo económico» es capaz de proporcionar los conceptos que las ciencias sociales necesitan para investigar todos los sistemas económicos empíricos del pasado y del presente. El marco general de referencia que procuramos construir exige, por lo tanto, un tratamiento del tema en términos sustantivos. El primer obstáculo con el que tropezamos se encuentra, como ya indicamos, en ese concepto de «lo económico» ingenuamente compuesto por dos significados diversos: el formal y el sustantivo. Por cierto, la fusión de significados no es recusable siempre y cuando seamos conscientes de sus efectos restrictivos. Pero el concepto habitual fusiona los significados de «subsistencia» y «escasez» de lo económico sin tomar suficientemente en cuenta los peligros que dicha fusión entraña para la comprensión clara del tema.

Tal combinación de términos surgió de circunstancias fortuitas desde un punto de vista lógico. Las dos últimas centurias generaron, en Europa occidental y en Norteamérica, una organización del sustento humano para la cual las reglas de la elección resultaban singularmente aplicables. Este tipo de economía consistía en un sistema de mercados formadores de precios. Dado que los actos de intercambio, tal como se los practicaba en ese sistema, involucraban a los participantes en elecciones inducidas

por una insuficiencia de medios, el sistema podía ser reducido a un patrón que se prestaba para la aplicación de métodos basados en el significado formal de «lo económico». En la medida en que la economía estaba controlada por ese sistema, los significados formal y sustantivo coincidían en la práctica. Los legos aceptaron el concepto compuesto como algo natural, y lo mismo hicieron Marshall, Pareto y Durkheim. Solo Menger criticó el término en una obra póstuma, pero ni él, ni Max Weber, ni Karl Marx, ni, posteriormente, Talcott Parsons comprendieron la importancia de esa distinción para el análisis sociológico. En rigor, no parecía haber una razón válida para establecer una distinción entre las dos raíces de significado de un término que, como dijimos, estaban destinadas a coincidir en la práctica.

Aunque hubiera sido una crasa pedantería diferenciar los dos significados de «lo económico» en el lenguaje común y corriente, su fusión en un concepto único demostró ser nociva para una metodología precisa de las ciencias sociales. La economía era, naturalmente, la excepción, pues en el sistema de mercado sus términos tenían que ser bastante realistas. Pero cuando el antropólogo, el sociólogo o el historiador se dedicaron a estudiar el lugar ocupado por la economía en la sociedad descubrieron una gran variedad de instituciones diferentes del mercado en las que estaba encastrado el sustento humano. Sus problemas no podían abordarse con la ayuda de un método analítico concebido solo para una forma especial de la economía que dependía de la presencia de elementos específicos del mercado².

Todo lo dicho deja sentada una secuencia aproximada del argumento.

Así pues, comenzaremos por un análisis detallado de los conceptos que se desprenden de los dos significados de «lo económico» centrándonos primero en el formal y pasando luego al sustantivo. Se demostrará, entonces, que es posible describir los sistemas económicos empíricos —sean primitivos o arcaicos— de acuerdo con la manera en que el proceso económico se ha instituido. Las tres instituciones del comercio, la moneda y el mercado nos darán la posibilidad de poner a prueba esas ideas. Dichas instituciones se han definido previamente solo en términos formales y, por lo tanto, excluyen todo abordaje que no sea el

del mercado. Su tratamiento en términos sustantivos debería entonces acercarnos al anhelado marco universal de referencia.

Los significados formal y sustantivo de «lo económico»

Vamos a examinar los conceptos formales partiendo de la manera en que la lógica de la acción racional genera la economía formal y esta, a su vez, da origen al análisis económico.

La acción racional se define aquí como la elección de los medios con respecto a los fines. Los medios son todo aquello que resulta apropiado para servir a un fin, sea en virtud de las leyes de la naturaleza o en virtud de las leyes del juego. Por consiguiente, «racional» no se refiere ni a los medios ni a los fines, sino, más bien, a la relación de los medios con los fines. No se supone que sea más racional desear vivir que desear morir, o que en el primer caso resulte más racional alcanzar ese objetivo mediante la ciencia y no mediante la superstición. Cualquiera sea el fin, es racional elegir nuestros medios en concordancia con el objetivo propuesto; y en cuanto a los medios, no sería racional actuar según criterios diferentes de aquellos en los que uno cree. Así, para el suicida, es racional elegir medios pasibles de causarle la muerte y, en caso de ser adepto a la magia negra, pagarle a un brujo para lograr su cometido.

La lógica de la acción racional se aplica entonces a todos los medios y fines concebibles que cubren la casi infinita variedad de los intereses humanos. En el ajedrez o en la tecnología, en la vida religiosa o en la filosofía, los fines pueden abarcar desde las cuestiones más banales hasta las más recónditas y complejas. Análogamente, en el campo de la economía, en el cual los fines varían desde la momentánea mitigación de la sed hasta el logro de una vejez vigorosa, los medios correspondientes incluyen un vaso de agua y la confianza en la solicitud filial sumada a las virtudes de una vida al aire libre.

Si suponemos que la elección está inducida por una insuficiencia de medios, la lógica de la acción racional se convierte en esa variante de la teoría de la elección que denominamos economía formal. Y aunque aún no se relacione lógicamente con el concepto de economía humana, ya

ha avanzado un paso en esa dirección. La economía formal alude, como dijimos, a una situación de elección que surge a partir de una insuficiencia de medios. En esto consiste el llamado postulado de la escasez, el cual requiere, en primer lugar, insuficiencia de medios y, en segundo lugar, que la elección esté inducida por dicha insuficiencia. La insuficiencia de los medios con respecto a los fines se determina con la ayuda de una simple operación de «marcado» [*earmarking*], que muestra si hay o no lo suficiente para todo. Para que la insuficiencia induzca la elección, debe haber más de un uso de los medios, así como fines categorizados, es decir, al menos dos fines ordenados según un orden de preferencia. Ambas condiciones son fácticas. La razón por la cual los medios pueden utilizarse de determinada manera —sea convencional o tecnológica— es, por cierto, irrelevante. Y lo mismo se aplica a la categorización de los fines.

Habiendo definido elección, insuficiencia y escasez en términos operacionales, es fácil ver que así como hay elección de medios sin insuficiencia también hay insuficiencia de medios sin elección. Es posible que la elección esté inducida por el hecho de preferir lo correcto a lo incorrecto (elección moral) o que en una encrucijada nos veamos obligados a elegir entre dos senderos para llegar a destino, los cuales ofrecen idénticas ventajas y desventajas (elección inducida operativamente). En los dos casos, la abundancia de medios, lejos de disminuir las dificultades de la elección, las multiplica. Desde luego, la escasez puede estar presente o no en casi todos los campos de la acción racional. No toda filosofía es pura creatividad imaginativa, también puede ser cuestión de economizar valiéndose de supuestos. En cuanto al ámbito de la subsistencia humana, hay civilizaciones en las que las situaciones de escasez son casi excepcionales, mientras que en otras son dolorosamente habituales. En ambos casos, la presencia o ausencia de escasez es una cuestión de hecho no importa si la insuficiencia se debe a la naturaleza o a la ley.

Por último, pero no por ello menos importante, nos ocuparemos del análisis económico. Esta disciplina no es sino el resultado de aplicar la economía formal a una economía de determinado tipo, esto es, al sistema de mercado. Aquí la economía está incorporada en instituciones que hacen que las elecciones individuales generen movimientos interdependientes

que constituyen el proceso económico. Ello se logra generalizando el uso de mercados formadores de precio. Todos los bienes y servicios, incluidos la mano de obra, la tierra y el capital, están a la venta en los mercados, por consiguiente, tienen un precio. Todas las formas de ingreso se derivan de la venta de bienes y servicios: los salarios, la renta y los intereses aparecen como diferentes casos del precio según los artículos vendidos. La introducción general del poder de compra como medio de adquisición convierte el proceso de satisfacer lo requerido en una asignación de medios insuficientes con usos alternativos, a saber: la moneda. De esto se infiere que tanto las condiciones de elección cuanto sus consecuencias son cuantificables bajo la forma de precios. Cabe afirmar, entonces, que al centrarse en el precio como el hecho económico *par excellence*, el método formal de abordaje brinda una descripción total de la economía en cuanto determinada por elecciones inducidas por una insuficiencia de medios. Las herramientas conceptuales que permiten llevar esto a cabo constituyen la disciplina del análisis económico.

A partir de ahí se deducen los límites dentro de, los cuales el análisis económico puede demostrar su eficacia en cuanto método. El uso del significado formal denota que la economía es una secuencia de actos inherentes al economizar, vale decir, de elecciones inducidas por la escasez de medios. Aunque las reglas que determinan esos actos sean universales: la medida en que son aplicables a una economía específica depende de si dicha economía consiste realmente en una secuencia de tales actos. Para producir resultados cuantitativos, los movimientos locacionales y apropiativos que constituyen el proceso económico deben presentarse como funciones de acciones sociales respecto de medios insuficientes orientadas por los precios resultantes. Una situación de esa índole solo es posible en un sistema de mercado.

La relación entre la economía formal y la economía humana es, en efecto, contingente. Fuera de un sistema de mercados formadores de precios, el análisis económico pierde gran parte de su pertinencia en cuanto método para indagar el funcionamiento de la economía. Un caso bien conocido es el sistema planificado centralmente basado en precios que no son de mercado.

La fuente del significado sustantivo es la economía empírica. Esta puede definirse brevemente (si no atractivamente) como un proceso instituido de interacción entre el hombre y su entorno, cuyo resultado es un continuo abastecimiento de medios materiales para satisfacer las necesidades. La satisfacción de las necesidades es «material» cuando implica el uso de medios materiales para satisfacer los fines. En el caso de un tipo específico de necesidades fisiológicas, tales como el alimento o el techo, ello incluye el uso de los llamados servicios. La economía es, por tanto, un proceso instituido en el que se destacan dos conceptos: el de «proceso» y su «condición de ser instituido» [*institutedness*]. Veamos qué aportan a nuestro marco de referencia.

Proceso sugiere un análisis en términos de movimiento. Los movimientos se refieren o bien a cambios en la localización, o en la apropiación, o bien en ambas. En otras palabras, los elementos materiales pueden modificar su posición, sea cambiando de lugar, sea cambiando de manos. Estos cambios de posición tan diferentes pueden ir juntos o no. Puede decirse que, entre ambos tipos de movimientos se agotan las posibilidades comprendidas en el proceso económico en cuanto fenómeno natural y social.

Los movimientos locacionales incluyen la producción junto con el transporte, para los cuales el desplazamiento espacial de objetos es igualmente esencial. Los bienes son de orden superior o de orden inferior, de acuerdo con su mayor o menor utilidad desde el punto de vista del consumidor. Este famoso «orden de bienes» contrapone los bienes de consumo a los bienes de producción, según si satisfacen las necesidades directamente o solo indirectamente a través de una combinación con otros bienes. Este tipo de movimiento de los elementos representa una parte esencial de la economía en el sentido sustantivo del término, esto es, la producción.

El movimiento de apropiación rige tanto lo referente a lo que usualmente se denomina la circulación de bienes como a su administración. En el primer caso, el movimiento de apropiación es el resultado de transacciones; en el segundo, de disposiciones. En consecuencia, una transacción es un movimiento de apropiación que ocurre entre manos; una disposición es, en cambio, un acto unilateral de la mano, al que se le atribuyen efectos de apropiación determinados sea por la fuerza de la costumbre o por la de la ley. El término

«mano» sirve aquí para denotar los organismos y cargos públicos así como las personas o firmas privadas; la diferencia entre unos y otros es, principalmente, una cuestión de organización interna. Debería advertirse, sin embargo, que en el siglo XIX las manos privadas se asociaban a las transacciones, mientras que a las manos públicas se les acreditaban las disposiciones.

Esta elección de términos conlleva un cierto número de definiciones adicionales. Las actividades sociales, en la medida en que forman parte del proceso, pueden llamarse económicas. También las instituciones se denominan así siempre y cuando contengan una concentración de tales actividades; todos los componentes del proceso pueden considerarse elementos económicos y agruparse convenientemente como ecológicos, tecnológicos o societales según pertenezcan al entorno natural, al equipamiento mecánico o al ámbito humano. Por consiguiente, una serie de conceptos, antiguos y nuevos, acrecienta nuestro marco de referencia en virtud del aspecto procesal de la economía.

Sin embargo, si el proceso económico fuera reducido a una interacción mecánica, biológica y psicológica entre elementos, carecería por completo de realidad. No contendría sino el esqueleto desnudo de los procesos de producción y transporte, así como los de los cambios de apropiación. En ausencia de cualquier indicación acerca de las condiciones societales en las que se originan los móviles del individuo, poco quedaría, si acaso algo, para sustentar la interdependencia de los movimientos y su recurrencia, de las que dependen la unidad y la estabilidad del proceso. Los elementos interactuantes de la naturaleza y la humanidad no configurarían ninguna unidad coherente ni, de hecho, ninguna entidad estructural de la que pudiera decirse que cumple una función en la sociedad o que tiene una historia. Al proceso le faltarían las cualidades mismas que contribuyen a que tanto el pensamiento cotidiano como el erudito consideren las cuestiones de la subsistencia humana como campo de interés eminentemente práctico así como teórico y de dignidad moral.

De ahí la enorme importancia del aspecto institucional de la economía. Lo que ocurre en el plano del proceso entre el hombre y la tierra cuando cava una parcela o lo que sucede en la cadena de montaje en la construcción de un automóvil es, *prima facie*, un mero vaivén de movimientos humanos y

no humanos. Desde el punto de vista institucional, es un mero referente de términos como trabajo y capital, gremio y sindicato, lentificación y aceleración, la cobertura de los riesgos y las otras unidades semánticas del contexto social. La elección entre capitalismo y socialismo, por ejemplo, se refiere a dos diferentes formas de instituir la moderna tecnología en el proceso de producción. En el plano de las políticas, nuevamente, la industrialización de los países subdesarrollados comporta, por un lado, técnicas alternativas y, por el otro, métodos alternativos de instituir las. Nuestra distinción conceptual es vital para comprender no solo la interdependencia de la tecnología y de las instituciones, sino también su relativa independencia.

La institucionalización del proceso económico inviste dicho proceso de unidad y estabilidad; proporciona una estructura que cumple una función social específica; desplaza el lugar ocupado por el proceso en la sociedad, y agrega de ese modo significado a su historia; centra el interés en los valores, en los motivos y en las políticas. Unidad y estabilidad, estructura y función, historia y políticas esclarecen operativamente el contenido de nuestra afirmación, a saber, que la economía humana es un proceso instituido.

La economía humana, por lo tanto, está encastrada y enredada en instituciones económicas y no económicas. La inclusión de lo no económico es vital, pues la religión o el gobierno pueden ser tan importantes para la estructura y el funcionamiento de la economía como las instituciones monetarias mismas o la disponibilidad de herramientas y máquinas que aligeren el trabajo de la mano de obra.

El estudio del lugar cambiante ocupado por la economía en la sociedad no es, por consiguiente, sino el estudio de la manera en que se instituye el proceso económico en diferentes tiempos y lugares.

Para esto se requiere una caja especial de herramientas.

Reciprocidad, redistribución e intercambio

Un estudio acerca de cómo están instituidas las economías empíricas debería comenzar por la manera en que la economía adquiere unidad y estabilidad, es decir, por la interdependencia y recurrencia de sus partes.

Ello se logra mediante la combinación de unos pocos patrones, que pueden ser denominados formas de integración. Puesto que estas formas se dan juntas en diferentes niveles y en diferentes sectores de la economía, con frecuencia resulta imposible seleccionar una de ellas como la dominante, y de ese modo poder utilizarlas para una clasificación de las economías empíricas como un todo. No obstante, al establecer diferencias entre los sectores y los niveles de la economía, dichas formas de integración ofrecen un medio para describir el proceso económico en términos comparativamente simples e introducen, de esa manera, un grado de orden en sus infinitas variaciones.

Desde el punto de vista empírico, los principales patrones que encontramos son la reciprocidad, la redistribución y el intercambio. La reciprocidad denota movimientos entre puntos correlativos de agrupaciones simétricas; la redistribución designa los movimientos de apropiación hacia un centro y luego nuevamente hacia fuera; el intercambio se refiere aquí a los movimientos recíprocos [viceversa] que se llevan a cabo «entre manos» en un sistema de mercado. La reciprocidad supone, entonces, un trasfondo de agrupaciones dispuestas simétricamente; la redistribución depende de la presencia de algún grado de centralidad en el grupo; el intercambio, a fin de producir integración, requiere un sistema de mercados formadores de precio. Es evidente que en las distintas pautas de integración se da por sentada la existencia de apoyos institucionales concretos.

A esta altura, puede venir bien una aclaración. Los términos reciprocidad, redistribución e intercambio con los que nos referimos a nuestras formas de integración suelen utilizarse para denotar interrelaciones personales. Superficialmente, podría parecer que las formas de integración reflejan conglomerados de las respectivas formas de comportamiento o conducta personal: si fuera frecuente la reciprocidad entre los individuos, cabría suponer una integración recíproca; donde es habitual que las personas compartan sus bienes se produciría la integración redistributiva; de manera similar, los frecuentes trueques entre personas darían lugar al intercambio como forma de integración. No obstante, si esto fuera así, nuestras pautas no serían sino un simple conglomerado de formas correspondientes de comportamiento a nivel personal. Hemos insistido en que el efecto integrador estaba condicionado por la presencia de determinados arreglos

institucionales, tales como las agrupaciones simétricas, los puntos centrales y los sistemas de mercado, respectivamente. Pero tales arreglos parecen representar un mero conglomerado de las mismas pautas personales cuyos efectos finales se supone condicionan. El hecho significativo estriba en que los simples agregados de las conductas individuales en cuestión no crean por sí solos esas estructuras. El comportamiento de reciprocidad entre individuos solo integra la economía si se dan estructuras simétricamente organizadas: por ejemplo, en un sistema simétrico de grupos de parentesco. Pero un sistema de parentesco nunca es el mero resultado de un comportamiento de reciprocidad a nivel personal. Lo mismo se aplica a la redistribución. Esta presupone la existencia de un centro distribuidor en la comunidad; sin embargo, la organización y validación de tal centro no ocurre, simplemente, como consecuencia de los frecuentes actos de compartir bienes entre los individuos. Finalmente, esto también es cierto en lo relativo al sistema de mercado. Los actos de intercambio a nivel personal determinan los precios solo si se dan en un sistema de mercados formadores de precios, una organización institucional cuya creación nunca se ha debido a los meros actos aleatorios del intercambio. No queremos implicar, por cierto, que estos patrones de soporte sean el producto de fuerzas misteriosas que actúan fuera del ámbito de la conducta personal o individual. Simplemente, repetimos que si, en un caso dado, los efectos sociales del comportamiento individual dependen de determinadas condiciones institucionales, no por esa razón dichas condiciones son el resultado del comportamiento personal en cuestión. A primera vista, el patrón sustentante puede parecer el resultado de la acumulación de un tipo correspondiente de conducta personal, pero los elementos vitales de organización y validación son aportados, necesariamente, por una clase de conducta completamente distinta.

Hasta donde sé, el primer autor que encontró la conexión fáctica entre el comportamiento de reciprocidad a nivel interpersonal, por un lado, y agrupaciones simétricas dadas, por el otro, fue el antropólogo Richard Thurnwald, en 1915, en un estudio empírico sobre el sistema matrimonial de los bñanos de Nueva Guinea. Unos diez años más tarde y remitiéndose a Thurnwald, Bronislaw Malinowski predijo que el fundamento de la reciprocidad socialmente relevante se encontraría, normalmente, en las formas simétricas de la organización social básica. Su propia descripción

del sistema de parentesco trobriándés y del comercio kula confirman el aserto. Ateniéndose a ese enfoque en lo relativo a la simetría, dedujo que este no era sino uno de varios patrones sustentantes. Luego agregó la redistribución y el intercambio a la reciprocidad, entendidos como nuevas formas de integración. De manera análoga, agregó la centralidad y el mercado a la simetría como otras instancias de soporte institucional. De ahí resultan nuestras formas de integración y los correspondientes patrones estructurales de soporte.

Ello debería ayudar a explicar por qué en la esfera económica es tan frecuente que el comportamiento interpersonal no tenga los efectos previstos en ausencia de ciertas precondiciones institucionales. Solo en un entorno simétricamente organizado, el comportamiento de reciprocidad generará instituciones económicas de cierta importancia; solo donde se han establecido centros de asignación, pueden los actos individuales de compartir bienes producir una economía redistributiva. Solo si hay un sistema de mercados formadores de precio, los actos individuales de intercambio tendrán como consecuencia precios fluctuantes que integren la economía; de no ser así, tales trueques serán ineficaces y tenderán a no darse. Si, no obstante, ocurren en forma aleatoria, ello suscitará una violenta reacción emocional, como en el caso de los actos indecentes o de los actos de traición, puesto que la conducta comercial no es nunca moralmente indiferente y, por tanto, no es tolerada por la opinión fuera de los canales aprobados.

Volvamos ahora a nuestras formas de integración.

Un grupo que deliberadamente emprende la organización de sus relaciones económicas sobre la base de la reciprocidad, para llevar a cabo su propósito, tendrá que dividirse en subgrupos cuyos correspondientes miembros se identifiquen como tales entre sí. Los miembros del grupo A podrán entonces entablar relaciones de reciprocidad con sus contrapartes del grupo B, y viceversa. Pero la simetría no se limita a la dualidad. Tres, cuatro o más grupos pueden ser simétricos con respecto a dos o más ejes; asimismo, los miembros de los grupos A y B no necesitan reciprocarse unos con otros, sino que pueden hacerlo con los miembros correspondientes de un tercer grupo, con quienes mantienen relaciones análogas. Un hombre

trobriandés, por ejemplo, es responsable de la familia de su hermana, pero él mismo no es asistido por su cuñado, sino que, si está casado, será ayudado por el hermano de su esposa, miembro de una tercera familia situada en una relación de correspondencia.

Aristóteles enseñó que para cada tipo de comunidad (*koinōnia*) existe un tipo correspondiente de buena voluntad (*philia*) entre sus miembros que se expresa en la reciprocidad (*antipeponthos*). Esto se aplicaba tanto a las comunidades más permanentes, tales como las familias, las tribus o las ciudades-Estado, como a las menos permanentes, que pueden estar comprendidas dentro de las primeras y subordinadas a ellas. En nuestros términos, ello implica una tendencia, en las grandes comunidades, a establecer una simetría múltiple respecto a la cual puede desarrollarse un comportamiento recíproco en las comunidades subordinadas. Cuanto más estrecha sea la relación entre los miembros de la comunidad circundante, más generalizada será la tendencia a desarrollar, entre ellos, actitudes de reciprocidad con respecto a relaciones específicas limitadas en el espacio, en el tiempo o de alguna otra forma. El parentesco, la vecindad o el tótem pertenecen a las agrupaciones más permanentes y de mayor amplitud. Dentro de su esfera, las asociaciones voluntarias o semivoluntarias de carácter militar, vocacional, religioso o social crean situaciones en las cuales, al menos transitoriamente o con respecto a una localidad dada o a una situación específica, se formarán agrupaciones simétricas cuyos miembros practican algún tipo de mutualidad.

La reciprocidad, entendida como una forma de integración, cobra más poder en virtud de su capacidad para utilizar tanto la redistribución y el intercambio como métodos subordinados. La reciprocidad puede lograrse si se comparte la carga laboral de acuerdo con reglas concretas de redistribución: por ejemplo, cuando se realiza un trabajo «por turnos». Análogamente, la reciprocidad se obtiene, en ocasiones, a través del intercambio según equivalencias establecidas para beneficio de la parte que carece de ciertos productos básicos (una institución fundamental de las antiguas sociedades orientales). En efecto, en las economías que no son de mercado, estas dos formas de integración —la reciprocidad y la redistribución— se dan generalmente juntas.

La redistribución es posible dentro de un grupo en la medida en que la asignación de bienes se recolecte en una mano y se lleve a cabo en virtud de la costumbre, la ley o una decisión *ad hoc*. A veces ello equivale a una recolección física acompañada por el almacenamiento y la redistribución [*storage-cum-redistribution*]; otras veces, la «recolección» no es física, sino meramente apropiativa, vale decir, el derecho a disponer de los bienes en su localización física. La redistribución se produce por muchas razones y en todos los niveles de la civilización, desde las tribus de cazadores primitivas hasta los vastos sistemas de almacenamiento del antiguo Egipto, Sumeria, Babilonia o Perú. En los grandes países, la redistribución se debe, por lo general, a las diferencias del suelo y del clima; en otros casos está causada por desfases en cuanto al tiempo: por ejemplo, el lapso transcurrido entre la cosecha y el consumo. En lo relativo a la caza, cualquier otro método de distribución conduciría a la desintegración de la horda dado que solo la «división del trabajo» garantiza aquí los resultados. La redistribución del poder de compra puede ser valiosa por sí misma, esto es, para alcanzar los fines que demandan los ideales sociales, como en el moderno Estado de bienestar. El principio sigue siendo el mismo: recolectar hacia un centro y distribuir desde este. La redistribución se aplica, asimismo, a un grupo más pequeño que la sociedad, tal como la familia o el feudo, independientemente de la manera en que se integre la economía en su conjunto. Los casos más conocidos son el *kraal* del África central, la familia patriarcal hebrea, la hacienda griega de la época de Aristóteles, la familia romana, el feudo medieval o la típica familia campesina ampliada antes de la comercialización generalizada de granos. Sin embargo, solo bajo una forma comparativamente avanzada de la sociedad agrícola es practicable la economía doméstica, y en tal caso, de una manera bastante generalizada. En épocas anteriores, la pequeña familia, aunque ampliamente difundida, no está instituida desde el punto de vista económico, excepto para la preparación de ciertas comidas; el uso de las pasturas, la tierra y el ganado aún sigue dominado por métodos redistributivos o de reciprocidad en una escala mayor que la familiar.

La redistribución también es apta para integrar grupos en todos los niveles y en todos los grados de permanencia, desde el Estado mismo hasta unidades de carácter transitorio. Aquí, como ocurre con la reciprocidad, cuanto más estrechamente entretejida esté la unidad englobante, más

variadas serán las subdivisiones en las que la redistribución pueda actuar con eficacia. Platón decía que todo Estado debería contar con 5040 ciudadanos. Este número era divisible de 59 maneras distintas, incluida la división por los primeros diez numerales. Además, explicaba, su campo de aplicación era vastísimo, pues permitía calcular los impuestos, formar grupos para las transacciones comerciales, para la realización «por turnos» de cargas militares y otras, entre otras cosas.

Para que el intercambio sea una forma de integración, se necesita el soporte de un sistema de mercados formadores de precio. Por consiguiente, deben diferenciarse tres tipos de intercambio: el movimiento puramente locacional de «un cambio de lugares» entre las manos (intercambio operativo); los movimientos apropiativos de intercambio realizados a un precio fijo (intercambio decisional), o bien a un precio negociado (intercambio integrador). En tanto el intercambio se realiza a una tasa establecida, la economía es integrada por los factores que fijan esas tasas, no por el mecanismo de mercado. Incluso los mercados que forman precios son integradores solo si están interconectados en un sistema que tienda a difundir el efecto de los precios a otros mercados distintos de los directamente afectados.

El regateo ha sido considerado, con justa razón, como la esencia de la conducta de negociación. Para que el intercambio sea integrador, el comportamiento de las partes debe estar orientado a generar un precio que sea tan favorable como sea posible para cada una de las partes. Tal comportamiento contrasta claramente con el del intercambio a precio establecido, aunque la ambigüedad del término «ganancia» tiende a encubrir la diferencia. En el intercambio a precios establecidos solamente implica lo que gana cada parte involucrada en la decisión de intercambiar bienes. El intercambio a precios fluctuantes tiene por objeto la ganancia, que únicamente se obtiene mediante una actitud que denota una relación distintiva de antagonismo entre las partes. Por diluido que esté, el antagonismo que acompaña a esta variante del intercambio es imposible de erradicar. Ninguna comunidad que desee proteger la fuente de solidaridad entre sus miembros puede permitir que se desarrolle la hostilidad latente en torno a la comida, un asunto tan vital para la existencia animal, y, por tanto, capaz de suscitar una ansiedad extrema. De ahí la prohibición universal de

hacer transacciones de índole lucrativa con respecto a la comida y a los productos alimenticios en la sociedad primitiva y arcaica. La prohibición misma de regatear el precio de los víveres excluye automáticamente los mercados formadores de precio del ámbito de las primeras instituciones.

En este sentido, resultan esclarecedoras las agrupaciones de economías que se aproximan, en alguna medida, a una clasificación acorde con las formas de integración dominantes. Lo que los historiadores suelen llamar «sistemas económicos» parece ajustarse perfectamente a esta pauta. El predominio de una forma de integración se identifica aquí con el grado en que abarca la tierra y el trabajo en la sociedad. La llamada sociedad salvaje se caracteriza por la integración de la tierra y del trabajo en la economía mediante los lazos de parentesco. En la sociedad feudal son los lazos de fidelidad los que determinan el destino de la tierra y del trabajo que la acompaña. En los imperios hidráulicos, la tierra era principalmente distribuida y, a veces, redistribuida, por el palacio o el templo, y lo mismo ocurría con la mano de obra, al menos en su forma dependiente. El surgimiento del mercado como la fuerza dominante de la economía puede rastrearse advirtiendo el grado en que la tierra y los alimentos se movilizaron a través del intercambio y el trabajo se convirtió en una mercancía libre de ser comprada en el mercado. Ello puede ayudarnos a explicar la importancia de la teoría históricamente insostenible de las etapas de esclavitud, servidumbre y trabajo asalariado, tradicional en el marxismo, pues la clasificación en etapas se originaba en la convicción de que el carácter de la economía estaba determinado por el estatus de la mano de obra. Sin embargo, la integración del suelo en la economía no debe considerarse menos vital.

Sea como fuere, las formas de integración no representan «etapas» de desarrollo, ya que no implican ninguna secuencia en el tiempo. Es posible que algunas formas subordinadas acompañen e incluso reemplacen a la dominante, la cual puede reaparecer tras un eclipse momentáneo. Las sociedades tribales practican la reciprocidad y la redistribución, en tanto que las sociedades arcaicas son predominantemente redistributivas, aunque permitan, hasta cierto punto, el intercambio. La reciprocidad, que desempeña un papel preponderante en algunas comunidades melanesias, constituye una característica subordinada, pero no por ello carente de importancia en los imperios arcaicos redistributivos, donde el comercio

exterior (llevado a cabo mediante regalos y devolución de regalos) aún se organiza según el principio de la reciprocidad. En rigor, este principio fue reintroducido en gran escala en el siglo xx, durante una emergencia bélica, bajo el nombre de préstamo y arriendo [*lend-lease*] en sociedades en las que previamente habían predominado la comercialización y el intercambio. La redistribución, el método principal utilizado en la sociedad tribal y arcaica, en la cual el intercambio desempeñaba un papel menor, cobró gran importancia en el Imperio romano tardío y hoy está ganando terreno en algunos Estados industriales modernos. La Unión Soviética representa un caso extremo. Por el otro lado, en el transcurso de la historia humana, los mercados han desempeñado, en más de una ocasión, un papel importante en la economía, si bien nunca a escala territorial ni con instituciones globales comparables a las del siglo xix. No obstante, aquí también se percibe un cambio. Con el fracaso del patrón oro, comienza en nuestro siglo una recesión del rol mundial del mercado si se lo compara con el auge que alcanzó en el siglo xix, un cambio de tendencia que, dicho sea de paso, nos devuelve al punto de partida, esto es, a la creciente inadecuación de nuestras limitadas definiciones del mercadeo para el estudio del campo económico por parte de los científicos sociales.

Formas de comercio, usos de la moneda y elementos del mercado

La influencia restrictiva del enfoque del mercado en las instituciones del comercio y la moneda es incisiva: inevitablemente, el mercado aparece como el *locus* del intercambio; el comercio, como el intercambio mismo, y la moneda, como medio de cambio. Dado que el comercio se rige por los precios y los precios son una función del mercado, todo comercio es entonces comercio de mercado, así como toda moneda es moneda de cambio. Por consiguiente, el mercado es la institución generadora cuyas funciones son el comercio y la moneda.

Estas nociones no se corresponden, sin embargo, con los hechos de la antropología y la historia. El comercio, al igual que algunos usos de la moneda, es tan antiguo como la humanidad; en tanto que los mercados, aun cuando pueden haber existido ya desde el neolítico encuentros de carácter económico, no cobraron importancia hasta un período comparativamente tardío de la historia. Los mercados formadores de

precios, que son los únicos constitutivos del sistema de mercado, hasta donde se sabe no existieron antes del primer milenio de la antigüedad, solo para ser eclipsados por otras formas de integración. Ni siquiera estos hechos fundamentales pudieron ser descubiertos mientras el comercio y la moneda fueron pensados como reducidos al intercambio como forma de integración, como su forma específicamente «económica». Los largos períodos históricos en los que la reciprocidad y la redistribución integraron la economía, y los numerosos campos dentro de los cuales continuaron haciéndolo, incluso en los tiempos modernos, fueron excluidos por una terminología puramente restrictiva.

Considerados como un sistema de intercambio o, en una palabra, catalácticamente, el comercio, la moneda y el mercado constituyen un todo indisoluble cuyo marco conceptual común es el mercado. El comercio aparece como un movimiento bilateral de bienes a través del mercado y la moneda, como bienes cuantificables utilizados en el intercambio indirecto a fin de facilitar dicho movimiento. Un enfoque de esas características debe inducir a una aceptación más o menos tácita del principio heurístico según el cual, donde hay evidencias de comercio, cabe suponer la existencia de mercados, y donde hay moneda, cabe suponer la existencia del comercio y, por tanto, de mercados. Ello conduce, naturalmente, a ver mercados donde no los hay y a no reparar ni en el comercio ni en la moneda, cuando están presentes, porque los mercados están ausentes. El efecto acumulativo termina por crear un estereotipo de las economías pertenecientes a lugares y épocas menos familiares que se asemeja, en cierto modo, a un paisaje artificial con poco o ningún parecido con el original.

Así pues, es preciso emprender ahora un análisis separado del comercio, la moneda y los mercados.

1. Formas del comercio

Desde el punto de vista sustantivo, el comercio es un método relativamente pacífico de adquirir bienes no disponibles en el lugar. Es externo al grupo y similar a las actividades que solemos asociar con las cacerías, las expediciones para capturar esclavos y las incursiones piratas. En cualquier caso, se trata de adquirir y transportar bienes situados a distancia. Lo

que distingue el comercio del saqueo, la caza, la búsqueda del botín, de maderas raras o de animales exóticos es la bilateralidad del movimiento, la cual garantiza su carácter básicamente pacífico y bastante estable.

Desde el punto de vista cataláctico, el comercio es el movimiento de los bienes que pasan por el mercado. Todas las mercancías, esto es, los bienes producidos para la venta, son objetos potencialmente comerciables; una mercancía se mueve en una dirección, la otra en sentido opuesto. El movimiento de las mercancías está controlado por los precios: el comercio y el mercado son coextensivos [*coterminous*], pues todo comercio es comercio de mercado.

Repito, al igual que la caza, las incursiones predatorias o las expediciones llevadas a cabo bajo condiciones nativas, el comercio no es tanto una actividad individual como una actividad grupal y, en consecuencia, está estrechamente vinculado con la organización del galanteo y el apareamiento, la cual se ocupa, entre otras cosas, de la adquisición de mujeres, no pertenecientes al lugar, por medios más o menos pacíficos. El comercio se centra entonces en el encuentro de distintas comunidades, uno de cuyos propósitos es el intercambio de bienes. A diferencia de los mercados formadores de precios, dichos encuentros no producen tasas de intercambio, sino que los presuponen. No se involucran aquí ni las ganancias individuales ni las personas de los comerciantes individuales. Ya sea el jefe o el rey quien actúa en nombre de la comunidad tras recolectar los bienes «exportables» aportados por sus miembros, ya se trate de un encuentro directo del grupo con sus contrapartes en la playa a fin de intercambiar mercancías, en ambos casos los actos son esencialmente colectivos. El cambio mutuo de bienes es frecuente entre «los asociados comerciales», pero también lo es la asociación en el galanteo y el apareamiento. Las actividades individuales y colectivas están, por consiguiente, entretejidas.

El hacer hincapié en «la adquisición de bienes situados a distancia» debería sacar a luz el rol dominante desempeñado por el interés en las importaciones en la temprana historia del comercio. En el siglo XIX preponderaba, en cambio, el interés por las exportaciones: un fenómeno típicamente cataláctico.

Tomando en cuenta que en las actividades comerciales algo debe ser transportado por alguien a una cierta distancia y que ese movimiento se efectúa en dos direcciones opuestas, el comercio tiene, por naturaleza, ciertos elementos constitutivos tales como las personas, los bienes, el transporte y la bilateralidad, cada uno de los cuales puede clasificarse según criterios sociológica o tecnológicamente significativos. Ateniéndonos a estos cuatro factores, esperamos aprender algo acerca del lugar cambiante ocupado por el comercio en la sociedad.

Comenzaremos, pues, por las personas involucradas.

Un comerciante puede «adquirir bienes situados a distancia» por motivos relacionados con la posición que ocupa en la sociedad, la que generalmente está vinculada con el cumplimiento de obligaciones y servicios públicos (el móvil del estatus), o bien puede hacerlo por los beneficios que obtiene en las transacciones de compra y venta (el móvil de la ganancia).

Pese a las múltiples y posibles combinaciones de estos incentivos, el honor y el deber, por un lado, y el beneficio, por otro, se destacan como motivaciones primarias claramente distintas. Cuando el móvil del estatus está reforzado por el beneficio material, este último no consiste, por lo general, en la ganancia obtenida en el intercambio, sino en donaciones provenientes del tesoro o de la renta de la tierra, otorgadas al comerciante por su amo o señor a título de recompensa. Dada la naturaleza de las cosas, las ganancias hechas en el intercambio equivalen a sumas irrisorias que no guardan relación alguna con las riquezas otorgadas por el señor al comerciante hábil, arriesgado y exitoso en sus empresas. Así, quien comercia movido por el deber y el honor se enriquece; en cambio, quien comercia por el vil afán de lucro continúa siendo pobre, lo cual explica por qué los móviles lucrativos eran mal vistos en las sociedades arcaicas.

La cuestión del personal puede abordarse, asimismo, desde el punto de vista del nivel de vida que se juzgaba apropiado para el estatus del comerciante dentro de su comunidad.

En la sociedad arcaica no se conoce, por regla general, ningún tipo de comerciante que no pertenezca al estrato superior o al estrato inferior de

la escala social. El primero está vinculado con la autoridad y el gobierno, pues así lo exigen las condiciones políticas y militares del comercio; el otro depende para su subsistencia del rudo trabajo del transporte. Este hecho es de gran importancia para comprender la organización del comercio en los tiempos antiguos. Así pues, no puede haber comerciantes de clase media, al menos entre los ciudadanos. Además del Lejano Oriente, del que no nos ocuparemos aquí, se registran solamente tres casos de una amplia clase media de carácter comercial en los tiempos premodernos: el mercader helénico de ascendencia meteca de las ciudades-Estado del Mediterráneo oriental; el ubicuo mercader islámico, quien aplicó las tradiciones marítimas griegas a las modalidades del bazar y, por último, los descendientes de lo que Henri Pirenne denominó la «escoria flotante» de Europa occidental, una suerte de meteco continental del segundo tercio de la Edad Media. La clásica clase media preconizada por Aristóteles era una clase terrateniente, de ningún modo comercial.

La tercera forma de abordar el problema es más estrechamente histórica. Los comerciantes típicos de la Antigüedad eran el tamkarum, el meteco o residente foráneo y el «extranjero».

El tamkarum dominó la escena mesopotámica desde los comienzos sumerios hasta la aparición del Islam, es decir, durante unos tres mil años. Egipto, China, India, Palestina, la Mesoamérica previa a la conquista o el África occidental nativa no conocieron otra clase de comerciantes. El meteco alcanzó por primera vez notoriedad histórica en Atenas y otras ciudades griegas como un mercader de clase baja y evolucionó con el helenismo hasta convertirse en el prototipo de una clase media comercial levantino y grecohablante, desde el Valle del Indo hasta los Pilares de Hércules. El extranjero es, ciertamente, ubicuo, pues practica el comercio con tripulaciones extranjeras y en bajos fondos extranjeros; no «pertenece» a la comunidad ni goza del semiestatus de residente foráneo, sino que es miembro de una comunidad por completo diferente.

La cuarta distinción es antropológica y proporciona la clave de esa figura peculiar: el extranjero que comercia. Aunque el número de «pueblos comerciantes» a los que pertenecían estos «extranjeros» era comparativamente pequeño, representaban, no obstante, la institución tan

difundida del «comercio pasivo». Los pueblos comerciantes diferían entre ellos en un importante aspecto: los pueblos comerciantes propiamente dichos, como cabe denominarlos, dependían exclusivamente para su subsistencia del comercio, en el cual participaba, directa o indirectamente, toda la población, como en el caso de los fenicios, los habitantes de Rodas, los gaditanos (de la moderna Cádiz) o, en algunos períodos, los armenios y judíos. En lo que concierne a los otros —un grupo mucho más numeroso—, el comercio era solo una de las ocupaciones en las que intervenía, de vez en cuando, una parte considerable de la población viajando al exterior, en ocasiones con sus familias, durante períodos más cortos o más largos. A este último grupo pertenecen los haussa y los mandingo del Sudán occidental. Los mandingo se conocen también como duala, aunque recientemente se ha descubierto que esa era la forma como se los denominaba cuando viajaban al exterior. Anteriormente, aquellos con quienes comerciaban suponían que eran dos pueblos distintos.

En segundo lugar, la organización del comercio en los primeros tiempos difiere según los bienes que se transporten, la distancia que se recorra, los obstáculos que deban superar los transportistas y las condiciones ecológicas y políticas de la aventura. Por esta, si no por otra razón, todo comercio es originalmente específico. Los bienes y su traslado hacen que sea así. En esas circunstancias hablar del comercio «en general» no tiene ningún sentido.

A menos que se tome seriamente en cuenta este hecho, no será posible comprender el desarrollo temprano de las instituciones comerciales. La decisión de adquirir bienes situados a una distancia y en un lugar determinados se tomará, necesariamente, en circunstancias distintas de aquellas en las que otros bienes se hubieran tenido que adquirir en una región diferente. Por esta razón las aventuras comerciales constituyen una actividad discontinua, pues están restringidas a emprendimientos puntuales que se liquidan uno tras otro y, por tanto, nunca llegan a convertirse en una empresa privada permanente. La *societas* romana y, posteriormente, la *commenda* eran asociaciones comerciales limitadas a un solo emprendimiento. La incorporación de la *societas publicanorum*, para el arrendamiento de la recaudación de impuestos, fue la única e importantísima excepción.

Es natural que la especificidad del comercio se acentúe por la necesidad de adquirir bienes importados con los exportados ya que, cuando no hay mercado, las importaciones y exportaciones tienden a caer bajo diferentes regímenes administrativos. El proceso de recolectar los bienes para la exportación, por lo general, está separado y es relativamente independiente del proceso por el que se reparten los bienes importados. El primero suele ser una cuestión de tributo, impuestos, donaciones feudales o cualquiera sea la designación bajo la cual fluyen hacia el centro, mientras que las importaciones repartidas pueden descender en una cascada jerárquica según modalidades muy diversas. En su *Seisachtheia* [conjunto de leyes], Hammurabi parece haber hecho una excepción en lo relativo a los bienes *simu*, que pueden haber sido importaciones entregadas a veces por el rey —a través del tamkarum— a aquellos arrendatarios que deseaban intercambiarlas por sus propios productos. En el período previo a la conquista, algo del comercio de larga distancia del que se encargaban los *pochtecas* [mercaderes] de los aztecas de Mesoamérica tiene, al parecer, características similares.

El mercado torna homogéneo todo cuanto la naturaleza hizo diverso. Incluso puede desaparecer la diferencia entre los bienes y su transporte, pues ambos pueden comprarse y venderse en el mercado: el primero en el mercado de mercancías, el segundo en el mercado de fletes y seguros. En ambos casos hay oferta, demanda y precios que se forman de la misma manera. El transporte y los precios —dos de los tres constituyentes del comercio— poseen un denominador común en términos del costo. La preocupación por el mercado y su homogeneidad artificial contribuye a la buena teoría económica antes que a la buena historia económica. Por último, las rutas comerciales y los medios de transporte tienen incidencia en las formas institucionales del comercio tanto como los bienes trasladados, pues en ambos casos las condiciones geográficas y tecnológicas se entrelazan con la estructura social.

Según el fundamento de la bilateralidad, hay tres tipos principales de comercio: el intercambio de regalos, el comercio administrado y el comercio de mercado.

El intercambio de regalos une a los asociados en relaciones de reciprocidad: los amigos invitados, los asociados en el kula y los grupos visitantes. Durante

milenios, el comercio entre los imperios se llevó a cabo intercambiando regalos, puesto que no había otro fundamento de la bilateralidad capaz de satisfacer tan acabadamente las necesidades de la situación. En este caso, la organización del comercio es generalmente ceremonial e implica la entrega mutua de regalos, además de embajadas y arreglos políticos hechos entre los jefes o reyes. Los bienes son suntuarios, esto es, objetos de circulación elitista. En el caso de los visitantes, los regalos pueden tener un carácter más «democrático», pero los contactos son poco sólidos y los intercambios, escasos y espaciados en el tiempo.

El comercio administrado se fundamenta en relaciones derivadas de tratados de índole más o menos formal. Dado que el interés por las importaciones es determinante para ambas partes, el comercio circula a través de los canales controlados por el gobierno. El comercio de exportación se organiza habitualmente de manera similar. Por consiguiente, el comercio en su conjunto se desarrolla de acuerdo con métodos administrativos. Ello se extiende a la forma en la que se efectúan las transacciones comerciales, incluidas las disposiciones relativas a las tasas o proporciones de las unidades intercambiadas; instalaciones portuarias, al pesaje; al control de calidad; al intercambio físico de bienes; al almacenamiento; a la conservación y custodia de mercancías; al control del personal; a la regulación de «pagos»; a los créditos y a los precios diferenciales. Algunas de estas cuestiones se vinculan, naturalmente, con la recolección de los bienes exportados y con el reparto de los bienes importados, ambos aspectos pertenecientes a la esfera redistributiva de la economía interna. Los bienes que se importan mutuamente se normalizan con respecto a la calidad y empaque, al precio y a otros criterios fácilmente discernibles. Solo los «bienes comerciales» pueden comercializarse. Las equivalencias se establecen en simples relaciones de unidad: en principio, el comercio es uno a uno.

La negociación o el regateo no forman parte de los procedimientos pues las equivalencias se fijan de una vez y para siempre. Pero tomando en cuenta que a menudo resulta imposible evitar los ajustes en circunstancias variables, se los aplica solo a *otros ítems distintos del precio*, por ejemplo: las medidas, la calidad o los medios de pago. Es posible que se susciten interminables discusiones sobre la calidad de los productos alimenticios;

la capacidad y el peso de las unidades empleadas; las proporciones de las diferentes monedas, si se usan. A veces se «negocian» hasta los beneficios. La razón fundamental del procedimiento consiste, desde luego, en mantener los precios estables. Cuando es preciso ajustarlos a situaciones reales de abastecimiento, como en el caso de una emergencia, se hace referencia a comerciar dos a uno o dos y medio a uno o, como diríamos nosotros, con un beneficio del 100 % o 150 %. El método de negociar a precios estables, que puede haber sido bastante común en la sociedad arcaica, se halla documentado en gran medida en el Sudán central en una época tan tardía como el siglo XIX.

El comercio administrado presupone la existencia de organismos relativamente estables tales como el gobierno, o al menos las compañías protegidas por el Estado mediante la concesión de un privilegio [*chartered companies*]. El acuerdo con los nativos puede ser tácito como ocurre en las relaciones tradicionales o consuetudinarias. Pero el comercio en gran escala entre cuerpos soberanos supone la existencia de tratados formales, aun en épocas tan tempranas como los comienzos del segundo milenio antes de Cristo.

Una vez establecidas en una región, bajo la solemne protección de los dioses, las formas administrativas del comercio pueden practicarse aunque no exista ningún tratado previo. La institución principal, como comenzamos a advertir, es el puerto de comercio, como llamamos aquí el emplazamiento de todo comercio exterior administrado. El puerto de comercio brinda seguridad militar al poder interno; protección civil al comerciante extranjero; servicios de fondeado, desembarque y almacenamiento; autoridades judiciales; acuerdo sobre los bienes que serán comerciados; acuerdo sobre las «proporciones» de las diferentes mercaderías en los fardos mixtos o «surtidos».

La tercera forma típica del intercambio consiste en el comercio de mercado. Aquí el intercambio es la forma de integración que relaciona mutuamente a las partes. Esta variante comparativamente moderna del comercio liberó un torrente de riquezas materiales sobre Europa occidental y Estados Unidos. Aunque en la actualidad se encuentre en recesión, continúa siendo, con mucho, la más importante de todas. La variedad de los bienes transables

[*commodities*] es prácticamente ilimitada y la organización del comercio de mercado responde a los lineamientos trazados por el mecanismo de oferta-demanda-precio. El mecanismo del mercado muestra su inmenso campo de aplicación al adaptarse a la manipulación no solo de bienes, sino de cada elemento del comercio mismo —almacenamiento, transporte, riesgo, créditos, pagos, etcétera— mediante la creación de mercados especiales para flete, seguros, créditos a corto plazo, capital, espacio para depósito, facilidades bancarias, entre otras cosas.

El principal interés del historiador de la economía se centra hoy en las siguientes preguntas: ¿cuándo y cómo el comercio llegó a vincularse con los mercados? y ¿en qué tiempo y lugar encontramos la solución general conocida como comercio de mercado?

Estrictamente hablando, dichas preguntas han sido excluidas debido a la influencia de la lógica cataláctica, que tiende a fusionar el comercio y el mercado en una unidad inseparable.

2. Los usos de la moneda

De acuerdo con la definición cataláctica, la moneda es el medio indirecto de intercambio. La moneda moderna se utiliza para pagar y como un «patrón» estándar precisamente porque es un medio de cambio. Así, nuestra moneda es moneda para «todo propósito». Los otros usos de la moneda no son sino variantes de poca importancia de su empleo como medio de cambio, y todos sus usos dependen de la existencia de mercados.

La definición sustantiva de la moneda, como la del comercio, es independiente de los mercados. Se deriva de usos determinados atribuidos a bienes cuantificables, esto es, el pago, el patrón o estándar y el cambio. Por consiguiente, la moneda está definida aquí como objeto cuantificable utilizado en uno o varios de estos usos. El problema reside en saber si es posible definir independientemente tales usos.

Las definiciones de los diversos usos de la moneda constan de dos criterios: la situación definida sociológicamente en la que surge el uso y la operación realizada con los objetos monetarios en esa situación.

El pago es el cumplimiento de obligaciones en las cuales los objetos cuantificables cambian de manos. En este caso, la situación no se refiere solo a un tipo de obligación sino a varios, pues únicamente cuando se utiliza un objeto para cumplir con más de una obligación, podemos designarlo como «medio de pago» en el sentido distintivo del término (de otro modo, la obligación simplemente debe cumplirse en la especie con la que se paga).

La utilización de la moneda como forma de pago constituye uno de los usos más comunes en los tiempos antiguos. Las obligaciones no surgen aquí comúnmente de las transacciones. En una sociedad primitiva no estratificada, los pagos se hacen, normalmente, en conexión con las instituciones relativas al precio de la novia, a la moneda que debe entregar el homicida a la familia de la persona asesinada [*blood money*] y a las multas. En las sociedades arcaicas, dichos pagos, aunque sigan vigentes, se ven eclipsados en gran medida por las obligaciones tradicionales, los gravámenes, la renta y el tributo que dan lugar a desembolsos en gran escala.

El patrón o uso contable de la moneda consiste en igualar las cantidades de las distintas clases de bienes para fines concretos. La «situación» es, o bien de trueque, o bien de almacenamiento y manejo de productos básicos. La operación» estriba en asignar rótulos numéricos a los distintos objetos a fin de facilitar su manipulación. En el caso del trueque, la suma de objetos de cada parte puede eventualmente igualarse; en el caso del manejo de productos básicos, es posible planificar, equilibrar y hacer un presupuesto, además de una contabilidad general.

El uso estándar de la moneda es esencial para la elasticidad de un sistema redistributivo. La igualación de productos básicos, como la cebada, el aceite y la lana, con los cuales deben abonarse los impuestos y la renta o, alternativamente, las raciones o salarios ser reclamados, es sin duda de vital importancia, puesto que asegura la posibilidad de elegir entre los distintos productos, tanto para el que paga cuanto para el que recibe. Al mismo tiempo, se crean las condiciones previas a una financiación «en especies» a gran escala, que presupone la noción de fondos y balances, en otras palabras, el carácter intercambiable de los productos básicos.

El uso de la moneda como medio de cambio se origina en la necesidad de contar con objetos cuantificables para el intercambio indirecto. La «operación» consiste en adquirir unidades de esos objetos mediante el cambio directo, cuyo propósito no es otro que obtener los objetos deseados a través de un acto posterior de intercambio. A veces, los objetos monetarios se encuentran disponibles desde el comienzo y el doble intercambio sirve únicamente para conseguir un número creciente de estos. Tal uso de los objetos cuantificables no se establece por los actos aleatorios de trueque —una fantasía favorita del racionalismo del siglo XVIII—, sino, más bien, en relación con el comercio organizado, especialmente en los mercados. Cuando no los hay, el uso de la moneda como medio de cambio no pasa de ser una característica cultural subordinada. La sorprendente renuencia de los grandes pueblos comerciantes de la antigüedad, tales como Tiro y Cartago, a adoptar monedas metálicas —la nueva forma de la moneda eminentemente adecuada para el intercambio— puede haberse debido al hecho de que los puertos de los imperios comerciales no estaban organizados como mercados, sino como «puertos de comercio».

Conviene tomar en cuenta dos extensiones del significado de la moneda: una incluye en la definición objetos distintos de los físicos, es decir, unidades ideales; la otra comprende, además de los tres usos convencionales, la utilización de objetos monetarios como artefactos operativos.

Las unidades ideales son meras verbalizaciones o símbolos escritos que se emplean en calidad de unidades cuantificables, sobre todo para el pago o como estándar. La «operación» estriba en la manipulación de las cuentas por deudas conforme a las reglas del juego. Esas cuentas son hechos comunes de la vida primitiva y no, como se ha creído con frecuencia, inherentes a las economías monetizadas. Tanto las economías del templo en la Mesopotamia cuanto los primeros comerciantes asirios efectuaban la compensación de cuentas sin la intervención de objetos monetarios.

Por otra parte, parece aconsejable no omitir la mención de los artefactos operativos entre los usos de la moneda por muy excepcionales que sean. Los objetos cuantificables se usan ocasionalmente en la sociedad arcaica para fines aritméticos, estadísticos, impositivos, administrativos y otros usos no monetarios relacionados con la vida económica. En el siglo XVIII,

los *cauris whydah* (conchillas marinas) se utilizaban con fines estadísticos y los frijoles *damba* (nunca empleados como moneda) representaban el peso en oro y, por tanto, se usaban inteligentemente como un instrumento apto para la contabilidad.

La moneda primitiva es, como vimos, una moneda para propósitos especiales. Se utilizan distintas clases de objetos en los distintos usos de la moneda; más aún, los usos se instituyen independientemente unos de otros.

Las implicaciones son de largo alcance y de la más variada naturaleza. No hay, por ejemplo, contradicción alguna en «pagar» con un medio con el que no se puede comprar ni en utilizar como patrón o estándar objetos que no se usan como medio de cambio. En la Babilonia de Hammurabi, la cebada servía para pagar y la plata era el patrón universal; en el intercambio —escaso, por cierto— se usaban ambas cosas junto con el aceite, la madera y otros productos básicos. Resulta entonces evidente por qué los usos de la moneda, al igual que las actividades comerciales, pueden alcanzar un desarrollo casi ilimitado, no solo fuera de las economías dominadas por el mercado, sino también en ausencia misma de mercados.

3. Elementos del mercado

Catalácticamente hablando, el mercado es el *locus* del intercambio. El mercado y el intercambio son coextensivos pues, según el postulado cataláctico, la vida económica es reductible a los actos de intercambio efectuados mediante la negociación y, a la vez, se materializa en el mercado. El intercambio se presenta, en consecuencia, como la relación económica con el mercado como la institución económica. La definición se desprende, lógicamente, de las premisas catalácticas.

Con la amplitud de los términos en sentido sustantivo, el mercado y el intercambio tienen características empíricas independientes. ¿Cuáles son, entonces, los significados aquí de intercambio y de mercado? y ¿en qué medida se hallan necesariamente vinculados?

El intercambio, definido sustantivamente, no es sino el movimiento de apropiación de bienes «entre manos». Tal movimiento puede efectuarse,

como dijimos, con tasas fijas o contractuales, y solo estas últimas son el resultado de la negociación o regateo entre las partes.

Por tanto, cuando hay intercambio también hay una tasa. Eso es así ya sea que la tasa sea negociada o establecida. Conviene advertir que el intercambio a precios contractuales es idéntico al intercambio cataláctico, o intercambio «como una forma de integración». Solo esta clase de intercambio se limita a un tipo particular de institución de mercado, vale decir, a los mercados formadores de precio.

Las instituciones de mercado se definirán como instituciones que comprenden una multitud de ofertas o una multitud de demandas, o bien ambas. La multitud de ofertas y la multitud de demandas se definen a su vez como una multiplicidad de manos que desean adquirir o, alternativamente, vender bienes en el intercambio. Si bien las instituciones de mercado son instituciones de intercambio, el mercado y el intercambio *no* son cotérminos. El intercambio a índices fijos se lleva a cabo bajo formas recíprocas o redistributivas de integración; el intercambio a tasas negociadas está restringido a los mercados formadores de precio. Quizá resulte paradójico que el intercambio a tasas fijas sea compatible con cualquier forma de integración, excepto con la del intercambio. Sin embargo, ello se infiere lógicamente por cuanto solo el intercambio negociado representa el intercambio en sentido cataláctico, en el que constituye una forma de integración.

La mejor manera de abordar el mundo de las instituciones de mercado es en términos de «elementos del mercado», pues ellos no solo nos guían a través de la variedad de configuraciones subsumidas bajo el nombre de mercados e instituciones similares al mercado, sino que también son herramientas útiles para examinar en detalle algunos conceptos convencionales que obstaculizan nuestra comprensión de dichas instituciones.

Hay dos elementos del mercado que deben considerarse específicos: la multitud de ofertas y la multitud de demandas. Si cualquiera de las dos está presente, hablaremos entonces de una institución de mercado (si ambas están presentes, la denominaremos mercado; si solo una, institución del orden del mercado). Lo siguiente en importancia es el elemento de

equivalencia, esto es, de la tasa de cambio; según sea el carácter de la equivalencia, los mercados son formadores de precio o mercados de precios fijos.

La competencia es otra de las características de las instituciones de mercado tales como los mercados formadores de precio y las subastas, pero a diferencia de las equivalencias, la competencia económica está restringida a los mercados. Por último, hay elementos que pueden calificarse de funcionales; por lo general, se presentan como separados de las instituciones de mercado, sin embargo, cuando hacen su aparición junto con la multitud de ofertas y la multitud de demandas, configuran esas instituciones de una forma que puede tener una enorme importancia práctica. Entre estos elementos cabe destacar el emplazamiento físico, los bienes en existencia, la costumbre y la ley.

Esta diversidad de instituciones de mercado ha sido opacada, en los últimos tiempos, en nombre del concepto formal de un mecanismo de oferta-demanda-precio. No es sorprendente, pues, que el enfoque sustantivo produzca una considerable apertura de nuestra perspectiva cuando se ocupa de los términos axiales de oferta, demanda y precio.

La multitud de ofertas y la multitud de demandas a las cuales nos referimos son elementos del mercado separados y distintos. En lo que respecta al mercado moderno, esto sería, por cierto, inadmisibile; existe aquí un nivel de precios en el que los osos se vuelven toros, y otro nivel de precios en el que el milagro se revierte. Ello ha inducido a muchos a soslayar el hecho de que en todos los mercados, excepto en el moderno, los compradores y vendedores son distintos, lo cual ha dado pie a una concepción doblemente errónea. En primer lugar, «la oferta y la demanda» aparecen como fuerzas elementales combinadas, cuando en realidad constan de dos componentes muy diferentes: una cantidad de bienes, por un lado, y un número de individuos relacionados con esos bienes en calidad de compradores y vendedores, por el otro. En segundo lugar, «la oferta y la demanda» parecen hermanas siamesas, pero en rigor constituyen grupos diferentes de individuos, según si venden los bienes como recursos o si los compran para satisfacer necesidades. La multitud de ofertas y la multitud de demandas no precisan estar presentes al mismo tiempo. Cuando, por ejemplo, el

general victorioso subasta el botín al mejor postor, solo es evidente la multitud de demandas; de manera análoga, solo nos encontramos con una multitud de ofertas cuando se asignan contratos al licitador que ofrece el precio más bajo. Sin embargo, las subastas y las licitaciones estaban muy difundidas en la sociedad arcaica, y en la antigua Grecia figuraban entre los precursores de los mercados propiamente dichos. El carácter distintivo de la multitud de «ofertas» y «demandas» configuró la organización de todas las instituciones de mercado premodernas.

En cuanto al elemento denominado «precio», se hallaba subsumido bajo la categoría de equivalencias. El uso de este término general nos ayudará a evitar malentendidos. Precio sugiere fluctuaciones, mientras que equivalencia carece de esa connotación. La misma expresión precio «fijo» o «determinado» supone que el precio, antes de ser «fijado» o «determinado», era apto para cambiar. De ese modo, el lenguaje mismo torna difícil transmitir las circunstancias reales, vale decir, que el «precio» es, originalmente, una cantidad fija e inamovible en cuya ausencia el comercio no puede iniciarse. Las variaciones o fluctuaciones de precio de carácter competitivo son un desarrollo comparativamente tardío, y sus formas de aparición constituyen uno de los principales temas de la historia económica de la antigüedad. Tradicionalmente, se daba por sentado que el orden era el inverso, pues se concebía el precio como el resultado del comercio, no como su precondition.

El «precio» no es sino la designación de proporciones cuantitativas entre diferentes clases de bienes efectuada a través del trueque o la negociación. Es la forma de equivalencia característica de las economías que se integran mediante el intercambio. Pero las equivalencias no se limitan en modo alguno a las relaciones de intercambio; también son comunes en las formas redistributivas de integración. Ellas designan la relación cuantitativa entre los distintos tipos bienes que son aceptables para el pago de impuestos, rentas, obligaciones y multas o que denotan calificaciones para acceder a un estatus cívico que depende de un censo de la propiedad. Asimismo, la equivalencia estipula la proporción que es dable reclamar en las raciones o salarios pagados en especies, según elija el beneficiario. La elasticidad de un sistema de finanzas asentado en los productos básicos, esto es, la planificación, los balances y la contabilidad, depende de este dispositivo.

La equivalencia no denota aquí lo que correspondería dar a *cambio* de otro bien, sino lo que cabe reclamar *en lugar* de él. Bajo las formas recíprocas de integración, las equivalencias determinan cuál es la cantidad «correcta» respecto de la parte colocada simétricamente. Queda claro, entonces, que este contexto relativo al comportamiento difiere tanto del intercambio como de la redistribución.

Los sistemas de precios, tal como han evolucionado en el transcurso del tiempo, suelen contener estratos de equivalencias que se originaron, históricamente, bajo diferentes formas de integración. Los precios del mercado helenista aportan pruebas fehacientes de haber derivado de las equivalencias redistributivas de las civilizaciones cuneiformes que los precedieron. Las treinta monedas de plata entregadas a Judas como el precio de un hombre por traicionar a Jesús eran una variante aproximada de la equivalencia de un esclavo estipulada en el Código de Hammurabi, unos 1700 años antes. Las equivalencias redistributivas soviéticas, por otro lado, se atuvieron durante largo tiempo a los precios del mercado mundial decimonónico. Estas, a su vez, tuvieron sus predecesores. Max Weber señaló que dada la falta de una base de costeo, el capitalismo occidental no habría sido posible de no ser por la red medieval de precios estatuidos y regulados, de las rentas consuetudinarias y de todo cuanto constituía, en suma, el legado de la gilda y del feudo. Por lo tanto, los sistemas de precios pueden tener una historia institucional propia en términos de los tipos de equivalencias que entraron en su construcción.

Con la ayuda de los conceptos no catalácticos de comercio, moneda y mercados de esta naturaleza, es como mejor podemos abordar y, finalmente —al menos así lo espero—, resolver los problemas fundamentales de la historia económica y social tales como el origen de los precios fluctuantes y el desarrollo del comercio de mercado.

En conclusión: un examen crítico de las definiciones catalácticas del comercio, la moneda y el mercado debe proporcionarnos un número de conceptos que constituyen la materia prima de las ciencias sociales en su aspecto económico. El alcance de este reconocimiento en cuestiones de teoría, políticas y perspectiva ha de considerarse a la luz de la transformación institucional, gradual, que se ha venido operando desde la

Primera Guerra Mundial. Aun con respecto al sistema de mercado mismo, el mercado como único marco de referencia resulta un tanto anacrónico. Sin embargo, es preciso comprender, con mayor claridad que con la que a veces se lo hizo en épocas anteriores, que el mercado no puede, de manera alguna, suplantarse como marco de referencia, a menos que las ciencias sociales logren desarrollar un marco más amplio, al cual pueda referirse el propio mercado. Tal es hoy nuestra principal tarea intelectual en el campo de los estudios sociales. Como hemos tratado de demostrar, una estructura conceptual de esa índole tendrá que fundamentarse en el significado sustantivo de lo económico.

Notas

* Título original "The Economy as Instituted Process", en Conrad M. Arensberg, Karl Polanyi, Harry W. Pearson (eds.), *Trade and Markets in the Early Empires*, Glencoe, IL: The Free Press, 1957, pp. 243-269. **Primera edición en español ©2012** CLACSO-Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ *Economical* en el original. En el sentido de bajo costo. [N. del T.]

² El uso acrítico del concepto combinado fomentó lo que podría muy bien llamarse la «falacia economicista». La falacia consistía en la identificación artificial de la economía con su forma de mercado. Desde Hume y Spencer hasta Frank H. Knight y Northrop, el pensamiento social sufrió de esta limitación siempre que abordaba la economía. El ensayo de Lionel Robbins (1932), aunque útil para los economistas, distorsionaba por completo el problema. En el campo de la economía, la obra reciente de Melville Herskovits (1952) representa un retroceso con respecto a su trabajo pionero de 1940.

El atraso económico en la perspectiva histórica*

Alexander Gerschenkron

Introducción

Un enfoque histórico de los problemas actuales probablemente requiere unas palabras de explicación. A diferencia de muchos de sus predecesores, los historiadores modernos ya no anuncian al mundo lo que inevitablemente, o al menos lo que idealmente, habrá de suceder. Nos hemos vuelto modestos. Era inevitable que el fervor profético se desvaneciera junto con la pueril fe en un pasado perfectamente comprensible cuyo fluir estaba determinado por una simplicísima ley histórica de carácter general. Entre el aserto de Séneca acerca de la absoluta certidumbre de nuestro conocimiento del pasado y la descripción de la historia por Goethe como un libro eternamente custodiado bajo siete sellos, esto es entre el *omnia certa sunt* del uno y el *ignorabimus* del otro, el moderno relativismo histórico se mueve con extrema cautela. Los historiadores modernos tienen cabal conciencia de que la comprensión del pasado —y esto significa forzosamente el pasado mismo— cambia perpetuamente de acuerdo con el énfasis, el interés y el punto de vista del historiador. Lo que se busca no es ya una determinación del curso de los acontecimientos humanos que resulte tan ubicua e invariable como la órbita de los planetas. Se ha descartado la férrea necesidad de los procesos históricos. Pero al mismo tiempo que lo llamado otrora por John Stuart Mill «la esclavitud de las circunstancias antecedentes» se han demolido los majestuosos puentes entre el pasado y el futuro, sobre los que el espíritu del siglo XIX solía transitar con tanta seguridad y confianza.

¿Significa esto que la historia no puede aportar nada a la comprensión de los problemas actuales? La investigación histórica consiste esencialmente en aplicar a un material empírico varias series de generalizaciones hipotéticas, empíricamente derivadas, para luego medir la fidelidad del ajuste resultante, en la esperanza de que al actuar así puedan comprobarse ciertas uniformidades, ciertas situaciones típicas y ciertas relaciones típicas entre los factores individuales de esas situaciones. Nada de esto se presta fácilmente a extrapolaciones. Todo lo que puede conseguirse es extraer del vasto almacén del pasado grupos de preguntas inteligentes que se puedan plantear a materiales actuales. No se debe exagerar la importancia de esta contribución. Pero tampoco se la debe subestimar. Porque la calidad de nuestra comprensión acerca de los problemas actuales depende en buena parte de la amplitud de nuestro marco de referencia. La insularidad es una limitación a la comprensión. Pero la insularidad en el pensar no es característica privativa de ninguna región geográfica. Por otro lado, no solo es un problema espacial, sino también temporal. Todas las decisiones que se toman en el campo de las políticas económicas son en lo esencial decisiones con respecto a combinaciones de un cierto número de factores pertinentes. Y la contribución que puede hacer el historiador consiste en destacar entre estos los factores *potencialmente* pertinentes y las combinaciones *potencialmente* significativas que no podrían advertirse con facilidad en una esfera de experiencia más limitada. Estas son las preguntas. En cuanto a las respuestas, son harina de otro costal. No hay experiencia pasada, por rica que sea, ni investigación histórica, por concienzuda que resulte, que pueda eximir a la generación actual de la creadora fatiga de buscar sus propias respuestas y plasmar su propio futuro. Por lo tanto, las observaciones que vienen a continuación no tienen más propósito que destacar algunas relaciones que existieron en el pasado y cuya consideración puede resultar útil para las discusiones del momento presente.

Los elementos del atraso

En gran parte, nuestro pensar acerca de la industrialización de los países atrasados está dominado —consciente o inconscientemente— por la gran generalización marxista, según la cual es la historia de los países industriales avanzados o establecidos lo que traza el camino a seguir en el

desarrollo de las naciones más atrasadas. «Los países industrialmente más desarrollados presentan a los menos desarrollados una imagen del futuro de estos»¹. Es indudable que en un cierto sentido lato esta generalización es válida. Por ejemplo, tiene sentido afirmar que Alemania siguió entre mediados y fines del siglo pasado el mismo camino seguido por Inglaterra en una época anterior. Pero hay que tener mucho cuidado y no aceptar con demasiado entusiasmo semejante generalización. Porque existe el riesgo de que la media verdad contenida en ella oculte la existencia de la otra mitad, a saber, que en muchos aspectos de importancia suma el desarrollo de un país atrasado puede, por virtud de su atraso mismo, tender a diferenciarse del de un país adelantado.

La proposición principal de este ensayo es la siguiente: en varios importantes ejemplos históricos, los procesos de industrialización, cuando al fin fueron puestos en marcha en un país atrasado, mostraron diferencias considerables respecto de los países más adelantados, no solo en lo que respecta a la velocidad del desarrollo (es decir, la tasa del crecimiento industrial), sino también en lo relativo a las estructuras productivas y orgánicas de la industria emergida de esos procesos. Por otra parte, esas diferencias en la velocidad y carácter del desarrollo industrial eran, en grado considerable, el resultado de haberse aplicado instrumentos institucionales de los que había poca o ninguna equivalencia en ningún país industrial establecido. Además, el clima intelectual en que se realizara la industrialización, el «espíritu» o «ideología» de esta, resultaron muy diferentes entre los países avanzados y atrasados. Por último, el grado en que estos atributos del atraso se manifestaron en algunos ejemplos individuales parece haber variado directamente con el grado de atraso y el potencial industrial natural de los países interesados.

En primer lugar, describamos en términos generales algunos elementos básicos en los procesos de industrialización de los países atrasados tal y como pueden sintetizarse de la información histórica disponible acerca del desarrollo económico de los países europeos² en el siglo XIX y hasta el principio de la Primera Guerra Mundial. Luego, a base de ejemplos concretos, diremos más sobre los efectos de lo que podría llamarse «atraso relativo» sobre el curso del desarrollo industrial de ciertos países.

La situación típica de un país atrasado, previamente a la puesta en marcha de procesos considerables de industrialización, se puede describir como caracterizada por la tensión existente entre el estado efectivo de las actividades económicas nacionales más los obstáculos que se oponen al desarrollo industrial, por una parte, y la gran promesa inherente a ese desarrollo, por la otra. Por supuesto, la amplitud de las oportunidades ofrecidas por la industrialización varía de acuerdo con la dotación de recursos naturales de un país. Por otro lado, ninguna industrialización parece posible, y en consecuencia no existe ninguna «tensión», mientras subsistan ciertos obstáculos formidables de carácter institucional (por ejemplo, un estado de servidumbre de los campesinos o una ausencia casi total de unificación política). Suponiendo que la dotación de recursos utilizables es adecuada, y que se han eliminado los principales obstáculos a la industrialización, se puede decir que las oportunidades inherentes a esta varían en relación directa con el atraso del país. La industrialización parece siempre más prometedora mientras mayor es el cúmulo de innovaciones tecnológicas que un país atrasado puede tomar de otro más adelantado. El préstamo tecnológico, puesto de relieve con tanta razón por Veblen, es uno de los factores primarios que garantizan a un país atrasado una alta velocidad de desarrollo en las fases iniciales de su industrialización. Siempre ha habido la tendencia inevitable a mofarse del país atrasado por su falta de originalidad. Los ingenieros alemanes de minas en el siglo *xvi* acusaban a los ingleses de ser imitadores serviles de los métodos tudescos, y a su vez los ingleses devolvieron con creces los mismos cargos en los años 50 y 60 del siglo pasado. En nuestra época, se ha dicho que la Unión Soviética ha sido totalmente imitativa en cuanto a su desarrollo industrial, y los rusos han replicado con extraordinarias y extravagantes reivindicaciones. Pero todas estas superficialidades tienden a confundir el hecho fundamental de que, con el paso del tiempo, las grandes importaciones de maquinaria y conocimientos del extranjero, junto con las oportunidades concomitantes para una rápida industrialización, han ensanchado el abismo entre las potencialidades económicas y las realidades económicas en los países atrasados.

Las perspectivas de la industrialización en un país subdesarrollado suelen juzgarse, con frecuencia, adversamente, en términos de la baratura de la mano de obra en función de los bienes de capital, y de la dificultad

resultante de sustituir la abundancia de trabajo por un capital que escasea. Otras veces, por lo contrario, se dice que la baratura de la mano de obra ayuda mucho a un país en proceso de industrialización. Sin embargo, la situación real es más complicada de lo que parecería sobre la base de modelos simples. En efecto, las condiciones varían de una industria a la otra y de un país al otro. Pero el principal factor que debe tenerse en cuenta es que la mano de obra industrial, en el sentido de un grupo estable, seguro y disciplinado, que ha cortado el cordón umbilical que le unía al agro y se ha vuelto apropiado para su utilización en las fábricas, no solo no es abundante, sino que escasea en los países atrasados. La creación de una fuerza de trabajo industrial realmente digna del nombre es un proceso difícil y lento en grado sumo. La historia de la industria rusa nos ofrece algunas notables ilustraciones de esto. Muchos trabajadores industriales de Alemania en el siglo XIX se habían formado bajo la estricta disciplina del estado *Junker*, lo que supuestamente les hacía más susceptibles de aceptar los rigores de la vida de fábrica. Y, sin embargo, las dificultades fueron grandes y cabe recordar las miradas de admiración y envidia que, incluso a fines del siglo, autores alemanes como SchulzeGaevernitz echaban a través del Canal hacia el obrero inglés, «el hombre del futuro... [que] nacido y educado para la máquina... no tiene iguales en el pasado». En nuestros días, informes de las industrias en la India repiten de modo todavía más exagerado aquellos predicamentos de las industrializaciones europeas por lo que se refiere a la oferta de trabajo.

En tales condiciones, se puede arriesgar la afirmación de que, en la medida en que haya una industrialización, los países atrasados pueden abrigar esperanzas de lograr el éxito principalmente a través de la aplicación de las técnicas más modernas y eficientes, sobre todo en los casos en que se industrializan ante la competencia de países más avanzados. Las ventajas inherentes al empleo de equipo tecnológicamente superior no son contrarrestadas, sino reforzadas por el efecto economizador de trabajo de este. Parecería que esto explica la tendencia de los países atrasados a concentrarse, en un momento relativamente temprano de su industrialización, en el estímulo de aquellas ramas de la actividad industrial donde el progreso tecnológico reciente ha sido particularmente rápido; mientras los países más avanzados, ya sea por inercia o por no querer exigir o imponer los sacrificios implícitos a todo gran programa

de inversión, vacilan más en modernizar continuamente sus instalaciones. Como es evidente, una tal política tiene límites, siendo uno de ellos la incapacidad de un país atrasado para aplicarla también a ciertas líneas de producción que exigen una pericia tecnológica muy especial. Los países atrasados (aunque no los Estados Unidos) fueron lentos en asimilar la producción de máquinas herramientas modernas. Pero hay actividades, como la producción de hierro y acero, que constituyen un ejemplo muy claro de la tendencia a introducir las innovaciones más recientes, y así, por ejemplo, es instructivo observar con qué rapidez los altos hornos alemanes resultaron mejores que los ingleses, al paso que, en los primeros años de este siglo, los altos hornos de la todavía más atrasada Rusia (meridional) estaban en proceso de superar en cuanto a equipo a los alemanes. Por el contrario, en el siglo XIX la superioridad de Inglaterra en cuanto a los textiles de algodón no se vio nunca amenazada ni por Alemania ni por ningún otro país.

En muy considerable medida (como en el caso de los altos hornos que acabamos de citar), la utilización de técnicas modernas requirió, en las condiciones del siglo XIX, que se aumentara el tamaño medio de las fábricas. Revisando la historia de la mayoría de los países de la Europa continental, se puede observar hasta qué punto se hacía hincapié en la magnitud, en este sentido. Pero la industrialización de los países atrasados de Europa revela una tendencia hacia el gran tamaño en otro sentido. El empleo del término «revolución industrial» ha sido objeto de muchas y justificadas críticas. Pero si se concibe la revolución industrial como denotando no más que una serie de casos en que se observan incrementos repentinos y considerables en la tasa del desarrollo industrial, no se puede dudar de que en varios ejemplos importantes el crecimiento de la industria empezó en esa forma repentina, eruptiva, esto es, «revolucionaria».

La discontinuidad no fue accidental. En una forma o en otra, el periodo de estancamiento (en el sentido «fisiocrático» de un periodo de crecimiento lento) puede superarse y los procesos de industrialización pueden ponerse en marcha solo si el movimiento industrializador puede proceder, por así decirlo, a lo largo de un amplio frente, empezando al mismo tiempo a lo largo de muchas líneas de actividad económica. Esto es en parte el resultado de la complementariedad y las indivisibilidades de los procesos

económicos. Los ferrocarriles no pueden construirse si al mismo tiempo no se abren minas de carbón; construir medio ferrocarril no sirve de nada cuando se trata de conectar un centro del interior de un país con una ciudad portuaria. Los frutos del progreso industrial en ciertos aspectos son recibidos como economías externas por otras ramas de la industria cuyos avances, a su vez, rinden beneficios a las primeras. Al examinar la historia económica de Europa en el siglo XIX, se tiene una impresión muy fuerte de que solo cuando el desarrollo industrial pudo empezar en gran escala, la tensión entre las condiciones preindustriales y los beneficios concomitantes a una industrialización se volvió lo suficientemente fuerte como para superar los obstáculos existentes y liberar las fuerzas que hacen posible el progreso industrial.

Este aspecto del desarrollo puede concebirse en términos de la relación de Toynbee entre la incitación y la respuesta. La observación general hecha por Toynbee en el sentido de que, muy frecuentemente, pequeñas incitaciones no producen ninguna respuesta y que el volumen de la respuesta empieza a crecer muy aprisa (al menos hasta cierto punto) a medida que crece la intensidad de la incitación, parece que es aplicable aquí. La incitación, es decir, la «tensión» debe ser considerable a fin de que se manifieste una respuesta en términos de desarrollo industrial.

Este bosquejo se proponía enumerar varios factores básicos que históricamente fueron peculiares a las situaciones económicas de los países atrasados y significaron para estos una mayor velocidad de crecimiento y una estructura productiva diversa por comparación con los países más avanzados. Sin embargo, el efecto de estos factores básicos se vio grandemente reforzado por el empleo, en los países atrasados, de ciertos instrumentos institucionales y la aceptación de determinadas ideologías sobre la industrialización. A continuación, se examinan algunos de esos factores específicos y la manera cómo funcionan en diversos niveles de atraso.

Los bancos

La historia del Segundo Imperio en Francia nos ofrece sorprendentes ilustraciones de estos procesos. El advenimiento de Napoleón III puso

término a un largo periodo de relativo estancamiento económico iniciado con la restauración de los Barbones y que en cierto modo, y hasta cierto punto, había sido consecuencia de las políticas industriales adoptadas por Napoleón I. Mediante una política de reducciones de aranceles y eliminación de las prohibiciones de importación, que culminaron con el tratado Cobden-Chevalier de 1860, el gobierno francés destruyó el invernadero que había cobijado por decenios a la industria francesa y expuso a esta a la estimulante atmósfera de la competencia internacional. Al ser abolidas las utilidades monopolísticas en la estancada producción de carbón y hierro, la industria francesa tuvo por fin un acceso lucrativo a materias primas industriales básicas.

En un grado bastante considerable, el espléndido desarrollo industrial que Francia conoció bajo Napoleón III puede atribuirse a ese decidido esfuerzo por desatar la camisa de fuerza impuesta a la economía de Francia por una combinación de gobiernos débiles y potentes intereses creados. Pero junto con estas políticas, esenciales pero no exclusivamente negativas del gobierno, la industria francesa recibió un poderoso impulso positivo de otro sector. Nos referimos al desarrollo de la banca industrial bajo Napoleón III.

La importancia de tal desarrollo nunca ha sido apreciada como se merece. Ni tampoco se le ha comprendido en cuanto emanación de las condiciones específicas de una economía relativamente atrasada. En particular, la historia del *Crédit Mobilier* de los hermanos Pereire se considera como un episodio dramático pero, en definitiva, más bien intrascendente. Con harta frecuencia, como por ejemplo, en las poderosas novelas de Émile Zola, la significación real de los acontecimientos desaparece casi del todo en la descripción de la fiebre especulativa, la corrupción y la inmoralidad que los acompañaban. Parecería mucho más acorde con los hechos hablar del papel realmente importante que la banca de inversiones desempeñó en ese periodo en lo que respecta a la historia económica tanto de Francia como de grandes porciones del continente.

Al decir esto, claro está, uno tiene presentes los efectos inmediatos de crear organismos financieros estructurados para construir miles de millas de ferrocarriles, oradar minas, erigir fábricas, excavar canales, construir

puertos y modernizar ciudades. Las arriesgadas empresas de los Pereire y algunos otros hicieron todo eso en Francia y más allá de las fronteras francesas, en vastas áreas que empezaban en España y llegaban hasta Rusia. Esta tremenda metamorfosis del escenario económico se realizó muy pocos años después de que un gran estadista y gran historiador de la monarquía de Julio había asegurado al país que no era necesario reducir los derechos sobre el hierro, pues la resguardada producción francesa del metal era muy capaz de satisfacer las necesidades de los ferrocarriles, sobre la base de un cálculo, hecho por él mismo, de un posible incremento anual de quince a veinte millas en la construcción de vías férreas.

Pero no menos importante que los efectivos logros económicos de un puñado de hombres dotados de gran vigor empresarial fue el efecto que ejercieron sobre su ambiente. Desde un principio, el *Crédit Mobilier* entabló un conflicto de suma violencia con los representantes de la «vieja riqueza» en la banca francesa, sobre todo los Rothschild. Fue este conflicto lo que minó la fuerza de la institución y lo que principalmente provocó su derrumbe en 1867. Pero lo que no se ha comprendido cabalmente es que en el curso de ese conflicto la «nueva riqueza» forzó a la «vieja riqueza» a adoptar la política de sus adversarios. Las limitaciones que imponía la vieja riqueza tocante a la emisión de empréstitos gubernamentales y a las transacciones en divisas extranjeras no pudieron sostenerse frente a la nueva competencia. Cuando los Rothschild impidieron a los Pereire que establecieran el *Crédit-Anstalt* en Austria, tuvieron buen éxito solo porque se declararon dispuestos a establecer ellos mismos el banco y a administrarlo no como una empresa bancaria de viejo tipo, sino como un *Crédit Mobilier*, es decir, como un banco dedicado a la ferrocarrilización y la industrialización del país.

Esta conversión de la vieja riqueza al credo de la nueva indica la dirección de los más profundos efectos del *Crédit Mobilier*. En Bélgica, Alemania y la misma Francia hubo empresas ocasionales de este tipo. Pero fue el gran efecto eruptivo de los Pereire lo que influyó profundamente en la historia de la banca continental en Europa, a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El número de bancos creados en varios países siguiendo el modelo del Banco Pereire fue considerable. Pero más importante que sus serviles imitaciones es el hecho de su adaptación creadora de la idea básica

de los Pereire y su incorporación al nuevo tipo de banco, el *banco universal*, que en Alemania, al igual que en casi todos los otros países del continente, se convirtió en la forma dominante de banca. La diferencia entre los bancos tipo *Crédit Mobilier* y los bancos comerciales en el país industrialmente adelantado de la época (o sea, Inglaterra) era absoluta. Entre el banco inglés destinado esencialmente a servir como fuente de capital a corto plazo y un banco destinado a financiar las necesidades de inversión a largo plazo de la economía había un abismo. Los bancos alemanes, que pueden considerarse como dechado del tipo del banco universal, combinaron fructuosamente la idea fundamental del *Crédit Mobilier* con las actividades a corto plazo de los bancos comerciales.

Como consecuencia, resultaron ser instituciones financieras infinitamente más sólidas que el *Crédit Mobilier* con su enormemente hinchada cartera industrial, que excedía sobremanera al capital, y su dependencia respecto del curso favorable de la bolsa de valores para el proseguimiento de sus actividades. En cambio, los bancos alemanes, y junto con estos los austriacos e italianos, establecieron las más estrechas relaciones posibles con las empresas industriales. Un banco alemán, según el dicho corriente, acompañaba a una empresa industrial desde la cuna hasta la tumba, desde que se establecía hasta que se liquidaba, a través de todas las vicisitudes de su existencia. Mediante el expediente de créditos de cuenta corriente formalmente a corto plazo, pero en realidad a plazo largo, así como mediante el desarrollo de la institución de las juntas supervisoras hasta hacerles ocupar la posición de los órganos más poderosos en el interior de los organismos corporativos, los bancos adquirieron un ascendiente formidable sobre las empresas industriales, ascendiente que sobrepasó la esfera del control financiero para entrar en la de las decisiones de empresa o de administración.

Pero el objeto de nuestra disertación no es entrar en detalles de cómo se efectuó esta evolución. Basta relacionar sus orígenes y sus efectos con el tema que se está examinando. La industrialización de Inglaterra se había efectuado sin que se recurriera en modo considerable a la banca para fines de inversión a largo plazo. El carácter más gradual del proceso de industrialización, y la más considerable acumulación de capital, primero a base de las utilidades obtenidas por el comercio y la agricultura

modernizada, y después por la industria misma, obvió la presión para establecer cualesquiera instrumentos institucionales encargados de proveer capital a largo plazo a la industria. Por contraste, en un país relativamente atrasado, el capital es escaso y está desparramado, hay una considerable desconfianza hacia las actividades industriales y, por último, existe una mayor presión en pro del gran tamaño en los procesos industriales que se explica por el alcance del movimiento de industrialización, la mayor magnitud media de la fábrica y la concentración de los procesos de industrialización en ramas donde la relación capital producto sea relativamente alta. A todo esto habría que añadir la escasez de talento empresarial en el país atrasado.

Fue la presión de estas circunstancias lo que, esencialmente, ocasionó, en gran parte de Europa continental, un desarrollo divergente de la banca con respecto a Inglaterra. Las prácticas continentales en el campo de la banca para la inversión industrial deben considerarse como instrumentos específicos de industrialización en un país atrasado. Es esencialmente ahí donde se encuentra el escenario histórico y geográfico de las teorías sobre el desarrollo económico que asignan un papel central a los procesos de ahorro forzado mediante actividades creadoras de dinero en los bancos. Sin embargo, como se demostrará oportunamente, el uso de tales instrumentos no debe considerarse como específico de los países atrasados en general, sino más bien de los países cuyo atraso no excede ciertos límites. E incluso en estos, durante un tiempo bastante largo, el papel de los bancos se redujo primordialmente a la simple recogida y distribución de los fondos disponibles. Esta circunstancia, por supuesto, no disminuyó la gran importancia de tales actividades de los bancos durante los periodos iniciales de la industrialización, con sus angustiosas escaseces de capital para inversiones industriales.

Los efectos de estas políticas fueron de largo alcance. Todas las tendencias básicas inherentes al desarrollo industrial en los países atrasados fueron subrayadas y magnificadas por las actitudes deliberadas que los bancos asumieron. Desde el principio de esta evolución, los bancos se sintieron primordialmente atraídos hacia ciertas líneas de producción descuidando, cuando no virtualmente excluyendo, otras. En Alemania, hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, la esfera primaria de actividad para los

bancos alemanes fue esencialmente la constituida por la extracción de carbón, la producción de hierro y acero, la ingeniería eléctrica y general, y la producción pesada de sustancias químicas. La industria textil, la industria del cuero y la producción de alimentos permanecieron en el margen de los intereses de los bancos. Para utilizar la terminología moderna, la atención se concentró más en la industria pesada que en la ligera.

Más aún, los efectos no quedaron confinados a la estructura productiva de la industria, sino que se extendieron a la estructura orgánica de esta. Las tres últimas décadas del siglo XIX se caracterizaron por un veloz movimiento de concentración en la banca. A decir verdad, el mismo proceso se efectuó casi en la misma forma del otro lado del Canal de la Mancha. Pero en la Gran Bretaña, debido a la diferente naturaleza de las relaciones entre los bancos y la industria, el proceso no tuvo como paralelo un desarrollo análogo en la industria.

En Alemania fue diverso. El impulso que animó al movimiento de cartelización en la industria alemana no se puede explicar del todo, excepto como resultado natural de la amalgama de los bancos del país. Fueron las fusiones en el campo de la banca lo que colocó a los bancos en la situación de controlar a empresas competidoras entre sí. Los bancos se negaban a tolerar luchas fratricidas entre sus hijos. Desde la atalaya del control centralizado estaban en condiciones de advertir al instante cualesquiera lucrativas oportunidades para la cartelización y la amalgama de empresas industriales. En ese proceso, el tamaño medio de la fábrica siguió creciendo, y al mismo tiempo el interés de los bancos y su ayuda se canalizaron más que nunca hacia las ramas de la industria donde más abundaban las oportunidades de cartelización.

Por consiguiente, Alemania gozó en pleno de las ventajas que suponía el haber llegado relativamente tarde al campo del desarrollo industrial, es decir, de haber sido precedida por Inglaterra. Pero, como consecuencia de ello, la economía industrial de Alemania, debido a los métodos específicos a que se recurrió en el proceso de alcance, se desarrolló con orientaciones que no dejaban de ser significativamente distintas de las de Inglaterra.

El Estado

Es posible generalizar la experiencia alemana. Desarrollos análogos tuvieron realización en Austria —o más bien en los sectores occidentales del Imperio austrohúngaro—, en Italia, en Suiza, en Francia, en Bélgica y en otros países, si bien con diferencias según los países. Pero ciertamente no se la puede generalizar para todo el conjunto del continente europeo, por dos razones: (a) por la existencia de ciertos países atrasados donde no se pueden descubrir rasgos comparables de desarrollo industrial, y (b) por la existencia de países donde los elementos básicos del atraso aparecen en forma tan acentuada que conducen al uso de instrumentos institucionales de industrialización esencialmente diversos.

Poco hay que decir respecto del primer tipo de países. El desarrollo industrial de Dinamarca puede tomarse como un ejemplo apropiado. Verdad es que ese país estaba todavía muy atrasado al entrar el siglo XIX en su segunda mitad. Sin embargo, no se podían observar comparables brotes repentinos de industrialización como tampoco ningún hincapié particular en la industria pesada. Las razones deben buscarse, por una parte, en la pobreza de los recursos naturales del país y, por la otra, en las grandes oportunidades para el mejoramiento agrícola inherentes a la proximidad del mercado inglés. La respuesta peculiar no llegó a concretarse por falta de incitación.

Rusia puede considerarse como el más claro ejemplo del segundo tipo de país. Las condiciones económicas de Rusia se caracterizaban no solo por la gran ola de industrialización moderna acaecida el siglo pasado a mediados del decenio 80, es decir, más de tres décadas posteriormente al inicio de la rápida industrialización de Alemania; más importante es el hecho de que en el punto de partida el nivel del desarrollo económico ruso era incomparablemente más bajo que el de países como Alemania o Austria.

El abismal atraso económico de Rusia se explica sobre todo por la preservación de la servidumbre hasta que se decretó la emancipación en 1861. En cierto sentido, incluso este hecho puede atribuirse al juego de un curioso mecanismo de atraso económico, al respecto de lo cual habría que dar una breve explicación. En el curso de su proceso de expansión territorial,

que a vuelta de pocos siglos mudó del pequeño ducado de Moscú en la gigantesca masa terrestre de la Rusia moderna, el país se vio cada vez más envuelto en conflictos militares con Occidente. Esta circunstancia puso de manifiesto un curioso conflicto interno entre las tareas del gobierno ruso, que eran «modernas» en el sentido contemporáneo de la palabra, y la desesperada condición de atraso de la economía nacional sobre la que había que basar las políticas militares. De resultas de esto, el desarrollo económico de Rusia en varias coyunturas importantes asumió la forma de una peculiar serie de secuencias: (1) había el hecho básico de que el Estado, movido por sus intereses militares, asumía el papel de agente primario para impulsar el progreso económico en el país; (2) el hecho de que, de esta manera, el desarrollo económico se haya convertido en una función de las exigencias militares, impartió un carácter peculiarmente convulsivo al curso de ese desarrollo: avanzaba aprisa siempre que las necesidades militares se volvían urgentes, y se aflojaba cuando las presiones militares disminuían; (3) este modo espasmódico de progreso implicaba que, cuando se requería una aceleración considerable de las actividades económicas, recaía una carga considerable sobre los hombros de las generaciones cuyo ciclo vital coincidía por azar con el periodo de la intensificación del desarrollo; (4) al objeto de imponer efectivamente los inmensos sacrificios que pedía, el gobierno tenía que infligir a la renuente población un cierto número de duras medidas de opresión, no fuera a ser que se intentara rehuir las cargas mediante la fuga a las regiones fronterizas en el sureste y el este; (5) debido precisamente a la magnitud de las exacciones gubernamentales, era muy posible que a un periodo de rápido desarrollo siguiera un prolongado estancamiento, puesto que el gran esfuerzo había apurado más allá de sus límites la resistencia física de la población, y las inevitables consecuencias eran largos periodos de inmovilidad económica.

Las secuencias acabadas de mencionar exponen en modo esquemático una estructura del desarrollo económico ruso en las centurias pasadas que responde sobre todo al periodo de las grandes reformas hechas bajo Pedro el Grande, pero cuya aplicabilidad no está en modo alguno confinada a ese periodo.

Lo que quizá más sorprenderá al observador de este desarrollo es su curso, curiosamente paradójico. Mientras Rusia se esforzaba, como lo

hizo bajo Pedro el Grande, por adoptar las técnicas occidentales y elevar la producción y la capacitación del pueblo hasta niveles más próximos a los del resto de Europa, el país, por virtud de su mismo esfuerzo, se veía en varios aspectos alejado más y más de Occidente. Hablando en general, el haber impuesto a los campesinos rusos el yugo de la servidumbre se debe entender como el anverso de los procesos de occidentalización. Pedro el Grande no instituyó la servidumbre en Rusia, pero sí más que nadie logró hacerla efectiva. Cuando en los periodos subsiguientes, en parte por el punto (2), en parte por el punto (5), el Estado se retiró de la promoción activa del desarrollo económico y la nobleza se emancipó de sus obligaciones de servicio al gobierno, se privó a la servidumbre campesina de su conexión con el desarrollo económico. Lo que había sido una obligación indirecta con el Estado se convirtió en una pura obligación hacia la nobleza y como tal se convirtió, con mucho, en el más importante factor de atraso para el desarrollo económico de Rusia.

Probablemente, los lectores de Toynbee deseen considerar este proceso, que terminó con la emancipación de los campesinos, como una expresión de la secuencia de «retirada y regreso». Por otra parte, acaso quiera, muy justificadamente, encasillarlo bajo el rubro de «civilizaciones detenidas». De todas maneras, el mecanismo de incitación-respuesta es indudablemente útil al pensar en secuencias con este carácter. Sin embargo, es de advertir que el problema no es simplemente de relaciones «cuantitativas» entre el volumen de la incitación y el de la respuesta. La cuestión crucial reside en que la magnitud de la incitación modifica la *calidad* de la respuesta y, al hacerlo, no solo inyecta potentes factores de atraso en el proceso económico, sino que también —más probablemente— conduce a varias consecuencias económicamente indeseables. Volveremos a referirnos a este aspecto en las observaciones finales de la presente disertación.

Para volver a la industrialización de Rusia en los decenios 80 y 90 del siglo pasado, puede decirse que, en un sentido, se la puede concebir como la recurrencia de un patrón anterior de desarrollo económico en el país, es decir, con respecto al papel del Estado en ese desarrollo. Esto es lo que distingue con bastante nitidez el tipo de industrialización rusa del de Alemania o Austria.

La emancipación de los siervos de la gleba, no obstante sus múltiples defectos, era un requisito previo absoluto para la industrialización. Como tal, era, por parte del Estado, una acción negativa encaminada a eliminar obstáculos previamente creados por el Estado mismo y, en tal sentido, plenamente comparable con actos tales como las reformas agrarias en Alemania o las políticas de Napoleón III que se han mencionado arriba. De parecida manera, las grandes reformas judiciales y administrativas de los años 60 tenían por objeto más bien, crear un marco apropiado para el desarrollo industrial que promoverá este directamente.

El punto principal de interés aquí es que, a diferencia de lo ocurrido en Europa occidental, este tipo de acciones no condujo por sí mismo a un brote de actividades individuales en el país; y durante casi un cuarto de siglo posteriormente a la emancipación, la tasa de crecimiento industrial permaneció más bien baja. La gran oleada industrial se produjo cuando, a partir de mediados de la década del 80, la construcción de vías férreas por el Estado asumió proporciones sin precedentes y se convirtió en la principal palanca de una rápida política de industrialización. Mediante el recurso a medidas multifacéticas, tales como órdenes preferenciales a los productores nacionales de materiales para ferrocarriles, altos precios, subsidios, créditos y garantías de utilidades a las empresas industriales nuevas, el gobierno logró mantener una tasa alta y, de hecho, creciente, de desarrollo hasta finales del siglo. Al mismo tiempo, se reorganizó el sistema ruso de tributación, con lo que se aseguró el financiamiento de las políticas de industrialización, mientras que la estabilización del rublo y la introducción del patrón oro aseguraron la participación extranjera en el desarrollo de la industria.

En conjunto, los elementos básicos de una economía atrasada eran en la Rusia de los años 90 los mismos que en la Alemania de los años 55. Pero cuantitativamente las diferencias eran tremendas. La escasez de capital en Rusia era tal que no había sistema bancario que pudiera atraer los fondos suficientes para financiar una industrialización en gran escala; las normas de ética en los negocios eran tan desastrosas y la desconfianza del público en general tan profunda que ningún banco podía tener certeza de atraer incluso los pequeños capitales disponibles, ni hubiera podido embarcarse en políticas crediticias a largo plazo en una economía donde la bancarrota

fraudulenta había sido elevada casi a la categoría de una práctica general del comercio. Para suministrar el capital requerido por las necesidades de la industrialización se necesitaba el aparato coactivo del gobierno que, mediante sus políticas de tributación, pudo canalizar los ingresos hacia la inversión desviándolos del consumo. Poca duda cabe de que en este papel de *agens movens* de la industrialización el gobierno se condujo en modo mucho menos que perfectamente eficaz. La incompetencia y la corrupción de la burocracia eran muy grandes. La magnitud de los despilfarros que acompañaron el proceso fue formidable. Pero cuando se ha dicho todo esto, hay que reconocer el gran éxito de las políticas de Vyshnegradski y Witte, y lo que importa primordialmente es la similitud no solo en los orígenes, sino también en los efectos de las políticas puestas en práctica por el Estado en Rusia. El gobierno ruso no manifiesta en los años 90 el menor interés por la «industria ligera». Tiene toda su atención concentrada en la producción de materiales industriales básicos y en la producción de máquinas; al igual que los bancos de Alemania, la burocracia rusa se interesa sobre todo por las empresas en gran escala y por las amalgamas y las políticas de coordinación entre las industrias que favorecía o había ayudado a crear. Evidentemente, gran parte del interés gubernamental en la industria era el predicado de sus políticas militares. Pero estas políticas no hacían más que reforzar y acentuar las tendencias básicas de una industrialización en condiciones de atraso económico.

Quizá nada sirva para subrayar más estas uniformidades básicas en la situación y dependencia de los instrumentos institucionales respecto del grado de atraso del país como una comparación entre las políticas puestas en práctica en las dos mitades de la monarquía austrohúngara, es decir, dentro de un mismo organismo político. La parte austriaca de la monarquía era atrasada en relación con, pongamos por caso, Alemania, pero muchas veces más avanzada que su contraparte húngara. De acuerdo con esto, en Austria los bancos podían dedicarse con buen éxito a la promoción de las actividades industriales. Pero al otro lado de las montañas del Leitha, en Hungría, las actividades de los bancos resultaron del todo inadecuadas y al finalizar el siglo el gobierno húngaro emprendió vigorosas políticas de industrialización. En un principio, el gobierno mostró un interés considerable por el desarrollo de la industria textil de la región. Y es instructivo observar cómo, bajo la presión de lo que los

franceses se complacen en llamar la «lógica de las cosas», se afirmaron las uniformidades básicas y cómo los generosos subsidios gubernamentales se desviaron más y más de las industrias textiles para acabar promoviendo la «industria pesada».

Las gradaciones del atraso

Para volver al paradigma básico germano-ruso, lo que se ha dicho hasta ahora no agota el repertorio de paralelos. Queda la cuestión de los efectos ejercidos por las industrializaciones bien logradas, es decir, la disminución gradual del atraso.

A fines del siglo, si no algo antes, se advirtieron cambios en la relación entre los bancos alemanes y la industria alemana. Como los antiguos infantes industriales habían alcanzado ya un estado de vigorosa madurez, el incontestable ascendiente originalmente ejercido por los bancos sobre las empresas industriales no se pudo mantener. Este proceso de liberación de las industrias de decenios de tutelaje se manifestó de varias maneras. Cada vez más, las empresas industriales transformaron la conexión con un solo banco en cooperación con varios bancos. Mientras los antiguos protectorados industriales se volvían económicamente soberanos, adoptaban la política de cambiar las alianzas con respecto de los bancos. Muchos fueron los gigantes industriales, como la industria de la ingeniería eléctrica, que no hubieran podido desarrollarse sin la ayuda y la osadía empresarial de los bancos, que empezaron a establecer sus propios bancos. Ya no existían las condiciones de escasez de capital a las que los bancos alemanes debían su posición histórica. Alemania se había transformado en un país industrialmente desarrollado. Pero las características específicas generadas por un proceso de industrialización en condiciones de atraso habían de permanecer, así como también la estrecha relación entre los bancos y la industria, si bien la relación amo-sirviente cedió el sitio a una cooperación entre pares e incluso, en algunos casos, se invirtió.

En Rusia, el magnífico periodo de desarrollo industrial de los años 90 fue interrumpido de golpe por la depresión de 1900 y los años sucesivos de guerra y contiendas civiles. Pero cuando Rusia emergió de los años revolucionarios 1905-6 y volvió a recuperar una elevada

tasa de crecimiento industrial en los años 1907-14, el carácter de los procesos de industrialización había cambiado mucho. La construcción gubernamental de vías férreas continuó, pero en escala más reducida tanto en sentido absoluto como también —y aún más— en sentido relativo al incremento del producto industrial. Ciertos incrementos de los gastos militares no lograron ni siquiera por asomo compensar la reducida significación de la construcción de vías férreas. De tal modo se tiene que concluir por fuerza que, en el último periodo de industrialización bajo un gobierno prerrevolucionario, la importancia del Estado disminuyó grandemente.

Al mismo tiempo, la pauta tradicional del desarrollo económico ruso continuó vigente. El retroceso de las actividades gubernamentales condujo no al estancamiento, sino a una continuación del crecimiento industrial. La industria rusa había llegado a la fase en que podía tirar las muletas de la sustentación gubernamental y empezar a caminar sola, y sin embargo, con mucha menos independencia que en la Alemania contemporánea, puesto que hasta cierto punto los bancos asumieron el papel del gobierno en retirada.

Por lo que respecta a estos últimos, se había verificado una gran transformación en los cincuenta años transcurridos desde la emancipación. Se habían fundado los bancos comerciales. Como era el gobierno el que había desempeñado la función de los bancos industriales, los bancos rusos, precisamente por el atraso del país, se organizaron como «bancos de depósito», con lo que se asemejaron mucho al tipo de banca en Inglaterra. Pero a medida que avanzaba el desarrollo industrial y crecía la acumulación de capital como resultado de esta evolución, las normas de la ética mercantil se occidentalizaban gradualmente. La paralizadora atmósfera de desconfianza empezó a disiparse y se echaron los cimientos para que emergiera un nuevo tipo de banco. Poco a poco, los bancos de «depósito» de Moscú fueron eclipsados por el desarrollo de los bancos de San Petersburgo, administrados según principios característicos no de los bancos ingleses, sino alemanes. En resumen, una vez que el atraso económico de Rusia fue reducido por una industrialización patrocinada por el Estado, se volvió aplicable el empleo de un instrumento diverso de industrialización, apropiado para la nueva «fase de atraso».

Ideologías de las industrializaciones demoradas

Antes de sacar algunas conclusiones generales, es de mencionar un último aspecto diferencial de la industrialización en circunstancias de atraso económico. Hasta ahora, las diferencias importantes con respecto al carácter de los desarrollos industriales y sus vehículos institucionales se han referido a las condiciones y grados del atraso. Quedan algunas cosas por decir acerca del clima ideológico en el que se llevaron a cabo esas industrializaciones.

Volvamos a la instructiva historia de la industrialización francesa bajo Napoleón III. Una gran proporción de los hombres que alcanzaron posiciones de influencia económica y financiera al subir Napoleón al poder no eran individuos aislados. Pertenecían a un grupo bastante bien definido. No eran bonapartistas, sino socialistas sansimonianos. El hecho de que Isaac Pereire, quien tanto contribuyó, quizá más que ningún otro hombre, a la difusión del moderno sistema capitalista en Francia, haya sido —y haya seguido siéndolo hasta el fin de sus días— un ardiente admirador de las doctrinas de Saint-Simon podrá parecer a primera vista sorprendente. Pero lo es menos cuando se consideran ciertas relaciones pertinentes.

Podría argüirse que en realidad Saint-Simon está muy lejos de ser un socialista, que en su visión de una sociedad industrial apenas distingue entre trabajadores y patrones, y que considera que la forma política apropiada para su sociedad del futuro es una especie de Estado corporativo en que los «dirigentes de la industria» ejercerían las funciones políticas principales. Y, sin embargo, semejantes argumentos no explicarían mucho. Saint-Simon sentía un interés profundo por las que solía llamar las «clases más numerosas y más sufridas»; lo que es más importante, las doctrinas sansimonianas, tal como fueron difundidas y redefinidas por los seguidores del maestro (sobre todo por Bazard), incorporaban en el sistema muchas ideas socialistas, incluso la abolición de la herencia y el establecimiento de un sistema de economía planificada para dirigir y desarrollar la economía del país. Y fue esta interpretación de sus doctrinas la que aceptaron los Pereire.

Es más pertinente señalar el hincapié hecho por Saint-Simon y sus seguidores en la industrialización y la gran tarea que habían asignado a

los bancos en cuanto instrumento para la organización y el desarrollo de la economía. Esto, sin duda alguna, atraía grandemente a los creadores del *Crédit Mobilier*, quienes se complacían en pensar en su institución como en un «banco de un poder supremo» y en sí mismos como en «misioneros» más bien que como en banqueros. El modo como Saint-Simon subraya el papel jugado por los bancos en el desarrollo económico revela una penetración verdaderamente asombrosa —y del todo «a-utópica»— respecto de los problemas de ese desarrollo, y esto es tan innegable como el hecho de que las ideas sansimonianas influyeron de modo decisivo en el curso de los acontecimientos económicos dentro y fuera de Francia. Pero la pregunta sigue en pie: ¿Por qué el manto socialista fue a envolver una idea esencialmente capitalista? Y, ¿por qué la forma socialista fue aceptada con tanta alacridad por los más grandes empresarios capitalistas que Francia poseyera jamás?

Parecería que también en este caso la respuesta debe darse en términos de condiciones básicas de atraso. Saint-Simon, amigo de J. B. Say, no se alejó nunca mucho de las ideas del *laissez faire*. Chevalier, el coautor del tratado franco-inglés de comercio de 1860, que abrió el gran periodo del libre cambio en Europa, había sido un ardiente sansimoniano. Y, sin embargo, en las condiciones propias de Francia, una ideología de *laissez faire* era totalmente inadecuada como vehículo espiritual para un programa de industrialización.

Para romper las barreras del estancamiento en un país atrasado, para encender las imaginaciones de los hombres y para poner sus energías al servicio del desarrollo económico, se requiere una poción más fuerte que la promesa de distribuir mejor los recursos o incluso que reducir el precio del pan. En esas condiciones, incluso el hombre de negocios, incluso el clásicamente osado e innovador empresario, requieren un estímulo más potente que la perspectiva de una elevada utilidad. Lo que se necesita para mover las montañas de la rutina y el prejuicio es fe, fe —como decía Saint-Simon— en que la edad de oro se halla no a las espaldas, sino enfrente de la humanidad. No por nada, en sus años postreros, Saint-Simon se dedicó a formular un nuevo credo, el «Nuevo Cristianismo» y tuvo que soportar que Auguste Comte rompiera con él por semejante «traición a la verdadera ciencia». Lo que era bueno para Inglaterra no lo era para Francia.

Poco antes de morir, Saint-Simon instó a Rouget de Lisle, el anciano compositor de «La Marsellesa», para que compusiera un nuevo himno, una «Marsellesa industrial». Rouget de Lisle le dio gusto. En el nuevo himno, el hombre que otrora convocara a los «hijos de la patria» para combatir sin cuartel contra los tiranos y sus mercenarias cohortes, se dirige a los «hijos de la industria» —los verdaderos nobles— quienes garantizarán la «felicidad universal» al difundir las artes industriales y al someter al mundo a las apacibles «leyes de la industria».

No se sabe que Ricardo haya inspirado a nadie como para que convirtiera «God Save the King» en «God Save Industry». Nadie querría negar el vigor de la apasionada elocuencia de John Bright, pero en un país avanzado no es necesario complementar las argumentaciones racionales en pro de las políticas de industrialización con un fervor casi religioso. No se hallaba muy lejos de la verdad Buckle cuando, en un pasaje famoso de su *History*, presentaba la conversión de la opinión pública de Gran Bretaña a la causa del libre comercio como obtenida por la fuerza de una lógica incontrovertible. En cambio, en un país atrasado, el ingente y repentino esfuerzo de industrialización exige un New Deal emotivo. Quienes dirigen la gran transformación, no menos que aquellos sobre quienes gravitarán las cargas, deben sentir, en palabras de Matthew Arnold, que

...Despejando la escena
Dispersando el pasado
Entra la nueva era.

Una industrialización capitalista, bajo los auspicios de una ideología socialista puede ser, después de todo, un fenómeno menos sorprendente de lo que parecería a primera vista.

De manera semejante, las teorías de Friedrich List sobre industrialización pueden entenderse en general como una tentativa, por parte de un hombre que había tenido estrechos lazos con los sansimonianos, por traducir el mensaje inspirador del sansimonismo a un lenguaje susceptible de ser aceptado en el ambiente germano, donde la falta de una revolución política anterior, así como de una unificación nacional hacían del nacionalismo una ideología más apropiada para la industrialización que el socialismo de Saint-Simon.

Después de lo dicho, quizá no asombre el que pueda afirmarse que, en la industrialización rusa de los años 90, el marxismo ortodoxo desempeñó una función muy parecida. Nada reconciliaba más a la inteligencia rusa con el advenimiento del capitalismo en el país y la destrucción de su vieja fe en *mir* y *artel* que un sistema de ideas que presentaba la industrialización capitalista del país como el resultado de las férreas leyes de la historia. Es esta conexión lo que mejor explica el poder ejercido por el pensamiento marxista en la Rusia de la época, que influyó sobre hombres como Struve y, en cierto modo, incluso como Miliukov, cuya *Weltanschauung* era totalmente ajena al ideario del marxismo socialista. En las condiciones del «absoluto» atraso de Rusia, se necesitaba una ideología mucho más potente para lubricar los engranajes intelectuales y emotivos de la industrialización, en mayor medida que en Francia o Alemania. Las gradaciones institucionales del atraso parecen encontrar su contrapartida en lo que piensan los hombres sobre este y la forma como se le puede anular.

Últimas observaciones

La historia de la industrialización europea en el siglo XIX parecería entregarnos algunos puntos de vista que pueden ser útiles al aquilatar los problemas de la actualidad.

1. Si el carácter arrebatado de la industrialización realizada el siglo pasado en el continente europeo se concibe como consecuencia de las específicas situaciones preindustriales de los países atrasados, y si se entiende que las presiones para proceder a una industrialización a toda velocidad son inherentes a dichas situaciones, será más fácil apreciar los deseos en esta dirección a menudo expresados por los gobiernos de esos países. Lemas como «Fábricas ¡ya!», que tanta parte tuvieron en la discusión sobre las porciones pertinentes de la carta de la Organización Internacional de Comercio, podrán aparecer así menos irracionales.
2. De manera semejante, las tendencias de los países atrasados a concentrar gran parte de sus esfuerzos en la introducción de la tecnología más moderna y cara, su hincapié en las industrias en gran escala y su interés por fomentar industrias de bienes de inversión no deben

considerarse necesariamente como fruto de una sed de prestigio o de una megalomanía económica.

3. Lo que vuelve para un país avanzado tan difícil de entender las políticas de industrialización de sus hermanos menos afortunados es el hecho de que, en cada caso de una industrialización que imita la evolución de otros países más adelantados aquella se presenta combinada con elementos diferentes y autóctonamente determinados. Esto es particularmente verdadero de los instrumentos institucionales que se utilizan para llevar a efecto los desarrollos industriales y aún más de las «ideologías» que acompañan a estos. Lo que el examen histórico nos entrega es un hondo sentimiento de la importancia que tienen los elementos nativos en la industrialización de los países atrasados.

Un viaje a través del siglo XIX, al destruir lo que Bertrand Russell llamó en cierta ocasión «el dogmatismo del que no ha viajado», puede ayudar a la formulación de un enfoque más amplio e iluminado sobre los problemas concernientes y a la sustitución de toda noción absoluta sobre lo que es «propio» e «impropio» por un planteamiento más flexible y realista.

No se sugiere, por supuesto, que las políticas actuales *vis-à-vis* las regiones atrasadas deban formularse sobre la base de la experiencia general del siglo pasado, sin tomar en cuenta, en cada caso particular, el grado de dotación de riquezas naturales, los inconvenientes climáticos, la fuerza de los obstáculos institucionales a la industrialización, el régimen del comercio exterior y otros factores pertinentes. Pero lo que es todavía más importante desde el punto de vista de este documento es el hecho de que, por útiles que puedan ser las «lecciones» del siglo XIX, no se las podrá aplicar como se debe si no se comprende el clima del presente siglo, que en tantos modos ha añadido nuevos e importantes aspectos a estos problemas.

Como el problema actual de la industrialización de regiones atrasadas interesa sobre todo a países no europeos, se plantea la cuestión de los efectos del específico desarrollo cultural, preindustrial de tales países sobre sus potencialidades de industrialización. La investigación antropológica sobre esas estructuras culturales ha tendido a sacar conclusiones más bien pesimistas al respecto. Pero es posible que esas conclusiones estén

indebidamente desprovistas de perspectiva dinámica. Al menos, no abordan los factores individuales en términos de su intercambiabilidad específica. Al mismo tiempo, la pasada experiencia rusa demuestra con qué velocidad, en las últimas décadas del siglo pasado, una estructura vital que se había opuesto tenazmente a los valores industriales y había tendido a considerar toda actividad económica no agrícola como antinatural y pecaminosa empezó a abrir las puertas a actitudes muy diversas. Muy especialmente, el rápido surgimiento de empresarios nacionales de extracción servil y campesina debería hacer reflexionar dos veces a quienes tanto insisten en la paralizante carencia de cualidades empresariales en las civilizaciones atrasadas. Pero, sin embargo, hay otros problemas.

En ciertas regiones atrasadas muy extensas, el hecho mismo de que el desarrollo industrial se haya demorado tanto ha creado, junto con oportunidades sin precedentes para el proceso tecnológico, también grandes obstáculos a la industrialización. El progreso industrial es arduo y caro; el progreso médico es más barato y fácil de conseguir. En la medida en que el segundo ha precedido al primero por un lapso considerable de tiempo, y ha tenido como consecuencia una tremenda sobrepoblación, es posible que las revoluciones industriales sean derrotadas por contrarrevoluciones malthusianas.

Estrechamente relacionado con lo anterior, pero enormemente más importante en cuanto a sus efectos, es el hecho de que grandes demoras en la industrialización tienden a dejar tiempo para que se acumulen tensiones sociales asumiendo proporciones siniestras. Como ejemplo benigno, cabe citar a México, donde los bancos establecidos se han resistido a cooperar en las actividades de industrialización patrocinadas por un gobierno de cuyo color radical esos bancos desconfían. Pero el ejemplo que oscurece todos los demás por sus dimensiones y su importancia es, por supuesto, el de la Unión Soviética.

Si lo dicho aquí tiene alguna validez, no hay duda de que la industrialización soviética contiene todos los elementos básicos que fueron comunes a las industrializaciones de los países atrasados en el siglo XIX. La insistencia en la industria pesada y en las fábricas mastodónticas no es, en cuanto tal, privativa de la Rusia Soviética. Pero sí puede afirmarse que ahí esas

características comunes a los procesos de industrialización han sido magnificadas y distorsionadas fuera de toda proporción.

El problema es tan político como económico. El gobierno soviético se puede definir muy bien como producto del atraso económico del país. Si la servidumbre hubiera sido abolida por Catalina la Grande, o en la época de la Rebelión de los Decembristas, en 1825, el descontento campesino —que fue el impelente y la garantía del buen éxito de la Revolución Rusa— no hubiera asumido proporciones desastrosas y el desarrollo económico del país se hubiera realizado en forma mucho más gradual. Si hay algo que pueda considerarse como un «supuesto históricamente fundado», parecería que es el siguiente: la demora de la revolución industrial fue responsable de una revolución política en el curso de la cual el poder cayó en manos de un gobierno dictatorial que, a la larga, se granjeó la oposición de la vasta mayoría de la población. Una cosa es que un gobierno así pueda hacerse con el poder en un momento de crisis profunda; otra que sea capaz de conservar ese poder durante mucho tiempo. Por mucha que sea la fuerza del ejército y la ubicuidad de la policía secreta a disposición de semejante gobierno, sería ingenuo pensar que esos instrumentos de opresión física sean suficientes. Ese gobierno solo podrá mantenerse en el poder si logra convencer al pueblo de que está desempeñando una importante función social que no podrá consumarse sin él.

La industrialización invistió de esa función al régimen soviético. Todos los factores básicos en la situación del país presionaban hacia allá. Mediante el retroceso a un régimen de desarrollo económico que debía haber quedado confinado a una época pasada, instaurando la colectivización donde había imperado la servidumbre y empujando la tasa de inversión al punto máximo que consentía la resistencia de la población, el gobierno soviético hizo lo que ningún otro había hecho o hubiera podido hacer con el consentimiento de los gobernados. Es innegable que tales políticas, después de haber servido para atravesar un periodo de violentas pugnas, han desembocado en una fricción cotidiana y permanente entre el gobierno y los ciudadanos. Pero, por paradójico que suene, esas políticas, al mismo tiempo, han conquistado entre la población algo así como una aquiescencia general. Si se logra mantener todas las fuerzas de la población ocupadas en los procesos de la industrialización, y si esa industrialización puede

justificarse con una promesa de dicha y abundancia para las generaciones venideras y —lo que es más importante— con la amenaza de una agresión militar del extranjero, el gobierno dictatorial no tendrá en general quien impugne su poder. Y la tesis de la amenaza bélica se ve fácilmente confirmada por los hechos, como lo demuestra la historia de los años de la guerra fría. El atraso económico, la rápida industrialización, el ejercicio implacable del poder y el peligro de la guerra han acabado por quedar inextricablemente trenzados en la Rusia Soviética.

No es este el sitio apropiado para adentrarse en tales cuestiones con respecto de la Unión Soviética. El problema que nos ocupa no es la Unión Soviética, sino el problema de las actitudes de los países atrasados ante la industrialización. Si la experiencia soviética enseña algo, ese algo es que demuestra *ad oculos* los formidables peligros inherentes en nuestra época a la existencia del atraso económico. No se abren en el parque del progreso industrial carreteras de cuatro carriles. El camino puede conducir del atraso a la dictadura, y de la dictadura a la guerra. En las condiciones de un «mundo bipolar», esta siniestra secuencia es modificada y magnificada por la deliberada imitación de las políticas soviéticas en otros países atrasados y por la incorporación de estos, voluntaria o involuntariamente, a la órbita soviética.

Hemos visto, pues, que es posible sacar conclusiones de la experiencia histórica de ambos siglos. La lección principal del siglo xx es que los problemas de los países atrasados no son exclusivamente suyos. Lo son en igual medida de los países avanzados. No solo Rusia, sino el mundo entero está pagando el precio de no haber emancipado temprano a los siervos rusos para emprender una política de industrialización. Los países avanzados no pueden permitirse el lujo de ignorar el atraso económico.

Pero la lección del siglo xix es que las políticas para con los países atrasados no tienen probabilidades de buen éxito si se ignoran las peculiaridades básicas del atraso económico. Solo reconociendo francamente su existencia y fuerza, y esforzándose por desarrollar en plenitud más bien que por sofocar lo que Keynes llamó en una ocasión las «posibilidades de las cosas», podrá utilizarse la experiencia del siglo xix para evitar la amenaza que sobre nuestras cabezas cierne su sucesor.

Notas

* Título Original “Economic Backwardness in Historical Perspective”, en *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962, pp. 5-30. **Edición en español ©1968 Facultad de Economía**, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

- ¹ Marx K. (1867). *Das Kapital*. Prefacio. 1.ª ed. Vol. I. Hamburgo: Verlag von Otto Meläner.
- ² Hubiera sido en extremo conveniente trascender la experiencia europea incluyendo por lo menos algunas referencias a la industrialización del Japón. Por desgracia, la ignorancia del autor acerca de la historia económica japonesa le impidió ampliar así el alcance de sus observaciones.

Consecuencias económicas de la violencia organizada*

Frederic C. Lane

En la actualidad, en la literatura sobre historia económica, existe una tendencia a centrar la atención en la cantidad de bienes materiales y de personas. Esto no se debe a que los economistas realmente piensen que el objetivo principal del hombre sea producir una población máxima, cuyos miembros tengan a su disposición una cantidad máxima de bienes materiales. No creo que muchos economistas o historiadores económicos sostengan una creencia tan materialista —si así fuera, ¿por qué elegirían ser profesores?—. Tan solo escribimos como si sostuviéramos eso o, al menos, con frecuencia escribimos de manera que podamos ser mal interpretados y somos los que más probabilidades tenemos de serlo, porque los principales poderes políticos del momento, los Estados Unidos y la Unión Soviética, por medio del uso de diferentes ideologías, paradójicamente, alaban su productividad material como prueba de la fuerza y de la validez de sus ideales.

En el pasado, una preocupación muy importante en la historia económica —de Adam Smith y Karl Marx a Gustav Schmoller y Richard Tawney— fue analizar minuciosamente las formas de justicia y de injusticia de la vida económica. Muchos de sus estudiantes más entusiastas se sintieron atraídos por la historia económica a causa de esa preocupación, la cual, a veces, fue declarada con pasión y, otras veces, asumida con calma. Ellos la expresaron a través de la indignación y de la sátira, ya que como historiadores escribieron principalmente sobre la injusticia al buscar una

justicia más perfecta mediante la eliminación y el análisis de alternativas. Espero que continuemos con la búsqueda.

He colocado esta profesión de fe al comienzo porque la forma en que abordaré mi tema principal me expone a una común interpretación errónea. Desearía examinar las posibilidades de debatir sobre los gobiernos como una de las tantas organizaciones que producen bienes y servicios, y, en particular, como el productor de un servicio al que llamaré «protección». En un principio, dejaré de lado toda consideración sobre la justicia para centrar mi atención en la riqueza material e incluso parecerá que hablo a sangre fría acerca de la fuerza bruta.

I

La teoría económica a prestado mucha atención a algunas de las funciones que el Estado lleva a cabo, como, la política monetaria, pero ha tenido relativamente poco para decir sobre la actividad militar y judicial, que puede ser considerada la esencia de los gobiernos y que ocupa un lugar destacado en la historia. En general, los economistas han definido sus temas de modo de excluir el análisis del uso de la violencia. Una de las tareas de la historia económica es superar esa exclusión. Mirando hacia el pasado, es decir, a lo largo de los siglos, o incluso si miramos solo al presente, podemos observar con claridad que muchos hombres se han ganado la vida (lo que, en general, les ha permitido vivir muy bien) gracias a sus habilidades especiales para aplicar la violencia y que sus actividades han tenido un papel muy importante en la determinación de los usos que se les daba a los recursos escasos.

Los hombres especializados en la guerra aparecen muy tempranamente en la historia de la división del trabajo y, de inmediato, fueron organizados en grandes empresas. Por supuesto, en el uso de la violencia, hubo obviamente importantes ventajas de escala cuando se competía con empresas rivales que usaban la violencia o cuando se establecía un monopolio territorial. Este hecho es básico para el análisis económico de un aspecto de gobierno: la industria que usaba y controlaba la violencia era un monopolio natural, al menos, en tierra. Dentro de los límites territoriales, el servicio que prestaba podía ser producido de forma mucho más barata por un

monopolio. Sin duda, hubo momentos en que las empresas que usaban la violencia competían en la demanda de pagos para brindar protección casi en el mismo territorio, por ejemplo, durante la Guerra de los Treinta Años en Alemania. Sin embargo, esa situación fue aún más inviable económicamente de lo que sería la competencia en los mismos territorios entre los sistemas telefónicos. Las fuerzas de policía competidoras eran aún más ineficientes que los cuerpos de bomberos competidores. Un monopolio del uso de la fuerza dentro de un territorio contiguo daba lugar a una empresa productora de protección en pos de mejorar su producto y de reducir sus costos.

El uso de la violencia al que me refiero debe considerarse una actividad productiva, al menos en algunos casos, y los gobiernos deberán ser considerados productores de una porción de la producción económica total aunque no realizaron otra función más que usar y controlar la violencia¹. Indudablemente, un ladrón armado no brinda ningún servicio al cometer el delito, pero, en general, se cree que la policía que nos protege de los ladrones y la justicia que protege los derechos de los ciudadanos, incluso de la policía, sí brinda un servicio. Las dificultades comienzan cuando consideramos al estafador que recauda los pagos para la «protección» contra la violencia que él mismo crea y que, en realidad, proporciona una especie de protección «del mercado negro» a cambio de ese pago, lo que elimina a los gánsteres rivales. Esos casos dudosos pueden no ser importantes en el análisis de la vida económica de la América moderna, pero están lejos de ser insignificantes cuando pensamos en las iniciativas de uso y de control de la violencia en Europa durante el milenio que va del 700 d. C. al 1700 d. C. ¿Qué príncipes brindaban el servicio de policía? ¿Cuáles eran estafadores o incluso saqueadores? En realidad, un saqueador podía convertirse en el jefe de la policía tan pronto como regularizaba su «tajada», la adaptaba a la capacidad de pago, defendía su dominio de otros saqueadores y conservaba su monopolio territorial el tiempo suficiente para que la costumbre lo transformara en algo legítimo.

El hecho de si un gobierno estaba involucrado exclusivamente en el servicio de policía y en la guerra defensiva o si, por el contrario, era una especie de «estafa» que les imponía los pagos mediante el uso de la violencia a aquellos que se rehusaban a pagar es importante desde varios

puntos de vista, algunos de los cuales abordaré más adelante². Es probable que la mayoría de los gobiernos reales fueran una combinación de los dos aspectos antes mencionados. No obstante, en todo caso, los pagos que esos gobiernos cobraban eran, desde el punto de vista de las empresas que les hacían los pagos, el precio para evitar pérdidas más cuantiosas. En las fronteras y en altamar, donde nadie tenía un monopolio duradero sobre el uso de la violencia, los comerciantes evitaban pagar imposiciones que eran demasiado altas porque la protección podía obtenerse a un costo más bajo por otros medios. En tierra firme o en el mar, la protección recibida estaba lejos de ser perfecta; podríamos decir que el servicio que las empresas de producción de protección brindaban era de mala calidad y excesivamente caro, pero, aun así, para la mayoría de las compañías era un servicio que tenían que pagar, ya que no podían operar sin él. Aunque los pagos por protección eran excesivos para los estándares ideales, eran una de las varias clases de derroche que se desarrollaron en la organización social³.

Algunas distinciones útiles entre los pagos proporcionales al servicio brindado y los pagos no proporcionales a ningún servicio surgirán del análisis de cómo los costos y el ingreso de la empresa que controlaba la violencia se veían afectados por su carácter monopolístico. Una vez que todos los especialistas en el uso de la violencia que competían eran eliminados del territorio de su monopolio, la empresa podía reducir los costos del servicio de policía de ese territorio y del cobro de los pagos de los agricultores, los artesanos y los comerciantes locales⁴. Podía disminuir los costos en los que incurría para producir y vender protección, salvo que hubiera una amenaza peligrosa del exterior. Los costos se podían reducir aún más si el gobierno adquiría legitimidad, ya sea por el mero paso del tiempo y la costumbre, o por medio de actos ceremoniales y religiosos, o mediante cualquier forma de obtención de consenso que establecía la legitimidad, los cuales eran modos menos costosos de controlar la violencia comparados con el gasto en la fuerza policial.

La disminución de los costos de una empresa que producía protección no necesariamente llevaba a una reducción en su recaudación. Al ser un monopolio, podía mantener su «precio de venta» o incluso aumentar el precio hasta el punto en que encontraba una especie de resistencia de venta, a saber, la dificultad para recaudar los impuestos, o en el que invitaba a un

competidor a ingresar en el territorio monopolizado⁵. La disminución de los costos le proporcionaba a la empresa que controlaba la protección un exceso de ingresos sobre los costos, al mismo tiempo que se establecían los precios más altos que el comercio podía soportar. Este era un tipo especial de ganancia de monopolio (o excedente del productor), que, al parecer, conviene llamar por el nombre de «tributo».

Por supuesto, si la empresa que controlaba la violencia se comportaba como un gobierno debía hacerlo, de acuerdo con nuestro ideal democrático, no obtenía ningún tributo. Disminuiría los precios de la protección tan rápido como pudiera reducir el costo. Se puede esperar que un gobierno actúe de ese modo si, en realidad, es controlado por sus consumidores, como se supone que debe ser según la teoría del gobierno representativo. Sin embargo, durante la mayor parte de la historia, los gobiernos no han sido democráticos; por lo tanto, las empresas de producción de protección no eran controladas por la totalidad del resto de los productores y de los consumidores, sino que estuvieron en manos de un grupo o de una clase separada que perseguía fines diferentes a los propios. En la medida en que racionalizaron la economía de la empresa que controlaba la violencia, persiguieron objetivos distintos de aquel que establecía que debían servir a los consumidores maximizando la calidad de su servicio y minimizando el precio cobrado por ese servicio. En realidad, es probable que, con mayor frecuencia, otras dos metas hayan sido el objeto de búsqueda.

Muchas empresas de producción de protección eran controladas por los rangos superiores del ejército y de la policía, en pocas palabras, por los miembros con mayor jerarquía. En esos casos, podemos decir que su objetivo principal era preservar la vida de la compañía y que maximizar el tamaño era más importante que maximizar las ganancias. A veces, el rango, el historial del ejército y otros empleados controlaban o, al menos, limitaban las políticas que se debían seguir, a pesar de que sus métodos eran distintos de aquellos utilizados por los sindicatos modernos. Cuando todos los empleados ejercían el control, tenían poco interés en minimizar los montos pagados por protección y no tenían interés alguno en minimizar los costos laborales, es decir, sus propios salarios que representaban una gran parte de los costos totales. Ellos preferían la maximización del tamaño.

Un principio diferente predominó en aquellos gobiernos que eran controlados por un príncipe o por un emperador con poderes tan absolutos que podía ser considerado el dueño de la empresa productora de protección. El interés en maximizar las ganancias podía llevarlo, mientras mantenía los precios, a intentar reducir sus costos. Haría uso, al igual que Enrique VII de Inglaterra o Luis XI de Francia, de ardidés de bajo costo, al menos, de recursos tan baratos como fuera posible, para afirmar su legitimidad, para mantener el orden interno y para distraer a los príncipes vecinos de manera que su propio gasto militar pueda mantenerse bajo. A partir de costos más reducidos, de mayores recaudaciones que eran posibles gracias a la firmeza de su monopolio o de la combinación de ambos, acumulaba un excedente, el tipo de ganancia monopolística a la que llamo «tributo».

Los debates modernos acerca de políticas fiscales están repletos de referencias sobre el efecto que tuvo en materia de empleo total y de solución de las desigualdades sociales. En un contexto moderno, puede resultar escandaloso considerar que un gobierno sea una empresa con fines de lucro. Sin embargo, en el sistema feudal, era de esperarse que el dueño de un feudo lo administrara con la mira puesta en las ganancias. El barón exitoso podía despreciar el regateo burgués de la mercadería, pero era un experto en usar los medios militares y gubernamentales para ganar dinero. Este concepto mixto de la empresa privada y pública pasó del feudalismo a la creación de Estados absolutistas a fines de la Edad Media⁶. Asimismo, en ese periodo, los gobiernos eran tan inseguros y los límites de sus monopolios territoriales eran tan inciertos que los príncipes que estaban al frente de las empresas de producción de protección se enfrentaban con necesidades parecidas a las de la competencia. Con frecuencia, debían actuar sobre la base del principio de maximización de ganancias si sus competidores no alejaban sus recursos y sus clientes de ellos. Por supuesto, mientras que su situación era, en verdad, así de difícil, no gozaban de monopolio alguno y no obtenían ninguna ganancia monopólica; pero habiendo superado eso, como lo hizo Luis IX, los príncipes continuaron con su búsqueda de ganancias y organizaron una burocracia dedicada a ese fin. La diferencia con respecto al grado y a los principios de racionalización entre las empresas gubernamentales y de otras clases es considerable, pero era menor a medida que otras empresas se tornaban monopolísticas y se veían afectadas por un interés público. Por

cuestiones opuestas, fue menor durante el periodo en el que los gobiernos europeos eran más o menos feudales, ya que los reyes consideraban que sus reinos eran posesiones personales; además, los reyes y las sociedades comerciales formadas a través de documentos constitutivos mezclaban el comercio y la violencia en su competencia por los imperios coloniales.

Cuando una empresa productora de protección operaba con ganancias, estas o el tributo casi siempre iban no solo a una única persona, el príncipe, sino al grupo del cual él era el centro, y se repartían obsequios, pensiones, sinecuras y cargos importantes. Si un rey tenía que gastar todo su ingreso en el ejército o en la policía, se quedaba sin ganancias, por lo cual no tenía tributo alguno para guardar o para donar —la totalidad de su ingreso era utilizado en los costos de la empresa gobernante—. De hecho, a comienzos de los tiempos modernos, los proveedores a los que los príncipes les compraban los servicios militares y los emprendedores militares que asumían reclutar, organizar, financiar y, tal vez, comandar los soldados obtenían grandes ganancias⁷. Los servicios judiciales y fiscales, así como las fuerzas militares, eran adquiridos de proveedores que utilizaban los poderes gubernamentales para su beneficio personal⁸. Al no contar con burocracias eficaces, las empresas del príncipe contrataban tantas de sus actividades que usaban violencia que los subcontratistas obtenían grandes ganancias, por lo que estos, quizá, deberían ser considerados los destinatarios principales del tributo recaudado al mantener las imposiciones del gobierno a un nivel alto. Asimismo, la corte de un príncipe del Renacimiento estaba formada por un gran número de cortesanos privilegiados que recibían en obsequios y pensiones mucho más de lo necesario para permitirles prestar cualquier servicio vinculado con la protección o inducirlos a hacerlo.

Uno podría preguntar qué diferencia representaba para el resto de la sociedad que hubiera reducido o no su gasto en violencia, siempre y cuando las imposiciones del gobierno estuvieran en el mismo nivel. Una gran diferencia. La reducción de los costos de producción de protección liberaba recursos para otros usos, se redujera o no el precio. Si había una disminución en el costo de producción, pero no se reducía el precio, la ganancia o el tributo resultante podía ser gastado en nuevas formas de consumo, guardado o invertido. Esto es lo que distingue al tributo de los costos laborales en los que se incurre al contratar generales, soldados,

policía, recaudadores de impuestos y funcionarios legales. Desde el punto de vista práctico, supongo que la distinción sería difícil de aplicar en cualquier análisis estadístico del gasto real, pero hubo suficiente consumo ostentoso en las cortes del Renacimiento como para indicar que una parte de las rentas públicas recaudadas y administradas en nombre del rey no fueron utilizadas para satisfacer necesidades, ni siquiera las militares. El gasto del tributo en lujos o en necesidades previamente no satisfechas estimuló nuevas formas de producción. Si no se gastaba en este tipo de consumo, el tributo se encontraba disponible para su inversión, por ejemplo, para el mejoramiento de los latifundios de un cortesano. Los costos elevados de producir protección consumían los recursos, ya que los precios altos para la protección solo desviaban la riqueza de un grupo a otro.

II

Además de los gobiernos, otras empresas económicas —principalmente, aquellas interesadas en producir bienes y servicios que no fueran protección— encontraron oportunidades de obtener ganancias que surgieron del modo en que se utilizó la violencia. Estas oportunidades fueron creadas sobre todo por los gobiernos —por el hecho de que los precios cobrados por las empresas que controlaban la violencia eran diferentes para las distintas clases de clientes, que era un cierto grado de control de clientes, o, en términos más comunes, por el hecho de que las contribuciones impuestas por el gobierno eran diferentes para distintas empresas—. Un aspecto muy importante vinculado con esto es el hecho de que, a fines de la Edad Media, los arrendamientos de tierras se tornaron gradualmente tan diferentes de los pagos por protección representados por cargas e impuestos feudales que eran susceptibles al análisis ricardiano. No tengo tiempo para ese tema, dado que deseo examinar otro aspecto destacado, la naturaleza y la fuente de las ganancias obtenidas en el comercio internacional.

Las ganancias de un comerciante que estaba involucrado en el comercio de grandes distancias estaban limitadas por la competencia real o potencial de otros comerciantes. Si un comerciante o un grupo era tan bueno como otro en recopilar información y en estimar la oferta y la demanda, obtenía

mayores ganancias el que fuera capaz de operar al costo más bajo. Una parte muy importante de los costos era lo que debía pagarse en concepto de protección y de seguros contra pérdidas que podían ser causadas por las empresas que usaban la violencia si no se les pagaban las exacciones. Algunas empresas de comercialización obtenían más protección que otras o una protección igual de buena a un costo menor, por lo que esa diferencia de costos les permitía obtener ganancias adicionales a las que llamo «ingresos por protección»⁹.

Un ejemplo simple en un contexto moderno aclarará lo que tengo en mente. Si dos productores de cobre venden a los precios establecidos por el mercado de Londres y tienen los mismos costos de extracción, refinamiento y transporte del mineral, pero pagan distintos aranceles de comercialización, el que paga el arancel más bajo recibe el ingreso por protección.

No tendría ningún pretexto para darle un nombre especial a las ganancias obtenidas de aranceles favorables si eso fuera todo lo que quiero transmitir. Sin embargo, las situaciones que me interesan no eran tan simples. Había todo tipo de leyes de navegación involucradas. Las compañías que llevaban adelante el comercio internacional o la colonización durante la última etapa de la Edad Media y durante los primeros siglos de la expansión oceánica europea tuvieron que realizar muchas clases de pagos para asegurarse protección. Propongo el término «ingresos por protección» con el fin de contar con una expresión que pueda aplicarse a las ganancias que surgían de las diferencias en la totalidad de variedades de costos en los que se incurrieron al usar o al controlar la violencia. Esto incluía el arancel del convoy, el tributo a los piratas berberiscos o un seguro más caro para los viajes a aguas dominadas por piratas, los sobornos u obsequios para los funcionarios de la aduana o autoridades de mayor rango y otros tipos de costos relacionados con el contrabando. Contemplaba algunos gastos cobrados por las empresas de comercialización o de colonización para organizar sus propias fuerzas armadas —desde la colocación de armas y soldados adicionales en un barco individual hasta el envío de un ejército para defender o hasta conquistar una colonia—.

La diversidad de modos en los que las empresas podían obtener protección les permitía elegir entre alternativas, pagar diferentes montos de acuerdo

con la opción seleccionada y recibir distintas clases o grados de protección a cambio. Podían transportar las mercancías en barcos muy armados y pagar un seguro bajo, o transportarlas en barcos menos defendibles y pagar un seguro alto. Podían usar puertos en los que los tratados establecidos les exigían pagar impuestos altos, pero a cambio les proporcionaban una garantía razonable contra confiscación, o podían ir a puertos en los que no se aplicaba ningún tratado y confiar en sus propias armas, diplomacia y sobornos bien pagados.

En general, operar con pagos más bajos en materia de protección era el factor determinante en la competencia entre los comerciantes de distintas ciudades o reinos y se lograba a través de complejas combinaciones de empresas públicas y privadas. Las flotas de galeras comerciales por las cuales Venecia es famosa fueron útiles, en parte, porque sus calidades de navegación fueron adaptadas a los mares en los cuales operaban y, en parte, porque durante un tiempo fueron la mejor solución para el problema de la protección —no solo la seguridad con respecto a los piratas, sino por ser una conversión flexible del flujo del comercio para asegurar los tratados favorables y aprovecharlos con rapidez—. Todo esfuerzo para intentar explicar la razón por la cual Venecia fue más próspera que sus competidores, o más próspera en algunos momentos que en otros, debe considerar el hecho de que los venecianos estaban más seguros a un costo menor de sufrir violencia en sus compras de mercaderías en un lugar, en sus envíos y en sus ventas en buenos mercados.

Durante la Edad Media y a comienzos de los tiempos modernos, los ingresos por protección eran una gran fuente de las fortunas obtenidas en el comercio. En mi opinión, eran una fuente más importante de ganancias que la superioridad en técnicas industriales u organización industrial. La riqueza obtenida en las empresas mercantiles y coloniales gracias a los ingresos por protección aumentó gradualmente hasta el punto en el que comenzaron a competir con la riqueza que las empresas gubernamentales obtenían del tributo¹⁰. Al igual que los terratenientes (no tengo tiempo para hablar de ellos), los comerciantes se convirtieron en los destinatarios de un excedente que podían consumir en lujos o invertir. La cantidad de dinero que los comerciantes invertían era relativamente alta. Sus hábitos, sus habilidades y sus intervenciones como comerciantes los hacía, en su

totalidad, la clase más inclinada a ahorrar e invertir su parte del producto excedente de la economía.

Con «excedente» me refiero a esa parte de la producción total que no tenía que ser usada para mantener el nivel existente de producción. Las siguientes tres conclusiones sobre el excedente surgen del análisis anterior del uso de la violencia:

Primero, a mayores costos de producción en la empresa que producía protección, menor el excedente¹¹. Cuando las empresas que producían violencia eran controladas por los empleados, realizaban un mínimo o ningún esfuerzo para minimizar los costos, por lo que, en consecuencia, una gran parte de la producción total era destinada al militarismo.

Segundo, cuando la empresa que producía protección era controlada por un monarca absoluto, este último tenía interés en reducir costos. Si era capaz de hacerlo, el excedente aumentaba y gran parte de este se destinaba a su corte, donde estaba disponible para consumo ostentoso o inversión.

Tercero, en el comercio internacional y en la colonización, las empresas mercantiles competidoras pagaban sumas muy variables en concepto de protección, y los que pagaban menos recibían ingresos por protección, un tipo de ganancia que ponía a su disposición una parte de la producción excedente.

Dado que este tercer efecto ocurrió con posterioridad al resto, sugiere una teoría del desarrollo económico en etapas, que yo ofrezco como una especie de prólogo de la secuencia schumpeteriana del capitalismo, la democracia y el socialismo.

En mi primera etapa, predominan la anarquía y el saqueo. Los ataques de los vikingos y la guerras feudales casi reducen a Frankland Occidental a este tipo de «anarquía primitiva» alrededor del 900 d. C. El uso de la violencia es sumamente competitivo, aun en tierra. La segunda etapa comienza cuando se establecen pequeños monopolios regionales o provinciales. Así, la producción agrícola aumenta y la mayor parte del excedente es tomado por los monopolistas de la violencia recién creados. Cuando, como en el

feudalismo del siglo XII, los monopolistas formaron carteles organizados con bastante flexibilidad, que peleaban de manera constante por la cuota de producción y de mercado de cada uno, los costos militares altos mantenían el excedente relativamente pequeño y lo que quedaba de él era distribuido entre los miembros de la clase que obtenían el tributo.

Durante una fase posterior de la segunda etapa, un gran número de tomadores del tributo atraen a los clientes con ofertas especiales para la empresa agrícola y comercial. Les ofrecen protección a precios bajos a aquellos que incorporen nuevas tierras al cultivo, así como servicios especiales de vigilancia para incentivar el comercio, como el organizado por el condado de Champaña para los comerciantes que visitaban sus ferias. Cuando los príncipes que buscaban obtener ganancias pueden consolidar monopolios más grandes y más estrictos, reducen los costos de producción y aumentan el monto del tributo. De algún modo, en el proceso, el arrendamiento de tierras se diferencia más claramente de los impuestos y de las contribuciones feudales. La producción aumenta. Un mayor excedente, aunque mayormente tributo, hace que el consumo sea más variado y estimula el comercio interregional. Las diferencias en lo que los comerciantes competidores tienen que gastar en protección dan lugar a los ingresos por protección.

Se alcanza una tercera etapa cuando los comerciantes que obtienen ingresos por protección y los terratenientes que cobran los arrendamientos de las tierras reciben más del excedente de la economía que los titulares de los feudos y los monarcas. En esta tercera etapa, las empresas que se especializan en el uso de la violencia reciben menos del excedente que las empresas que les compran protección a los gobiernos. Los ingresos por protección y los arrendamientos de la tierra reemplazan al tributo como la principal fuente de obtención de grandes ganancias. Debido a que los comerciantes exitosos destinan gran parte de sus ingresos a la acumulación de capital, una proporción más alta del excedente se invierte en la expansión de las empresas comerciales, en los mejoramientos agrícolas y en las nuevas industrias.

El paso de la tercera a la cuarta etapa sucede cuando las mejoras tecnológicas —innovaciones industriales— se tornan más importantes que los ingresos

por protección como una fuente para obtener ganancias comerciales. Las empresas que usan y producen violencia quedan, cada vez más, bajo el control de todos sus clientes, y los gobiernos se hacen más democráticos. La formación del crédito —la creación de depósitos, la salida a bolsa de los bonos y el mecanismo completo de un mercado de capitales— que, en gran medida, fue creada para favorecer a las empresas que producían protección, hoy responde a las necesidades del innovador industrial. Hemos alcanzado el capitalismo del modelo schumpeteriano; así finaliza mi prólogo y se levanta el telón para dar paso al espectáculo principal.

Confieso que mi resumen de miles de años de historia en cuatro párrafos contiene una pizca de sátira. Ninguna secuencia de etapas puede permitirnos predecir el futuro ni explicar eventos particulares del pasado. Las etapas son modelos abstractos. Una teoría en etapas solo es un recurso para enfatizar o destacar algunos factores entre muchos otros.

No obstante, espero que mi síntesis contenga una pizca de verdad. Las cuatro etapas se distinguen por la relación cambiante entre las empresas que usaban la violencia y la cantidad y la distribución del excedente. Centran la atención en el modo en que el excedente era distribuido entre las distintas clases de productores, incluidos los «productores» de protección, como yo los denomino. La distribución del excedente afectaba la manera en que ese excedente era utilizado —ya sea en nuevas formas de consumo, en intentos de acumulación o en mejoras agrícolas, comerciales e industriales—.

Estos usos alternativos del excedente, y su cantidad total, eran importantes para el crecimiento económico. Recientemente, ha habido tanto estudio fructífero del crecimiento económico acompañado de la industrialización durante los dos últimos siglos que muchas preocupaciones modernas han sido trasladadas al estudio de la antigüedad y de la época medieval con resultados estimulantes. Sin embargo, con una perspectiva a más largo plazo en mente, me gustaría sugerir que el único factor más significativo en la mayoría de los periodos de crecimiento, si es que hubo un factor más destacado, ha sido una reducción en la proporción de los recursos destinados a la guerra y a la policía. Esos príncipes o funcionarios del Estado que organizaban al gobierno de modo que se redujeran los costos de

producción contribuyeron al crecimiento económico al igual que lo hicieron los innovadores industriales o agrícolas, quienes disminuyeron los costos de otros productos. Los príncipes emprendedores eran muy importantes porque no reducían el costo de algunos lujos, que eran un pequeño rubro del consumo total, sino el costo de una necesidad ampliamente consumida. En muchos siglos, la forma principal en que los gobiernos ejercían influencia en el crecimiento era a través de las decisiones que determinaban cuánto debía gastarse en el uso y en el control de la violencia.

Sin embargo, resulta materia de debate el efecto sobre el crecimiento económico de los monarcas que mantenían o aumentaban sus imposiciones al mismo tiempo que reducían sus costos y quienes, de ese modo, recaudaban una gran parte del excedente disponible para la acumulación de capital en forma de tributo. Si la totalidad del tributo era utilizado para el consumo ostentoso, un término que parece ser particularmente adecuado para la corte de un príncipe del antiguo régimen, el crecimiento se retrasaba por falta de inversión. Es probable que los comerciantes que obtenían ingresos por protección gracias al comercio internacional y a la colonización, a pesar de que no pasaban totalmente inadvertidos en su consumo, hayan tenido una propensión menor al consumo. De ser así, menos ganancias para los gobiernos y más ganancias para las empresas comercializadoras representaban una mayor acumulación de capital y un mayor crecimiento.

Utilicé el recurso de la teoría en etapas para destacar la relación entre las empresas que usaban la violencia y la distribución del excedente. Su vínculo con el monopolio en la vida económica, que resulta básico en esta conexión, tiene otros aspectos que merecen un énfasis aún mayor.

En mi cuarta etapa, que en líneas generales corresponde a un modelo comúnmente aceptado de capitalismo industrial, el monopolio aparece en formas temporales como consecuencia de la innovación tecnológica y comercial, y alcanza permanencia relativa en aquellas industrias en las que la tecnología se desarrolla de manera que le da al monopolio ventajas decisivas. En las etapas iniciales, muy pocas industrias habían experimentado ese desarrollo técnico como para transformarse en monopolios naturales, pero los gobiernos ya habían alcanzado ese estado.

Me tiento llamar al gobierno «el primer monopolio natural». Las actividades sacerdotales, otra industria de servicios básicos, estaban ampliamente organizadas en una escala comparable desde muy temprano, y el riego era un monopolio natural aún más irresistible en algunas regiones. Sin embargo, además de las condiciones regionales especiales en materia de uso de los recursos naturales, las ventajas significativas que inducían al monopolio eran más eficaces en las dos organizaciones que estaban muy vinculadas con la prestación de servicios —el clero y el gobierno—.

El monopolio en un campo puede utilizarse para lograr un monopolio en otros campos; el control de un ingrediente básico puede llevar a tener el control de los productos terminados. Dado que la protección es, en cierto modo, un ingrediente básico para casi todo el resto de los productos, un gobierno podía usar su monopolio en su propio campo para establecer monopolios en otros. Cuando se combinaba el riego con el gobierno y la religión en una gran empresa centralmente dirigida, se destacaba y se convertía en la empresa monopolista de muchos otros productos, desde la sal hasta el papiro. Cuando no había riego y cuando los guerreros y los sacerdotes estaban organizados por separado, la ampliación del monopolio en otros campos era verificada, en parte, por las desventajas de escala y, en parte, dirigida, así como confirmada, por la influencia que varios grupos de consumidores ejercían en el control del monopolio de la producción de protección.

Un aspecto de la ampliación del monopolio es el esfuerzo que realizan los hombres de negocio para tornarse menos «emprendedores» y más «burocráticos», su deseo de lo que se ha denominado las «zonas de seguridad de inversión, los almacenes protectores construidos con el uso de la influencia política»¹². Otro aspecto es la presión desde el interior de la propia empresa gubernamental para expandirse a otros campos que, si bien no involucran a la violencia directamente, están muy conectados con el poder militar. En la actualidad, la física atómica se ha transformado en un campo sensible en el que algunos servicios científicos y de ingeniería están siendo monopolizados por los gobiernos a causa de que la seguridad nacional los necesita. En el siglo XIX, la construcción de ferrocarriles tenía una importancia militar primordial en un gran número de países. En la Edad Media y en las primeras épocas de la modernidad, las presiones

a favor y en contra del monopolio llegaron al transporte marítimo, una industria que, en ese momento, ocupaba una posición estratégica tanto en la competencia comercial como política. Los esfuerzos para proteger el transporte marítimo dieron lugar a situaciones en las que el espacio de la carga estaba bajo el control monopolístico, y ese control podía utilizarse para obtener un monopolio sobre las mercancías que se compraban o se vendían en los puertos de destino.

Las relaciones entre el monopolio de protección y el monopolio de transporte, y entre estos y el monopolio de productos transportados, se revelan con claridad en la regulación del transporte marítimo de la comuna de Venecia, ya que esta fue la que rompió la cadena. Su gobierno estaba firmemente controlado por un grupo, en su mayoría eran comerciantes mayoristas que se oponían a las ventas monopolísticas en el mercado veneciano. El transporte de mercancías desde un puerto levantino hasta Venecia no era, como transporte, un monopolio natural. Exclusivamente desde el punto de vista de la navegación, era más ventajoso para los barcos navegar en diversos momentos y por distintas rutas, y ofrecer servicios competitivos. No obstante, debido a que existían ventajas de escala cuando se organizaba la protección, los barcos debían navegar en caravanas escoltadas en periodos de peligro y se les exigía a los comerciantes venecianos que si deseaban navegar, transportaran mercancías específicas solo en esos convoyes. De ese modo, cuando la defensa estaba organizada de forma monopolística, únicamente un número limitado de barcos les podían ofrecer espacio de carga a las empresas navieras. Los operadores seleccionados debían tener un monopolio. Dado que los operadores de los barcos también eran comerciantes, intentaron utilizar su control del espacio de carga para asegurarse ventajas monopolísticas en la compra y en la venta de mercancías transportadas —por ejemplo, en Chipre y en Venecia—. El gobierno veneciano se opuso a esos monopolios de comercialización regulando los convoyes como transportes públicos, pero, de hecho, tuvo muchas dificultades para hacer que esas regulaciones se hicieran efectivas¹³. Por el contrario, las empresas de los reyes portugueses, la Dutch East India Company y muchas otras, durante los dos primeros siglos del comercio oceánico, combinaron los monopolios de protección, de transporte y de productos transportados.

Debido a que el monopolio es más eficaz en algunos campos, y la competencia lo es en otros, su distribución en la economía afectó la producción total de la riqueza. Sin embargo, ese no es su principal interés. Las continuas luchas entre las tendencias monopolísticas y competidoras en el transporte marítimo veneciano, o en el comercio colonial de Gran Bretaña, solo para mencionar dos ejemplos, no pueden ser evaluados en su totalidad en cuanto al efecto que produjeron sobre la producción de bienes y servicios. El monopolio no solo afectó la eficiencia, sino que trajo aparejado mayor o menor libertad o igualdad, más o menos seguridad y estabilidad; y estas cualidades, al igual que la eficiencia, determinaron el resultado de los conflictos entre las fuerzas monopolísticas y competidoras. No podemos entender cómo se comportaron los participantes en la lucha sin investigar qué significaba para ellos, en su época y en su sociedad, la libertad o la seguridad, y cómo las relacionaban con la felicidad, la virtud y la justicia, que son, con todos sus significados cambiantes, el fin último que los hombres han procurado alcanzar. A su vez, nosotros evaluamos al monopolio no solo en términos de eficiencia, sino también en términos de justicia.

«Sin la justicia, ¿qué es el gobierno sino un gran latrocinio?», declaró Agustín. Desde esta perspectiva, podríamos haber dicho lo mismo de todas las clases de organización económica y, en verdad, lo hicimos: Sin la justicia, ¿qué son los negocios sino latrocinios? No solo el gobierno, sino muchas otras organizaciones a través de las cuales los hombres satisfacen las necesidades de la vida son juzgadas por los estándares de la justicia y de la libertad. El monopolio gubernamental de la violencia, aun cuando sea bueno en sí mismo, ha dado lugar a la formación de otros monopolios que no fueron buenos, ya sea por no ser eficientes, porque estuvieron en campos en los que una escala monopolística de producción no tenía ninguna ventaja, o porque los aumentos de eficiencia, si ocurrían, eran insignificantes ante las pérdidas en materia de libertad y de justicia.

En pocas palabras, la función del gobierno que he estado analizando tiene, al menos, dos aspectos. Como productoras de un servicio necesario, la protección, las empresas que usaban y controlaban la violencia afectaron la cantidad y la distribución de la riqueza material por medio de los costos en los que incurrieron y de los precios que cobraron. Al mismo tiempo y por ser monopolios naturales, influyeron en la medida en que el monopolio

prevalció en otros campos de la producción y así afectaron las relaciones humanas en toda la organización económica.

En mi opinión, este segundo aspecto parece ser el más importante porque considero que el conocimiento de las situaciones sociales creadas por los esfuerzos de los hombres para obtener un sustento y para acumular riqueza es la base de la historia económica. Queremos saber cómo eran los hombres en los asuntos ordinarios de la vida, en sus ocupaciones diarias —las clases de problemas que enfrentaron y qué hicieron al respecto—. Las conexiones entre sus vidas cotidianas y lo que producían eran, de hecho, muy cercanas, por lo que parte de nuestra respuesta se encuentra en las estadísticas sobre la cantidad de calorías consumidas, la variedad de sus dietas y sus otras satisfacciones materiales. Las explicaciones acerca de sus oficios, del surgimiento de nuevas técnicas y de las prácticas comerciales también forman parte de la respuesta. Sin embargo, el modo en que los hombres se manejaban entre ellos y cómo se relacionaban en el proceso de producción es más importante que saber cómo manejaron el suelo, las plantas o las herramientas. La frase «saber cómo eran los hombres» implica, sobre todo, conocer cómo se comportaban con otros hombres.

Cuánto producían era un factor que determina cómo actuaban, pero es tan solo uno. Considero que la interpretación económica de la historia es un error porque declara que la economía es la causa más importante. Sería un error centrarse en el crecimiento económico si esto supondría que la cantidad de bienes materiales es el resultado más significativo. Conocer los cambios en la producción y en las técnicas es fundamental, absolutamente vital, pero no tanto por su propio bien como porque es necesario para entender la estructura social de la producción. A fin de cuentas, el modo en que los hombres se relacionaron entre sí al producir bienes materiales es más importante que los bienes en sí mismos.

Muchos de nosotros, dado que no creemos en la interpretación económica de la historia, aún compartimos el sentimiento de que la historia económica es, en cierto modo, la parte más significativa de la historia. Pensamos que resulta fundamental conocer la vida económica de cualquier sociedad en pos de entender esa sociedad, no porque el proceso de producción tenga una importancia causal única en la determinación del resto de los aspectos

de la cultura y en su propia redeterminación solo por los cambios generados dentro de sí mismo, sino sencillamente porque las cualidades expresadas en las actividades económicas constituyen la parte más grande de lo que ha sido la vida. La mayoría de los hombres han estado ocupados obteniendo un sustento durante la mayor parte del tiempo. Los valores que existían para ellos, no tan solo como aspiraciones o como ideas de las que podían hablar, sino en acción y como cualidades del carácter personal, eran aquellos que estaban incorporados en las actividades cotidianas por medio de las cuales se ganaban su sustento. Si el hostigamiento y la adulación, el mando arrogante y la obediencia servil eran la regla en la vida económica, así eran los hombres —así era la sociedad—. Otras cuestiones —la aspiración religiosa, el sentimiento artístico y el vigor intelectual creativo— premian la continua investigación histórica por su propio interés, aun cuando no tengan una conexión apreciable con la organización social; sin embargo, los historiadores interesados en la justicia, en la libertad o en otras cualidades de la vida social tienen razones suficientes para prestar atención a las relaciones humanas entabladas durante los procesos de producción y de distribución.

Notas

* Título Original “Economic Consequences of Organized Violence”, *The Journal of Economic History*, Vol. 18, N.º 4, Dec. 1958, pp. 401-417. ©1958 Economic History Association, publicado por Cambridge University Press. **Traducción autorizada al español.**

¹ En sentido estricto, la producción de protección depende del control de la violencia; el uso de esta es solo uno de varios medios posibles para lograrlo. En teoría, uno podría decir que la violencia es productiva cuando se utiliza para controlar la violencia y no lo es cuando se usa para transferir la riqueza de una persona a otra. Con respecto a la publicidad y al arte de vender en general, una distinción análoga determinaría que es productiva cuando aumenta el conocimiento de un consumidor sobre los productos disponibles y sobre sus propias necesidades, pero consideraría que es improductiva cuando provoca que el consumidor juzgue mal los productos disponibles y confunda sus propios deseos. Resultaría difícil aplicar esa distinción al analizar los presupuestos de publicidad y sería igual de complicado aplicar la primera distinción al analizar los presupuestos gubernamentales, dado que los tribunales y la policía son utilizados para recaudar impuestos, así como para controlar a los ladrones; y, en la recaudación de impuestos, se usa el control de la violencia para transferir la riqueza de un contribuyente a alguien más. La pregunta es la siguiente: ¿Qué recibe el contribuyente a cambio?

² Si un gobierno no brindaba ningún servicio excepto la «protección», los impuestos que recaudaba podían, en teoría, dividirse en dos categorías: una parte eran pagos por el servicio brindado y la otra parte es la que nos vemos tentados a llamar «saqueo». ¿Cómo se las puede distinguir, incluso, en la teoría?

I. Se podría considerar pago por el servicio solo aquello que tenía que pagarse para ser protegido de terceros y llamar «saqueo» a todo aquello que era recaudado bajo la amenaza de confiscación violenta por parte del propio gobierno. No obstante, esta distinción sería de muy poca utilidad. Solo en algunos aspectos del sistema feudal y del comercio marítimo de los primeros tiempos las iniciativas de control de violencia castigaban a aquellos que se rehusaban a pagar el precio exigido, pero no lo hacían ellos mismos mediante el uso de violencia, sino que simplemente los dejaban expuestos a la violencia de terceros. Incluso los gobiernos que brindaban un buen servicio *exigían* pagos a cambio (ver nota 5 sobre las ventas forzadas).

II. Se podría considerar pago por el servicio a la suma que el gobierno recaudaba para cubrir sus costos necesarios, por lo que el resto era saqueo. Más adelante, intento realizar un análisis en esta línea de pensamiento, pero, en esa conexión, no uso la palabra «saqueo», prefiero reservarla para el caso extremo, a saber:

III. Definiría «saqueo» como el cobro de grandes pagos por parte de una empresa que usa la violencia a otra empresa que no puede seguir realizando los pagos ni mantener su producción. Me inclino a ampliar la frase «pagos por protección» de manera que abarque todas las recaudaciones que están por debajo de ese límite, aun si superan los costos reales o necesarios y si son impuestos por la violencia de la propia empresa de recaudación.

³ Comparar el debate sobre el gasto militar como parte el ingreso nacional y la analogía con la publicidad engañosa, en Kuznets, S. (1943). *National Product in Wartime*. Nueva York: National Bureau of Economic Research, 4-7.

⁴ Ordinariamente, esto solo significa que el gasto militar era más alto en tiempos de guerra civil, lo cual resulta muy obvio. Un análisis histórico más cuidadoso tendría que considerar la forma en que los cambios en el arte de la guerra y en el transporte, entre otros, han modificado las ventajas y las desventajas de importancia para las empresas que usaban la violencia y, de ese modo, han cambiado la extensión de territorio que abarca una «monopolio natural». En gran parte de la Europa medieval, gobernar un territorio más grande que una provincia representaba grandes desventajas. Por el contrario, para el siglo XVII, se había tornado casi imposible para un gobierno mantener, contra los extranjeros, el monopolio que poseía, incluso de una única provincia, a menos que la organización militar fuese lo suficientemente fuerte como para conquistar un reino nacional. El tamaño de los monopolios naturales ha cambiado y ha habido periodos de competencia y de costos más altos en términos de protección, mientras se establecían los nuevos monopolios naturales acordes a las nuevas técnicas. En nuestra era de las armas atómicas, tal vez, no exista ningún monopolio natural que abarque menos que el mundo en su totalidad.

⁵ Ante la objeción de que una «venta forzada», en realidad, no es una «venta» y, por lo tanto, los conceptos aplicables al intercambio no se utilizan, se puede responder lo siguiente:

I. La palabra «forzado» tiene que ver con una cuestión de grado. En un extremo, el «comprador» puede tener la alternativa entre el pago y la muerte, o puede correr el riesgo extremo de morir. Esta opción se les presenta no solo a aquellos que pagan para obtener «protección», sino también a aquellos que dependen de un proveedor que tiene el monopolio de abastecimiento para recibir agua. Durante una gran hambruna, un importante número de compradores de alimentos solo tiene esa opción. En algunos casos de enfermedades, los pacientes son, en este sentido, prácticamente forzados a aceptar el precio exigido. Esos casos extremos pueden surgir con más frecuencia en la obtención de protección que en la obtención de agua, alimentos o salud, pero el comprador de protección casi siempre ha tenido otras alternativas menos extremas.

II. Hay que reconocer que la protección no es tan fácil de dividir como el agua, por lo que las sumas pagadas a un monopolio en concepto de protección no pueden variar de manera tan sencilla de acuerdo con el monto recibido como sucede cuando se le compra agua a un monopolio. No obstante, muchos otros bienes y servicios también tienen una divisibilidad muy limitada. Nuevamente, nos viene a la mente las tarifas de un hospital que es el único que está a nuestro alcance. Asimismo, hubo muchas situaciones históricas en las que se puede decir que la cantidad de protección dependió de la suma y de la forma del pago realizado. La cantidad de protección pueden medirse en tiempo, en espacio, en el nivel del riesgo y en la gama de actividades que se protegen.

III. Decir que el contribuyente es un comprador de protección no es más inadmisibles que decir que los trabajadores serviles de un terrateniente de Alemania Oriental le «vendían» sus servicios laborales al terrateniente, aun así un economista describe esta situación diciendo lo siguiente: «El señor feudal era un monopsonista con una demanda cerrada» (Eucken, W. [1950], *The Foundations of Economics*. Londres: Hodge, 155). Cuando los trabajadores tenían que trabajar para el terrateniente por el sueldo que él les ofrecía porque, de lo contrario, no tenían ningún otro medio de subsistencia, había una «venta forzada» y la «fuerza» estaba en manos del comprador.

IV. La «resistencia a la ventas» por parte de los contribuyentes podía adoptar la forma de fugas hacia el «desierto», como en el Egipto Ptolemaico o Romano, o la forma de siervos que huían de sus señores hacia pueblos en donde podían esconderse durante un año y un día. Podía adoptar la forma de disturbios locales contra los recaudadores de impuestos o de tiros al azar por parte de contrabandistas en las agencias fiscales. En las regiones fronterizas, podía tomar la forma de contrabandos de manera que un impuesto a la sal, por ejemplo, pudiera ser más alto en el centro del reino que en las fronteras. Estos ejemplos sugieren que un gran número de contribuyentes podía encontrar alternativas a lo más excesivo de los pagos demandados.

⁶ Algunos aspectos de la combinación de la empresa gubernamental y comercial, así como su diferenciación gradual son considerados en mi trabajo «Force and Enterprise

in the Creation of Oceanic Commerce», *The Tasks of Economic History*, edición complementaria de *The Journal of Economic History*, X (1950), 19-30.

⁷ Los emprendedores militares están siendo estudiados de manera fructífera por Fritz Redlich, quien casi ha completado un trabajo de dos volúmenes que será publicado por Harvard University Press. Los siguientes son trabajos derivados del antes mencionado que ya se han publicado: «Der Marketender», *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschafts- geschichte*, XLI (1954), 227-52; *De Praeda Militari: Looting and Booty, 1500-1815* (Beihefte 39 del *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Wiesbaden, 1956) y «Military Entrepreneurship and the Credit System in the 16th and 17th Centuries», *Kyklos*, X (1957), 186-93.

⁸ Los recaudadores de impuestos son un ejemplo. El titular que utiliza su cargo como una empresa con la cual busca maximizar el ingreso es debatido en un contexto diferente, pero en términos significativos en relación con mi tema, por Jacob von Klaveren, «Die historische Erscheinung der Korruption», *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, XLI (Diciembre de 1957), 291.

⁹ Lane, F. C. (Abril de 1942). The Economic Meaning of War and Protection. *Journal of Social Philosophy and Jurisprudence*, VII, 257-59.

¹⁰ Por supuesto, no había una división clara entre aquellos que hacían fortunas al subcontratar las actividades gubernamentales y aquellos que comercializaban con privilegios políticos que producían ingresos por protección.

¹¹ *Ceteris paribus*. Como me recordó H. J. Habakkuk, en una sociedad con una crónica infratilización de los recursos, un mayor gasto militar casi siempre ha estimulado más producción de otros tipos, de manera que la cantidad de excedente aumente en tiempos de guerra. Sin embargo, ¿no se puede afirmar que, a largo plazo y permaneciendo el resto de las cuestiones constantes, una sociedad que puede lograr un nivel alto de utilización de los recursos solo por medio de un gasto militar alto produce menos excedente que si pudiera alcanzar el mismo nivel de uso de los recursos con menos gasto militar?

¹² Easterbrook, W. T. (Diciembre de 1957). Long-Period Comparative Study: Some Historical Cases. *The Journal of Economic History*, XVII, 574-75.

¹³ Algunos aspectos del problema se discuten en Luzzatto, G. (1936). *Sindacati e cartelli nel commercio veneziano dei sec. XIII e XIV*, *Rivista di storia economica*; y en Luzzatto, G. (1954). *Studi di storia economica veneziana*. Padua: Cedam, 195-200; en mi *Andrea Barbarigo, Merchant of Venice* (1944). Baltimore: The Johns Hopkins Press, 45-52, 77-84; y en mi «Family Partnerships and Joint Ventures in the Venetian Republic», *The Journal of Economic History*, IV (Noviembre de 1944), 191-94.

Las instituciones como causa fundamental del crecimiento a largo plazo*

Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson

1. Introducción

1.1. La pregunta

La pregunta más trillada pero crucial en el campo del crecimiento y del desarrollo económico es por qué algunos países son más pobres que otros. Los modelos de crecimiento neoclásicos tradicionales, que siguen a Robert Solow (1956), David Cass (1965) y Tjalling Koopmans (1965), explican las diferencias en el ingreso per cápita por los distintos modos de acumulación de factores. En estos modelos, las diferencias transnacionales en acumulación de factores se deben a las diferencias en las tasas de ahorro (Solow), a las preferencias (Cass-Koopmans) o a otros patrones exógenos, como el crecimiento total del factor productividad. En estos modelos, hay instituciones, por ejemplo, los agentes han definido muy bien los derechos de propiedad, así como el intercambio de los bienes y los servicios en los mercados, pero las variaciones en las instituciones no explican las diferencias en materia de ingresos y de crecimiento.

La primera oleada de encarnaciones más recientes de la teoría del crecimiento, que siguen a David Romer (1986) y a Robert Lucas (1988), difiere en que enfatizan que las externalidades provocadas por la acumulación de capital físico y humano podrían inducir un crecimiento constante en estado estacionario. Sin embargo, también permanecieron directamente dentro de la tradición neoclásica de explicación de las

diferencias en las tasas de crecimiento en términos de preferencias y fondos. La segunda oleada de modelos, en especial Romer (1990), Gene Grossman y Elhanan Helpman (1991) y Philippe Aghion y Peter Howitt (1992), endogenizó el crecimiento en estado estacionario y el progreso técnico, pero su explicación en materia de diferencias de ingreso es similar a la de las teorías anteriores. Por ejemplo, en el modelo de Romer (1990), un país puede ser más próspero que otro si distribuye más recursos de innovación, pero las preferencias y las propiedades de la tecnología para crear «ideas» son las que, básicamente, determinan esto¹.

Si bien esta tradición teórica aún resuena en la economía y ha proporcionado comprensión sobre los mecanismos del crecimiento económico, durante mucho tiempo ha sido incapaz de brindar una explicación *fundamental* para el crecimiento económico. Como Douglass North y Robert Thomas (1973: 2) señalaron: «Los factores que hemos mencionado (la innovación, las economías de escala, la educación, la acumulación del capital, etcétera) no son causas de crecimiento; *son* el crecimiento» (la cursiva es del original). La acumulación de factores y la innovación solo son causas *inmediatas* de crecimiento. Según la visión de North y Thomas, la explicación fundamental del crecimiento comparativo radica en las diferencias en las *instituciones*.

¿Qué son las instituciones con exactitud? North (1990: 3) ofrece la siguiente definición: «Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, son las restricciones creadas por el ser humano que dan forma a la interacción humana». Continúa subrayando las consecuencias claves de las instituciones, dado que «por lo tanto, estas estructuran los incentivos del intercambio humano, ya sea político, social o económico».

Tanto las *instituciones económicas* en la sociedad, como la estructura de los derechos de propiedad y la presencia y perfeccionamiento de los mercados, tienen fundamental importancia para los resultados económicos. Las instituciones económicas son significativas porque ejercen influencia en la estructura de los incentivos económicos de la sociedad. Sin derechos de propiedad, las personas no tendrían el incentivo para invertir en capital físico o humano ni para adoptar tecnologías más eficientes. Las instituciones económicas también son importantes porque ayudan a distribuir los recursos para los usos más eficientes y determinan quién recibe las ganancias,

los ingresos y los derechos residuales de control. Cuando los mercados pasan desapercibidos o son ignorados (por ejemplo, como lo fueron en la Unión Soviética), las ganancias comerciales quedan sin ser utilizadas y los recursos son mal distribuidos. Las sociedades con instituciones económicas que facilitan y fomentan la acumulación de factores, la innovación y la distribución eficiente de los recursos prosperarán.

Lo central para este capítulo, así como para gran parte de la investigación sobre la economía política en materia de instituciones, es que las instituciones económicas, y las instituciones en general, son *endógenas*; es decir, al menos en parte, están determinadas por la sociedad o por un segmento de esta. En consecuencia, la pregunta de por qué algunas sociedades son mucho más pobres que otras está muy vinculada con el interrogante de por qué algunas sociedades tienen «instituciones económicas mucho peores» que otras.

Si bien muchos académicos, incluidos John Locke, Adam Smith, John Stuart Mill, Arthur Lewis, Douglass North y Robert Thomas, y recientemente muchos trabajos de la literatura sobre el crecimiento y el desarrollo económicos, han destacado la importancia de las instituciones económicas, estamos lejos de obtener una perspectiva analítica útil para pensar sobre cómo se determinan las instituciones económicas y por qué varían según el país. En otras palabras, aunque tenemos buenos motivos para creer que las instituciones económicas son importantes para el crecimiento económico, no contamos con los resultados cruciales de la *estática comparativa* que nos permitirán explicar por qué las instituciones económicas del equilibrio difieren (y, tal vez, esto es parte de la razón por la cual una porción importante de la literatura económica se ha centrado en las causas inmediatas del crecimiento económico, descuidando las causas institucionales fundamentales).

Este capítulo tiene tres objetivos. Primero, analizamos selectivamente la evidencia acerca de que las diferencias en las instituciones económicas son una causa fundamental de las diferencias transnacionales de prosperidad. Segundo, esbozamos una perspectiva analítica para pensar sobre la razón por la cual las instituciones económicas varían según el país. Enfatizamos los potenciales resultados de la *estática comparativa* de esa perspectiva y también ilustramos los mecanismos claves a través de una serie de ejemplos

históricos y de estudios de casos. Por último, destacamos un gran número de áreas en las que creemos que el futuro trabajo teórico y empírico sería muy productivo.

1.2. El argumento

El argumento básico de este capítulo puede resumirse de la siguiente manera:

1. Las instituciones económicas son importantes para el crecimiento económico porque les dan forma a los incentivos de los actores económicos claves de la sociedad, en especial, estos ejercen influencia en las inversiones en capital físico y humano, en tecnología y en la organización de la producción. Si bien los factores culturales y geográficos también pueden ser significativos para el desempeño económico, las diferencias en las instituciones económicas son la principal fuente de las diferencias transnacionales en materia de crecimiento económico y prosperidad. Las instituciones económicas no solo determinan el potencial total del crecimiento económico, sino también un conjunto de resultados económicos, incluida la distribución de los recursos en el futuro (es decir, la distribución de la riqueza, del capital físico o del capital humano). Para expresarlo de otra manera, influyen no solo en el tamaño de la torta, sino también en el modo en que esa torta es dividida entre los distintos grupos y personas de la sociedad. Resumimos estas ideas esquemáticamente (donde el subíndice t alude al periodo actual y $t+1$ al futuro):



2. Las instituciones económicas son endógenas. Están determinadas como elecciones colectivas de la sociedad, en gran medida, por sus consecuencias económicas. No obstante, no existe garantía alguna de que todas las personas y todos los grupos preferirán el mismo conjunto de instituciones económicas porque, como se indicó antes, las distintas instituciones económicas dan lugar a diferentes distribuciones de recursos. Por consiguiente, en general, habrá un

conflicto de intereses entre varios grupos y personas con respecto a la elección de las instituciones económicas. Entonces, ¿cómo se determinan las instituciones económicas de equilibrio? Por ejemplo, si hay dos grupos con preferencias opuestas sobre el conjunto de instituciones económicas, ¿las preferencias de cuál prevalecerán? La respuesta depende del *poder político* de los dos grupos. A pesar de que la eficiencia de uno de los conjuntos de instituciones económicas comparada con la del otro pueda jugar un papel importante en esa elección, el poder político será el árbitro final. El grupo con más poder político tiene más probabilidades de asegurar el conjunto de instituciones económicas que prefiere. Esto da lugar al segundo bloque de nuestra perspectiva analítica:

Poder político,  instituciones económicas,

3. La idea de que existen conflictos de interés respecto de la distribución de los recursos y, por lo tanto, indirectamente del conjunto de instituciones económicas, está implícita en la noción de que el poder político determina las instituciones económicas. Pero, ¿por qué los grupos con intereses encontrados no acuerdan sobre el conjunto de instituciones económicas que maximice el crecimiento total (el tamaño de toda la torta) y luego utilizan su poder político simplemente para determinar la distribución de las ganancias? ¿Por qué el ejercicio del poder político provoca ineficiencias económicas e incluso pobreza? Explicaremos que esto se debe a los problemas de compromiso que son inherentes al uso del poder político. Las personas con poder político no pueden comprometerse a no usarlo en su mejor interés, por lo que este problema de compromiso crea una inseparabilidad entre la eficiencia y la distribución, porque no se pueden realizar transferencias compensadoras creíbles ni pagos adicionales para compensar las consecuencias distribucionales de un conjunto en particular de instituciones económicas.
4. Sin embargo, la distribución del poder político en la sociedad también es endógena. En nuestra perspectiva analítica, resulta útil distinguir entre dos componentes del poder político, que denominaremos «poder político de derecho (institucional)» y «poder político de facto». Aquí

el poder político de derecho alude al poder que se origina gracias a las *instituciones políticas* de la sociedad. Las instituciones políticas, al igual que las instituciones económicas, determinan los límites y los incentivos con respecto a los actores claves, en este caso, en la esfera política. Entre los ejemplos de instituciones políticas, encontramos la forma de gobierno, como democracia contra dictadura o autocracia, y la cantidad de restricciones para políticos y élites políticas. Por ejemplo, en una monarquía, las instituciones políticas le asignan todo el poder político de derecho al monarca y colocan muy pocos límites a su ejercicio. Por el contrario, una monarquía constitucional corresponde a un conjunto de instituciones políticas que reasignan cierto grado del poder político del monarca al parlamento; así, restringen eficazmente el poder político del monarca. Por lo tanto, esta discusión implica lo siguiente:

Instituciones políticas,  poder político de derecho,

5. No obstante, el poder político es más complejo que las instituciones políticas. Un grupo de personas, aun si las instituciones políticas no le ha asignado poder, por ejemplo, como se especifica en la Constitución, puede poseer poder político. Concretamente, puede sublevarse, usar armas, contratar mercenarios, designar a las fuerzas armadas o utilizar protestas económicamente costosas pero pacíficas para imponer sus deseos en la sociedad. A este tipo de poder político lo denominaremos «poder político de facto» que, en sí mismo, tiene dos fuentes. Primero, depende de la capacidad del grupo en cuestión para solucionar su problema de acción colectiva, es decir, para garantizar que las personas actúen juntas, aun cuando una persona pueda tener un incentivo para aprovecharse de la situación. A modo de ejemplo, los campesinos de la Edad Media, a quienes la Constitución no les otorgaba ningún poder político, a veces podían solucionar el problema de acción colectiva y sublevarse contra las autoridades. Segundo, el poder de facto de un grupo depende de sus recursos económicos, que determinan tanto su capacidad para utilizar (o mal utilizar) las instituciones políticas existentes como su opción de contratar y usar la fuerza contra los diferentes grupos. Dado que aún no tenemos una teoría satisfactoria acerca de cuándo los grupos pueden solucionar

sus problemas de acción colectiva, nos centraremos en la segunda fuente de poder político de facto; por lo tanto, diremos lo siguiente:

Distribución de los recursos,  poder político de facto,

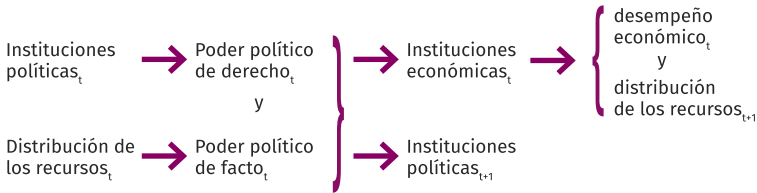
6. Esto nos lleva a la evolución de una de las dos *variables de estado* de nuestra perspectiva analítica: las instituciones políticas (la otra variable de estado es la distribución de los recursos, incluida la distribución del capital físico y humano, etcétera). Las instituciones políticas y la distribución de los recursos son las variables de estado de este sistema dinámico porque, a menudo, cambian de manera relativamente lenta y más importante aún, determinan las instituciones económicas y el desempeño económico directa o indirectamente. El efecto directo es de fácil comprensión. Si las instituciones políticas colocan todo el poder político en manos de una sola persona o de un pequeño grupo, las instituciones económicas que protegen los derechos de propiedad y la igualdad de oportunidades para el resto de la población serán difíciles de mantener. El efecto indirecto funciona a través de los canales antes discutidos: las instituciones políticas determinan la distribución del poder político de derecho que, a su vez, afecta la elección de las instituciones económicas. Por consiguiente, esta perspectiva analítica introduce un concepto natural de una *jerarquía de instituciones*, con instituciones políticas que influyen en las instituciones económicas de equilibrio, que luego determinan los resultados económicos.

Las instituciones políticas también son endógenas, aunque cambian lentamente. Las sociedades cambian de dictaduras a democracias y modifican sus Constituciones para alterar los límites impuestos a los titulares del poder. Debido a que las instituciones políticas, al igual que las instituciones económicas, son elecciones colectivas, la distribución del poder político en la sociedad es el determinante clave de su evolución. Esto crea una tendencia a la persistencia: las instituciones políticas distribuyen el poder político de derecho, y quienes son titulares del poder político influyen en la evolución de las instituciones políticas, por lo que casi siempre optarán por conservar las instituciones políticas que les proporcionaron poder político. Sin embargo, el poder político de facto, de vez en cuando, crea cambios en las instituciones políticas. Si bien a veces esos cambios son

discontinuos, por ejemplo cuando un desequilibrio de poder provoca una revolución o la amenaza de una revolución produce importantes reformas en las instituciones políticas, en general, simplemente ejercen influencia en el modo en que las instituciones políticas funcionan, por ejemplo, si las normas establecidas en una Constitución en particular son respetadas, como en la mayoría de las democracias que mejor funcionan, o si son ignoradas, como en el Zimbabue de la actualidad. Al resumir esta discusión, tenemos lo siguiente:



Al unir todas estas piezas, esta es la representación esquemática (y simplista) de nuestra perspectiva analítica:



Las dos variables de estado son las instituciones políticas y la distribución de los recursos, y el conocimiento de estas dos variables en t es suficiente para determinar el resto de las variables del sistema. Si bien las instituciones políticas determinan la distribución del poder político de derecho en la sociedad, la distribución de los recursos influye la distribución del poder político de facto en t . A su vez, estas dos fuentes de poder político afectan la elección de las instituciones económicas e influyen en la futura evolución de las instituciones políticas. Las instituciones económicas determinan los resultados económicos, incluidas la tasa de crecimiento total de la economía y la distribución de los recursos en $t+1$. A pesar de que las instituciones económicas son el factor esencial que les dan forma a los resultados económicos, son en sí mismas endógenas y determinadas por las instituciones políticas y por la distribución de los recursos en la sociedad.

Existen dos fuentes de persistencia en el comportamiento del sistema: primero, las instituciones políticas son duraderas y, por lo general, se necesita un cambio lo suficientemente grande en la distribución del poder

político para que provoque una modificación en las instituciones políticas, como pasar de una dictadura a una democracia. Segundo, cuando un grupo en particular es rico con respecto a otros, esto aumentará su poder político de facto y le permitirá presionar para que haya instituciones económicas y políticas favorables a sus intereses. Esto tenderá a reproducir la disparidad inicial relativa en materia de riqueza en el futuro. A pesar de estas tendencias para la persistencia, la perspectiva analítica también destaca el potencial para el cambio. En particular, los «impactos», incluidos los cambios en las tecnologías y en el ambiente internacional, que modifican el equilibrio del poder político (de facto) en la sociedad y que pueden provocar cambios significativos en las instituciones y, por lo tanto, en las instituciones económicas y en el crecimiento económico.

Un breve ejemplo podrá ser de utilidad para aclarar estas nociones antes de comentar algunos presupuestos subyacentes y de discutir la estática comparativa. Consideremos el desarrollo de los derechos de propiedad en Europa durante la Edad Media. No cabe duda alguna de que la falta de derechos de propiedad para los terratenientes, los comerciantes y los protoindustrialistas era perjudicial para el crecimiento económico en esa época. Debido a que las instituciones políticas de este tiempo colocaban el poder político en manos de los reyes y de varios tipos de monarquías hereditarias, esos derechos eran decididos, en gran medida, por esos monarcas. Lamentablemente para el crecimiento económico, si bien los monarcas tenían incentivos para proteger sus propios derechos de propiedad, en general, no respetaban los de otros. Por el contrario, a menudo los monarcas usaban sus poderes para expropiar a productores, imponer impuestos arbitrarios, incumplir deudas y distribuir recursos productivos de la sociedad a sus aliados a cambio de beneficios económicos o de apoyo político. Por consiguiente, las instituciones económicas de la Edad Media casi no proporcionaban incentivos para invertir en tierra, capital físico o humano, o tecnología, por lo que no fomentaban el crecimiento económico. Estas instituciones económicas también garantizaban que los monarcas controlaran una gran fracción de los recursos económicos de la sociedad, lo que consolidaba su poder político y aseguraba la continuidad del régimen político.

Sin embargo, el siglo xvii fue testigo de importantes cambios en las instituciones económicas y políticas que allanaron el camino para el desarrollo de los derechos de propiedad y para los límites al poder de los monarcas, en especial en Inglaterra luego de la Guerra Civil de 1642 y de la Revolución Gloriosa de 1688, así como en los Países Bajos tras la Revuelta Holandesa contra los Habsburgo. ¿Cómo sucedieron estos significativos cambios institucionales? A modo de ejemplo, hasta el siglo xvi, en Inglaterra el rey también contaba con una parte considerable del poder político de facto, y sin tener en cuenta las guerras civiles vinculadas con la sucesión real, ningún otro grupo social podía acumular suficiente poder político de facto para desafiarlo. No obstante, los cambios en el mercado de tierras de Inglaterra (Tawney, 1941) y la expansión del comercio atlántico en los siglos xvi y xvii (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005) aumentaron paulatinamente las fortunas económicas y, en consecuencia, el poder de facto de los terratenientes y de los comerciantes. Esos grupos eran diversos, pero contenían elementos importantes que hacían que fueran considerados opositores al rey por tener intereses encontrados a los suyos: mientras que los reyes ingleses estaban interesados en depredar a la sociedad para aumentar sus ingresos fiscales, la nobleza y los comerciantes lo estaban en fortalecer sus derechos de propiedad.

Para el siglo xvii, la creciente prosperidad de los comerciantes y de la nobleza, basada tanto en el comercio interno como internacional, en especial en el Atlántico, les permitió agrupar fuerzas militares capaces de derrotar al rey. Este poder de facto derrocó a los monarcas de la Casa de Estuardo en la Guerra Civil y en la Revolución Gloriosa, y generó un cambio en las instituciones políticas que despojó al rey de gran parte de su poder previo sobre las políticas. Estos cambios en la distribución del poder político provocaron importantes modificaciones en las instituciones económicas, lo que fortaleció los derechos de propiedad tanto de los terratenientes como de los propietarios del capital y fomentó un proceso de expansión financiera y comercial. La consecuencia fue un rápido crecimiento económico, que culminó con la Revolución Industrial, y una distribución muy distinta de los recursos económicos a la de la Edad Media.

En este punto, es valioso volver a las dos suposiciones críticas de nuestra perspectiva analítica. En primer lugar, ¿por qué los grupos con intereses

en conflicto no acuerdan sobre el conjunto de instituciones económicas que maximice el crecimiento total? En el caso del conflicto entre la monarquía y los comerciantes, ¿por qué la monarquía no estableció derechos de propiedad seguros para fomentar el crecimiento económico y para gravar algunos de los beneficios? En segundo lugar, ¿por qué los grupos con poder político desean cambiar las instituciones políticas a su favor? Por ejemplo, en el contexto del caso anterior, ¿por qué la nobleza y los comerciantes utilizaron su poder político de facto para cambiar las instituciones políticas en vez de simplemente implementar las políticas que querían? Las respuestas a ambas preguntas se resuelven en torno a los problemas de *compromiso* y atacan el corazón de nuestra perspectiva analítica.

La distribución de los recursos de la sociedad es una decisión inherentemente conflictiva y, por lo tanto, política. Como se señaló antes, esto genera problemas de compromiso de suma importancia, dado que los grupos que tienen poder político no pueden comprometerse a no utilizarlo para cambiar la distribución de los recursos en su favor. A modo de ejemplo, las instituciones económicas que aumentaron la seguridad de los derechos de propiedad para los terratenientes y para los propietarios del capital durante la Edad Media no hubieran sido creíbles si el monarca monopolizaba el poder político. Podía prometer que respetaría los derechos de propiedad, pero luego, en algún momento, incumpliría su promesa, como lo demuestra el sinnúmero de incumplimientos financieros de los reyes medievales (por ejemplo, Veitch, 1986).

Asegurar los derechos de propiedad de modo creíble exigía una reducción del poder político del monarca. Aunque estos derechos de propiedad más seguros hubieran promovido el crecimiento económico, no resultaban atractivos para los monarcas, quienes hubieran perdido las rentas por la depredación y la expropiación, así como muchos otros privilegios vinculados con su monopolio del poder político. Esta es la razón por la cual en Inglaterra los cambios institucionales, como consecuencia de la Revolución Gloriosa, no fueron simplemente concedidos por los reyes de la Casa de Estuardo. Jacobo II tuvo que ser destituido para que los cambios pudieran realizarse.

El motivo por el cual el poder político, en general, es utilizado para cambiar las instituciones políticas está relacionado. En un mundo dinámico, a las personas no solo les importan los resultados económicos actuales, sino también futuros. En el ejemplo anterior, a la nobleza y a los comerciantes les interesaban sus ganancias y, por consiguiente, sus derechos de propiedad, no solo en el presente, sino también en el futuro. En consecuencia, les hubiese gustado usar su poder político (de facto) para asegurarse sus ingresos tanto en el presente como en el futuro. No obstante, el compromiso con las futuras distribuciones (o con las instituciones económicas) no era posible porque en el futuro las decisiones serían tomadas por los que tuvieran poder político sin importarles demasiado las promesas del pasado. Si la nobleza y los comerciantes hubieran estado seguros de que conservarían su poder político de facto, esto no hubiera sido un problema. Sin embargo, el poder político de facto a menudo es transitorio, por ejemplo, porque los problemas de acción colectiva que se resuelven para aumentar ese poder tienen grandes probabilidades de reaparecer en el futuro, o porque otros grupos, en especial aquellos que controlan el poder de derecho, pueden tornarse más fuertes. Por lo tanto, todo cambio en las políticas y en las instituciones económicas que dependa exclusivamente del poder político de facto tiene probabilidades de reaparecer en el futuro. Asimismo, a muchas revoluciones les siguen los conflictos entre los revolucionarios. Se debe reconocer que la nobleza y los comerciantes ingleses procuraron no solo cambiar las instituciones económicas a su favor tras sus victorias contra la monarquía de la Casa de Estuardo, sino también alterar las instituciones políticas y la futura distribución del poder político de derecho. El uso del poder político para modificar las instituciones políticas entonces surge como una estrategia útil para que los beneficios sean más duraderos. Por consiguiente, la perspectiva analítica que proponemos enfatiza la importancia de las instituciones políticas y los cambios en ellas como un modo de manipular el poder político futuro para delinear indirectamente las instituciones y los resultados económicos del presente y del futuro.

Esta perspectiva analítica, a pesar de ser abstracta y muy simple, nos permite brindar algunas respuestas preliminares a nuestro principal interrogante: ¿Por qué algunas sociedades eligen «buenas instituciones económicas»? A estas alturas, debemos ser más específicos acerca de qué son las buenas instituciones económicas. Queremos evitar el peligro de

definirlas como aquellas que generan crecimiento económico, ya que potencialmente podría llevarnos a una tautología. Este peligro surge porque un determinado conjunto de instituciones económicas puede ser bueno en términos relativos durante algunos periodos y malo durante otros. Por ejemplo, un conjunto de instituciones económicas que protege los derechos de propiedad de una pequeña élite puede no ser adverso para el crecimiento económico cuando todas las oportunidades de inversión están en manos de esa élite, pero podría ser muy perjudicial cuando las inversiones y la participación de otros grupos son importantes para el crecimiento económico (ver Acemoglu, 2003b). Con el objetivo de evitar esa tautología, así como de simplificar y centrarse en la discusión, consideramos que las buenas instituciones económicas son aquellas que le proporcionan seguridad en materia de derechos de propiedad y un acceso relativamente igual a los recursos económicos a una porción amplia y representativa de la sociedad. Si bien esta definición está lejos de exigir igualdad de oportunidades en la sociedad, supone que las sociedades en las que solo una fracción muy pequeña de la población tiene derechos de propiedad que se aplican correctamente no cuentan con buenas instituciones económicas. Por lo tanto, como veremos en algunos de los casos históricos que discutiremos más adelante, un determinado conjunto de instituciones económicas puede tener consecuencias muy distintas en materia de crecimiento económico según las posibilidades y las oportunidades tecnológicas.

Dada esta definición de buenas instituciones económicas como aquellas que proporcionan derechos de propiedad seguros para una porción amplia y representativa de la sociedad, nuestra perspectiva analítica da lugar a mucha estática comparativa importante y, en consecuencia, a una respuesta a nuestro interrogante básico. Primero, las instituciones políticas que les imponen límites a aquellos que poseen el poder político, por ejemplo, creando un equilibrio de poder en la sociedad, son útiles para el surgimiento de buenas instituciones económicas. Este resultado es intuitivo; sin límites al poder político, los titulares de ese poder tienen más probabilidades de optar por un conjunto de instituciones económicas beneficioso para ellos mismos, pero perjudicial para el resto de la sociedad, que, por lo general, no logrará proteger los derechos de propiedad de una porción amplia y representativa de la sociedad. Segundo, es más probable que las buenas instituciones

económicas surjan cuando el poder político está en manos de un grupo relativamente amplio que tiene significativas oportunidades de inversión. La razón que explica este resultado es que, en este caso y siempre que el resto de las cuestiones permanezcan iguales, los titulares del poder se beneficiarán de los derechos de propiedades seguros². Tercero, las buenas instituciones económicas tienen más probabilidad de surgir y de persistir cuando solo hay rentas limitadas que los titulares del poder pueden obtener del resto de la sociedad, dado que esas rentas los incentivarán a elegir un conjunto de instituciones económicas que haga que la expropiación sea posible. Por lo tanto, esta estática comparativa coloca a las instituciones políticas en el centro de la historia, como lo enfatiza la frase que mencionamos antes «jerarquía de instituciones». Las instituciones políticas son esenciales porque determinan los límites para el uso del poder político (de facto y de derecho) y los grupos que poseen el poder político de derecho en la sociedad. Más adelante, veremos cómo esta estática comparativa nos ayuda a entender las diferencias institucionales entre los países y, con el paso del tiempo, en muchos ejemplos históricos importantes.

1.3. Resumen

En la siguiente sección, discutimos de qué forma las instituciones económicas constituyen la base para una teoría fundamental del crecimiento y la contrastamos con otras potenciales teorías esenciales. En la Sección 3, consideramos algunas pruebas empíricas que sugieren que las instituciones económicas tienen un papel clave en la determinación del crecimiento a largo plazo. También enfatizamos algunos de los problemas fundamentales que suponen establecer una relación causal entre las instituciones económicas y el crecimiento. Por consiguiente, en la Sección 4, mostramos cómo la experiencia del colonialismo europeo puede utilizarse como un «experimento natural» para abordar estos problemas. Habiendo establecido el papel causal central de las instituciones económicas y su importancia vinculada con otros factores de las diferencias transnacionales en materia de desempeño económico, el resto del trabajo se centrará en desarrollar una teoría de las instituciones económicas. La Sección 5 presenta cuatro tipos de explicaciones de por qué los países tienen instituciones distintas y afirma que la más convincente es la *visión del conflicto social*. De acuerdo con esta teoría, las instituciones malas surgen porque los

grupos que tienen el poder político se benefician con ellas. El énfasis en el conflicto social aparece naturalmente a partir de nuestra observación anterior acerca de que las instituciones económicas ejercen influencia en la distribución de los recursos y en la eficiencia. En consecuencia, diferentes grupos o personas preferirán diferentes instituciones, y el conflicto se originará a medida que cada uno intente imponer su preferencia. La Sección 6 profundiza en los interrogantes sobre la eficiencia y pregunta por qué no se sostiene una versión política del teorema de Coase. Enfatizamos la idea de que los problemas de compromiso son intrínsecos al ejercicio del poder político. En la Sección 7, afirmamos que la visión del conflicto social da mejor cuenta de una serie de ejemplos históricos de instituciones económicas divergentes. Esos ejemplos ilustran el modo en que la distribución del poder político determina las instituciones económicas y cómo las instituciones políticas influyen esa distribución. La Sección 8 reúne estas ideas con el objeto de crear nuestra teoría de las instituciones. En la Sección 9, consideramos dos ejemplos más extendidos de la teoría en acción, el surgimiento del estado constitucional de derecho en la Europa moderna y la creación de la democracia de masas, en especial en Gran Bretaña, durante los siglos XIX y XX. La Sección 10 concluye con un debate acerca del futuro de este programa de investigación.

2. Causas fundamentales de las diferencias de ingreso

Comenzamos dando un paso atrás. La suposición de la introducción era que las instituciones económicas eran importantes y que, en realidad, debían ser pensadas como las causas básicas claves del crecimiento económico y de las diferencias transnacionales en materia de desempeño económico. ¿Cómo sabemos esto?

2.1. Tres causas fundamentales

Si los modelos económicos estándares de acumulación de factores y de cambio técnico endógeno solo brindan explicaciones inmediatas del crecimiento comparativo, ¿qué tipos de explicaciones constituirían las fundamentales? Si bien no existe un conocimiento convencional acerca de esto, podemos distinguir tres teorías: la primera, en las que nos centramos en este capítulo, hace hincapié en la importancia de las instituciones económicas que influyen

en los resultados económicos al darles forma a los incentivos económicos; la segunda enfatiza la geografía y la tercera, la importancia de la cultura (una cuarta posibilidad es que las diferencias se deban a la «fortuna», algunas sociedades simplemente fueron afortunadas; sin embargo, no creemos que estas diferencias por sí mismas constituyan causas fundamentales suficientes en términos de diferencias de ingreso transnacional).

2.1.1. Instituciones económicas

En el fondo, la hipótesis de que las diferencias en las instituciones económicas son la causa fundamental de los distintos patrones de crecimiento económico se basa en la noción de que es el modo en que los seres humanos deciden organizar sus sociedades lo que determina si prosperan o no. Algunas formas de organizarlas incentivan a las personas a innovar, arriesgarse, ahorrar para el futuro, encontrar mejores modos de realizar las tareas, aprender y educarse, solucionar problemas de acción colectiva y brindar bienes públicos. Otras no lo hacen.

La idea de que la prosperidad de una sociedad depende de sus instituciones económicas se remonta, al menos, a Adam Smith, por ejemplo, en sus debates sobre el mercantilismo y sobre el papel de los mercados, y fue importante en el trabajo de muchos académicos del siglo XIX, como John Stuart Mill (ver el debate en Jones, 1981): las sociedades son económicamente exitosas cuando tienen «buenas» instituciones económicas, ya que ellas son la *causa* de la prosperidad. Podemos pensar en estas buenas instituciones económicas como en un grupo interrelacionado de cuestiones. Debe haber una aplicación de los derechos de propiedad para una sección amplia y representativa de la sociedad, de manera que todas las personas tengan un incentivo para invertir, innovar y participar en la actividad económica. También debe haber cierto grado de igualdad de oportunidades en la sociedad, incluidas cuestiones como la igualdad ante la ley, de manera que los que poseen buenas oportunidades de inversión puedan aprovecharlas³.

Uno podría pensar en otros tipos de instituciones económicas y, de hecho, muchas explicaciones para el crecimiento y el desarrollo han ido más allá de los modelos que se basan en las preferencias, en la tecnología y en la financiación de factores para centrarse en lo que libremente podría

denominarse «instituciones». Un conjunto de ideas, que es importante para nuestro trabajo, ha destacado que el conflicto por los recursos y la depredación, así como la producción, son fuerzas fundamentales de la sociedad. Académicos como Stergios Skaperdas (1992), Herschel Grossman y Minseong Kim (1995, 1996), Jack Hirshleifer (2001) y Avinash Dixit (2004) han analizado cuán estables pueden surgir los derechos de propiedad en esas circunstancias. Estos académicos han estudiado modelos casi sin instituciones y se han preguntado cómo el tipo de orden social subyacente a los modelos económicos estándares puede surgir endógenamente. La investigación que demuestra cómo la búsqueda de rentas y, en términos más generales, el conflicto redistribucional tiene importantes consecuencias para el crecimiento (por ejemplo, Tornell y Velasco, 1992; Murphy, Shleifer y Vishny, 1991; Acemoglu, 1995; Alesina y Perotti, 1996; Benhabib y Rustichini, 1996) está muy vinculada con este trabajo.

Otra literatura, que sigue los pasos de las explicaciones tradicionales de los historiadores sobre el crecimiento económico y el ejemplo de Adam Smith, ha destacado la perfección y la extensión de los mercados, que es una institución económica clave (Pirenne, 1937; Hicks, 1969). Sin duda, los problemas de imperfección o de ausencia de mercados pueden tener ramificaciones significativas para la distribución de los recursos, los incentivos y el crecimiento. Aquí los mercados de capital han tenido un papel central. Por ejemplo, Abhijit Banerjee y Andrew Newman (1993) y Oded Galor y Joseph Zeira (1993) proponen modelos canónicos de cómo los mercados financieros imperfectos pueden impedir el crecimiento y el desarrollo. Los modelos de trampas de pobreza de Paul Rosenstein-Rodan (1943), Kevin Murphy, Robert Vishny y Andrei Shleifer (1989a) y Daron Acemoglu (1995, 1997) se basan en que las imperfecciones del mercado pueden provocar la existencia de múltiples equilibrios de la clasificación de Pareto. Por consiguiente, un país puede quedar atrapado en un equilibrio inferior de Pareto, asociado con la pobreza y para salir de esa trampa, se necesitan actividades coordinadas que el mercado no puede proporcionar. Otros mecanismos, como aumentar los rendimientos a escala, pueden originar situaciones similares (por ejemplo, Durlauf, 1993; Krugman y Venable, 1995; ver Azariadis y Stachurski, 2005 para conocer otros mecanismos y ejemplos). Se han considerado las consecuencias de muchos otros tipos de imperfecciones del mercado, por ejemplo, en el mercado de

trabajo (Aghion y Howitt, 1994; Pissarides, 2000) y otros académicos han analizado las consecuencias de la organización industrial, de la estructura del mercado y de la naturaleza de la competencia (por ejemplo, Acemoglu y Zilibotti, 1997; Aghion *et al.*, 2001; Aghion y Howitt, 2005).

La idea de que las imperfecciones del mercado y las instituciones económicas desempeñan un papel central en el desarrollo también ha sido importante en la literatura académica sobre la economía del desarrollo desde sus inicios. Tanto Adam Smith como Alfred Marshall sostuvieron que la aparcería era un modo ineficiente de organizar la agricultura porque les daba incentivos incorrectos a los arrendatarios. Este argumento se ha formalizado y para una gran parte de la literatura sobre el desarrollo son imperfecciones en arriendo, trabajo, tierras y mercados de crédito (ver Ray, 1998; Bardhan y Udry, 1999; Banerjee y Duflo, 2005).

Por último, la literatura que uno podría clasificar en líneas generales como institucional ha discutido considerablemente los modelos de economía política. El más influyente es el trabajo temprano de Robert Perotti (1993), Gilles Saint-Paul y Thierry Verdier (1993), Alberto Alesina y Dani Rodrik (1994) y Torsten Persson y Guido Tabellini (1994), quienes desarrollaron modelos dinámicos para examinar el efecto de la recaudación redistributiva en materia de crecimiento. Hoy existen muchos modelos en los que los mecanismos y los resultados políticos pueden tener importantes influencias en la tasa de crecimiento (ver Ades y Verdier, 1996; Krusell y Ríos-Rull, 1999; Bourguignon y Verdier (2000), así como otras contribuciones que discutimos a lo largo del trabajo).

En algún nivel, entonces, hay una serie desconcertante de ideas que conectan a las instituciones, tanto económicas como políticas, con el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, en este capítulo, como ya quedará claro, no intentamos hacer un estudio de todas estas teorías. En cambio, intentamos desarrollar una perspectiva sobre este tema que gire en torno a lo que vemos como cuestiones claves. Desde el punto de vista empírico, esto implica establecer realmente el papel causal de las instituciones en el desarrollo. Desde la mirada teórica, esto supone enfatizar la importancia de entender por qué las instituciones difieren según el país. Desde la perspectiva de este capítulo, el principal problema con la mayoría de la

investigación existente es la falta de estática comparativa y la ausencia de un enfoque verdaderamente comparativo. A modo de ejemplo, en el modelo de Grossman y Kim (1995), los derechos de propiedad estables pueden surgir como un equilibrio, pero el hecho de si lo hacen o no depende de los parámetros de la tecnología de combate que son difíciles de interpretar en la realidad. La mayoría de los modelos de mercados imperfectos y de múltiples equilibrios no pueden explicar por qué los mercados son incompletos o imperfectos ni cómo algunas sociedades logran alcanzar un buen equilibrio mientras que otras no. En la medida en que el mercado imperfecto esté basado en imperfecciones de información o de posibilidades para el oportunismo, uno quisiera saber cómo y por qué estos factores varían según el país de manera coherente con los hechos básicos sobre los resultados económicos relativos. Creemos que la estructura del mercado es endógena y que, en parte, está determinada por los derechos de propiedad. Una vez que las personas tengan derechos de propiedad seguros y exista igualdad de oportunidades, existirán los incentivos para crear y mejorar los mercados (aun cuando lograr mercados perfectos, en general, será imposible). De este modo, esperamos que las diferencias en los mercados sean un resultado de distintos sistemas de derechos de propiedad y de instituciones políticas, no características inalterables responsables de las diferencias transnacionales en materia de desempeño económico. Esto motiva nuestro foco en las instituciones económicas vinculadas con la aplicación de los derechos de propiedad de una porción amplia y representativa de la sociedad.

Existen algunos estudios verdaderamente comparativos en la literatura. Por ejemplo, Banerjee y Newman (1993), Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (1994) señalan diferencias en la distribución de la riqueza como la clave para el éxito o el fracaso. Más adelante, discutiremos otras teorías, como aquellas conectadas con los orígenes legales (por ejemplo, La Porta *et al.*, 1998). No obstante, estos estudios difieren mucho del enfoque que proponemos en este capítulo.

2.1.2. Geografía

Mientras que las teorías institucionales enfatizan la importancia de los factores producidos por el hombre que dan forma a los incentivos, una

alternativa sería centrarse en el papel de la «naturaleza», es decir, en el entorno físico y geográfico. En el contexto de entender las diferencias transnacionales en materia de desempeño económico, este enfoque destaca las diferencias en cuanto a la geografía, clima y ecología que determinan tanto las preferencias como el conjunto de oportunidades de los agentes económicos individuales de las distintas sociedades. Nos referimos a este enfoque amplio como la «hipótesis de la geografía». Existen, al menos, tres versiones principales de esta hipótesis; cada una enfatiza un mecanismo diferente de cómo la geografía afecta la prosperidad.

En primer lugar, el clima puede ser un determinante significativo del esfuerzo de trabajo, de los incentivos y hasta de la productividad. Esta idea se remonta, al menos, al famoso filósofo francés el Barón de Montesquieu (1749), quien escribió en su libro *Del espíritu de las leyes*: «El calor del clima puede ser tan extremo que el cuerpo del hombre fallezca. Perdida la fuerza física, el abatimiento se comunicará insensiblemente al ánimo; nada interesará, no se pensará en empresas nobles, no habrá sentimientos generosos; todas las inclinaciones serán pasivas, no habrá felicidad fuera de la pereza» y «Las personas son (...) más vigorosas en los climas fríos. Los habitantes de países cálidos son temerosos al igual que los ancianos; las personas de países fríos son valientes como los jóvenes». Alfred Marshall, uno de los fundadores de la economía moderna es otra figura destacada que enfatizó la importancia del clima al afirmar que «el vigor depende, en parte, de las cualidades de la carrera, pero esto, en la medida en que puedan ser explicadas, parece deberse sobre todo al clima» (Marshall, 1890: 195).

En segundo lugar, la geografía puede determinar la tecnología disponible en una sociedad, en particular, en la agricultura. Esta visión es desarrollada por Gunnar Myrdal, reciente ganador del Premio Nobel de economía, quien escribió: «Los estudios formales sobre los problemas de subdesarrollo (...) deberían tener en cuenta el clima y su impacto en el suelo, la vegetación, los animales, los seres humanos y los bienes físicos —en pocas palabras, las condiciones de vida del desarrollo económico—» (Myrdal, 1968: 2121). Más recientemente, Jared Diamond expuso la siguiente visión: «... los factores inmediatos detrás de la conquista europea de las Américas fueron las diferencias en todos los aspectos de la tecnología. Estas surgían, al final, de la historia mucho más larga de (...) [sociedades densamente pobladas

dependientes de la producción de alimentos] de Eurasia», que fueron determinados, a su vez, por las diferencias geográficas entre Europa y las Américas (Diamond, 1997: 358). El economista Jeffrey Sachs ha sido un defensor reciente y contundente de la importancia de la geografía en la productividad agrícola al afirmar: «Para el comienzo de la era del crecimiento económico moderno, si no fue antes, las tecnologías de las zonas templadas eran más productivas que las tecnologías de las zonas tropicales...» (Sachs, 2001: 2).

La tercera variante de la hipótesis de la geografía, particularmente popular durante la última década, vincula la pobreza de muchas partes del mundo con su «carga de enfermedades» y destaca lo siguiente: «La carga de una enfermedad infecciosa es más alta en los trópicos que en las zonas templadas» (Sachs, 2000: 32). David Bloom y Jeffrey Sachs (1998) afirman que los casos de malaria, enfermedad que mata a millones de niños todos los años en África subsahariana, reduce la tasa de crecimiento anual de las economías de esa región en más del 1,3 % anual (este es un importante efecto que supone que si la malaria hubiera sido erradicada en 1950, el ingreso per cápita en África subsahariana sería el doble del actual).

2.1.3. Cultura

La última explicación fundamental para el crecimiento económico enfatiza la idea de que las distintas sociedades (o, tal vez, las diferentes razas o grupos étnicos) tienen diversas culturas, debido a las distintas experiencias compartidas o a las diferentes religiones. La cultura es considerada un determinante clave de los valores, las preferencias y las creencias de las personas y de las sociedades, por lo que el argumento establece que esas diferencias tienen un papel clave en la delimitación del desempeño económico.

De algún modo, se puede pensar que la cultura influye los resultados de equilibrio para un determinado conjunto de instituciones. Posiblemente, existen múltiples equilibrios relacionados con los grupos de instituciones, y las diferencias en materia de cultura significan que las distintas sociedades coordinarán los diversos equilibrios. O bien, según lo afirmado por Avner Greif (1994), las diferentes culturas generan distintos conjuntos de creencias sobre cómo las personas se comportan y esto puede alterar el

grupo de equilibrios para una cierta especificación de instituciones (por ejemplo, algunas creencias permitirán el uso de estrategias de castigo, mientras que otras no).

La conexión más famosa entre cultura y desarrollo económico es la propuesta por Max Weber (1930), quien sostenía que los orígenes de la industrialización en Europa occidental podrían remontarse a la Reforma Protestante y, en particular, al surgimiento del Calvinismo. Desde este punto de vista, el conjunto de creencias sobre el mundo que era intrínseco para el protestantismo fue crucial para el desarrollo del capitalismo. El protestantismo destaca la idea de predestinación en el sentido de que algunas personas fueron «elegidas», mientras que otras no. «Nos es dado saber que una parte de la humanidad se salvará, en tanto que la otra se condenará. Conjeturar acerca de que el mérito o la culpa de los hombres contribuyen en este destino, representaría lo mismo que pensar que los decretos eternos e ilimitadamente libres de Dios fueran susceptibles de modificación por obra del hombre, y eso es inconcebible» (Weber, 1930: 60).

Sin embargo, ¿quién ha sido elegido y quién no? Juan Calvino no lo explicó. Weber (1930: 66) afirma que «Naturalmente, esta actitud era imposible para sus seguidores (...) para la gran masa de hombres comunes (...). Por lo que sin importar dónde se sostenía la doctrina de la predestinación, la pregunta no puede ser eliminada si había criterios infalibles por los cuales la participación de los *electi* podría saberse». Rápidamente se desarrollaron soluciones prácticas para este problema: «... para lograr esa autoconfianza, se recomienda una intensa actividad mundana como el medio más adecuado. Solo esto dispersa las dudas religiosas y otorga la certeza de la gracia» (Weber, 1930: 66-67).

Así, «sin importar lo útiles que puedan ser los buenos trabajos como un medio para alcanzar la salvación (...) son indispensables como una señal de elección. Son los medios técnicos no para comprar la salvación, sino para deshacerse del miedo a la condenación» (pág. 69). Si bien se incentivaba la actividad económica, no así el goce de los frutos de esa actividad. «La pérdida del tiempo es (...) el primero y, en principio, el más mortal de los pecados. La duración de la vida humana es infinitamente corta y preciada para asegurarse la propia elección. Perder el tiempo a través de

la sociabilidad, la charla ociosa, el lujo, incluso dormir más de lo necesario para la salud (...) merece total condena moral (...). La falta de voluntad para trabajar es síntoma de la falta de gracia» (págs. 104-105).

De este modo, el protestantismo dio lugar a un conjunto de creencias que destacaban el trabajo arduo, la frugalidad y el ahorro, en el que el éxito económico era interpretado como consecuente (si no una señal) con ser elegido por Dios. Weber contrastó esas características del protestantismo con las de otras religiones, como el catolicismo, que, según él, no fomentaba el capitalismo. Por ejemplo, en su libro sobre la religión de la India, afirmó que el sistema de castas bloqueaba el desarrollo capitalista (Weber, 1958: 112).

Más recientemente los académicos como David Landes (1998) también han sostenido que los orígenes del dominio económico occidental se deben a un grupo particular de creencias sobre el mundo y sobre cómo el esfuerzo humano puede transformarlo, que, una vez más, está vinculado con las diferencias religiosas. A pesar de que Robert Barro y Rachel McCleary (2003) brindan pruebas de una correlación positiva entre el predominio de las creencias religiosas, en particular, sobre el cielo y el infierno, y el crecimiento económico, esas pruebas no demuestran el efecto causal de la religión con respecto al crecimiento económico, dado que las creencias religiosas son endógenas tanto a los resultados económicos como a otras causas fundamentales de las diferencias de ingreso (puntos de vista de Tawney, 1926 y de Hill, 1961b en el contexto de la tesis de Weber).

Las ideas sobre el modo en que la cultura puede influir en el crecimiento no están limitadas al papel de la religión. Dentro de la literatura que intenta explicar el desarrollo comparativo, ha habido argumentos de que existe algo especial sobre las creaciones culturales particulares, en general, asociadas con los Estados-nación especiales. A modo de ejemplo, América Latina puede ser pobre debido a su herencia ibérica, mientras que América del Norte es próspera gracias a su herencia anglosajona (Véliz, 1994). Asimismo, una gran parte de la literatura en antropología afirma que las sociedades pueden tornarse «disfuncionales» o «inadaptadas» en el sentido de que adoptan un sistema de creencias o modos de funcionamiento que no fomentan el éxito ni la prosperidad de la sociedad (para conocer un estudio sobre esta literatura, ver Edgerton, 1992). La versión más famosa de

ese argumento es la de Everett Banfield (1958), quien señaló que la pobreza del sur de Italia se debía al hecho de que las personas habían adoptado una cultura de «familiarismo amoral», por el cual solo confiaban en personas de sus propias familias y se rehusaban a cooperar con el resto de las personas o a confiar en ellas. Este argumento fue retomado en el amplio estudio empírico de Robert Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti (1993), quienes caracterizaron a esas sociedades como carentes de «capital social». Si bien Putnam y otros, como Stephen Knack y Philip Keefer (1997) y Steven Durlauf y Marcel Fafchamps (2004), documentan correlaciones positivas entre las mediciones de capital social y varios resultados económicos, no existe evidencia alguna de que haya un efecto causal, dado que, al igual que sucede con las creencias religiosas antes mencionadas, las mediciones de capital social son potencialmente endógenas.

3. Las instituciones importan

Ahora alegamos que existe apoyo empírico convincente para la hipótesis que establece que las diferencias en las instituciones económicas, y no la geografía ni la cultura, *causan* las diferencias en el ingreso per cápita. Consideremos primero la Figura 1.

Esta muestra la relación transnacional bivariada entre el registro del PBI per cápita en 1995 y la medición amplia de los derechos de propiedad, «protección contra el riesgo de expropiación», promediada a lo largo del periodo 1985-1995. Los datos sobre las instituciones económicas fueron facilitados por Political Risk Services, compañía privada que evalúa el riesgo de que las inversiones sean expropiadas en distintos países. Esos datos, que primero fueron usados por Knack y Keefer (1995) y posteriormente por Robert Hall y Charles Jones (1999) y por Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002), son imperfectos como una medición de las instituciones económicas, pero los descubrimientos son sólidos para utilizar otras mediciones disponibles de las instituciones económicas. El diagrama de dispersión muestra que los países con más derechos de propiedad seguros, es decir, con mejores instituciones económicas, tienen ingresos promedios más altos.

Es tentador interpretar la Figura 1 como la representación de una relación causal (es decir, que establece que los derechos de propiedad seguros provocan prosperidad). Sin embargo, existen problemas bien conocidos que surgen de esa inferencia. Primero, podría haber una causalidad inversa —tal vez, solo los países que son suficientemente ricos pueden aplicar los derechos de propiedad—. Y más importante aún, podría haber un problema de predisposición a las variables omitidas. Podría ser algo más, por ejemplo la geografía, lo que explica por qué los países son pobres y por qué tienen derechos de propiedad poco seguros. Así, si los factores omitidos determinan instituciones e ingresos, inferiremos espuriamente una relación causal entre las instituciones económicas y el ingreso, cuando en realidad esta no existe. Intentar estimar la relación entre las instituciones y la prosperidad usando los mínimos cuadrados ordinarios, como hicieron Knack y Keefer (1995) y Barro (1997), podría tener como consecuencia coeficientes de regresión sesgados.

Para ilustrar aún más estos potenciales problemas de identificación, supongamos que el clima, o de manera más general, la geografía, es importante para el desempeño económico. De hecho, un simple diagrama de dispersión muestra una asociación positiva entre la latitud (el valor absoluto de distancia desde el Ecuador) y el ingreso per cápita. No obstante, Montesquieu afirmó que los climas templados no solo hacían que la gente fuese perezosa y, por lo tanto, improductiva, sino también inadecuada para ser gobernada por la democracia. Sostuvo que el despotismo sería el sistema político para climas templados. Por lo tanto, una potencial explicación para los patrones que vemos en la Figura 1 es que existe un factor omitido, la geografía, que explica tanto las instituciones económicas como el desempeño económico. Ignorar este potencial tercer factor nos llevaría a sacar conclusiones erradas.

Figura 1. Protección promedio contra el riesgo de expropiación, 1985-1995 y registro del PBI per cápita de 1995

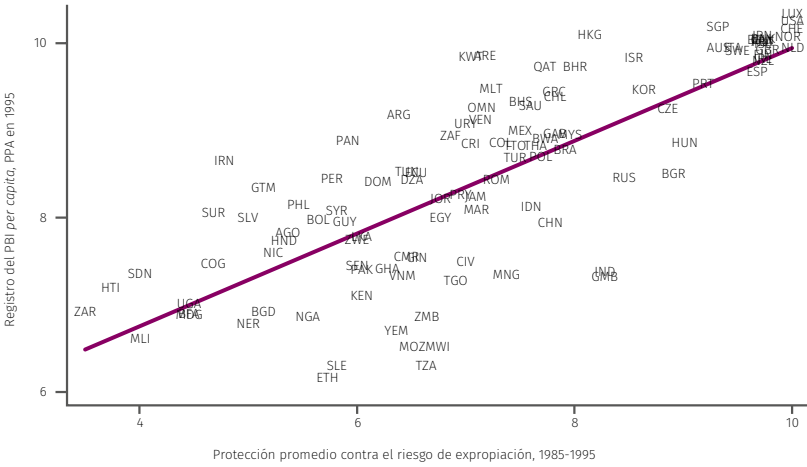
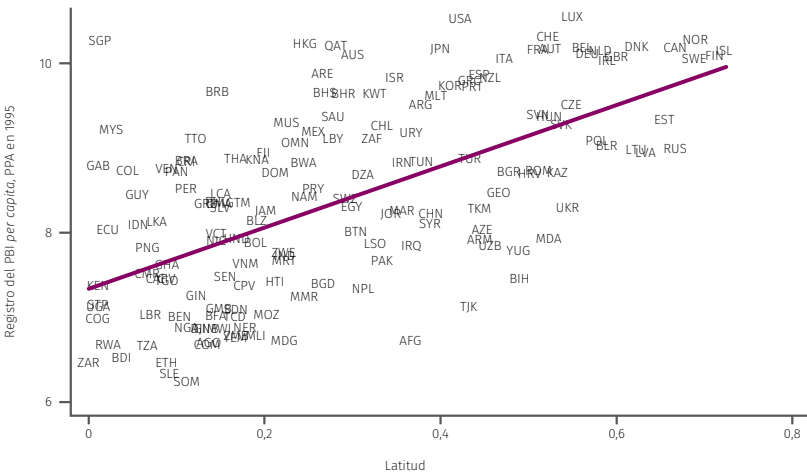


Figura 2. Latitud y registro del PBI per cápita de 1995



Aun si la historia de Montesquieu pareciera tanto irreal como condescendiente para nuestras sensibilidades modernas, se debería tomar en serio la idea general: la relación que se muestra en la Figura 1 y, para el caso, la de la Figura 2, no es causal. Como señalamos en el contexto del efecto

de la religión o del capital social en el desempeño económico, esta clase de diagramas de dispersión, correlaciones o su versión multidimensional en regresiones MCO *no pueden* establecer causalidad.

¿Qué podemos hacer? La solución a estos problemas de inferencia es familiar en microeconométrica: encontrar una fuente de variación en las instituciones económicas que no produzca efecto alguno en los resultados económicos o, según el contexto, buscar un experimento natural. Como ejemplo, consideremos primero uno de los experimentos naturales más claros para las instituciones.

3.1. El experimento coreano

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, Corea estuvo ocupada por Japón. La independencia de Corea llegó poco después de que el emperador japonés Hirohito anunció la rendición japonesa el 15 de agosto de 1945. Después de esa fecha, las fuerzas soviéticas ingresaron a Manchuria y a Corea del Norte y tomaron el control de estas provincias. Durante esa época, el mayor temor de los Estados Unidos era que la Unión Soviética o las fuerzas comunistas bajo el control del exlíder de la guerrilla Kim II Sung tomaran el poder de la totalidad de la península coreana. Por consiguiente, las autoridades estadounidenses apoyaron al influyente líder nacionalista Syngman Rhee, quien estaba a favor de la separación y no de la unión de la Corea comunista. En mayo de 1948, se realizaron las elecciones en el sur, en medio de un boicot generalizado de los coreanos que se oponían a la separación. Los representantes recientemente elegidos procedieron a redactar una nueva Constitución y establecieron la República de Corea al sur del paralelo 38. El norte se convirtió en la República Popular Democrática de Corea y quedó bajo el control de Kim II Sung. Estos dos países independientes se organizaron de formas muy distintas y adoptaron conjuntos de instituciones completamente diferentes. Corea del Norte siguió el modelo del socialismo soviético y la Revolución China en la abolición de la propiedad privada de la tierra y del capital. El mercado no mediaba las decisiones económicas, sino el Estado comunista. En cambio, Corea del Sur conservó el sistema de propiedad privada y el gobierno, en especial tras el ascenso de Park Chung Hee al poder en 1961, quien intentó usar los mercados y los incentivos privados para desarrollar la economía.

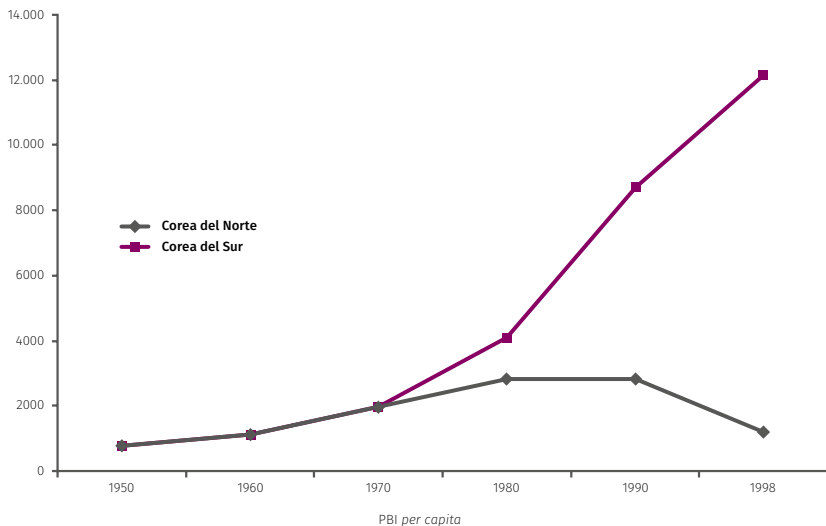
Antes de este «experimento natural» en materia de cambio institucional, Corea del Norte y Corea del Sur compartían las mismas raíces históricas y culturales. Corea mostraba un grado de homogeneidad étnica, lingüística, cultural, geográfica y económica sin precedentes. Existen pocas distinciones geográficas entre Corea del Norte y Corea del Sur, y ambas comparten las mismas enfermedades medioambientales. Por ejemplo, el Libro de Hechos de la CIA describe el clima de Corea del Norte como «templado, con precipitaciones concentradas en verano» y al de Corea del Sur como «templado, con más cantidad de precipitaciones en verano que en invierno». En cuanto al terreno, Corea del Norte se caracteriza por estar formada por «colinas y montañas, en su mayor parte, separadas por valles profundos y estrechos; con llanuras costeras amplias en el oeste y discontinuas en el este», mientras que Corea del Sur está formada por «colinas y montañas, en su mayor parte; con llanuras costeras amplias en el oeste y en el sur». Con respecto a los recursos naturales, Corea del Norte está mejor dotada de importantes reservas de carbón, plomo, tungsteno, zinc, grafito, magnesita, mineral de hierro, cobre, oro, pirita, sal, espato flúor, energía hidroeléctrica. Los recursos naturales de Corea del Sur son «carbón, tungsteno, grafito, molibdeno, plomo, energía hidroeléctrica». Ambos países comparten las mismas posibilidades geográficas de acceso a los mercados y de costo de transporte.

Otras condiciones económicas iniciales producidas por el hombre también eran similares, y por sobre todo, favorecían al Norte. A modo de ejemplo, hubo una importante industrialización durante el periodo colonial con la expansión tanto de firmas japonesas como autóctonas. Sin embargo, ese desarrollo estaba concentrado más en el Norte que en el Sur. Por ejemplo, el gran *zaibatsu* japonés de Noguchi, que representaba un tercio de la inversión japonesa en Corea, estaba concentrado en el Norte. Construyó amplias plantas hidroeléctricas, incluida la represa Sulho en el río Yalu, la segunda represa del mundo luego de la represa Boulder, ubicada en el río Colorado. También creó Nippon Chisso, el segundo complejo químico más grande del mundo que fue tomado por el Estado de Corea del Norte. Por último, en Chongjin también tenía el puerto más grande del Mar de Japón. En resumen, a pesar de algunas potenciales ventajas para el Norte⁴, Angus Maddison (2001) estima que, al momento de la separación, Corea del Norte y Corea del Sur tenían aproximadamente el mismo ingreso per cápita.

Por lo tanto, podemos pensar en la separación de las Coreas de hace cincuenta años como un experimento natural para identificar la influencia causal de una dimensión particular de instituciones en la prosperidad. Corea fue dividida en dos y sus mitades fueron organizadas en formas radicalmente diferentes, y se mantuvo la geografía, la cultura y muchos otros potenciales determinantes de la prosperidad económica. Así, cualquier diferencia en el desempeño económico puede ser atribuida plausiblemente a las diferencias en las instituciones.

De forma consecuente con la hipótesis acerca de que son las diferencias institucionales las que impulsan el desarrollo comparativo, desde la separación las dos Coreas han experimentado caminos extraordinariamente divergentes de desarrollo económico (Figura 3).

Figura 3. PBI per cápita en Corea del Norte y Corea del Sur, 1950-1998



Para fines de la década del sesenta, Corea del Sur había sido transformada en una de las economías «milagro» de Asia y había experimentado uno de los más rápidos aumentos de prosperidad económica de la historia, mientras que Corea del Norte se había estancado. Para el año 2000, el nivel de ingreso en Corea del Sur era de USD 16.100, mientras que en Corea del

Norte era de solo USD 1000. Corea del Sur se había convertido en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el club de naciones ricas, mientras que el nivel de ingreso per cápita de Corea del Norte era similar a un típico país de África subsahariana. Existe una única explicación posible para las experiencias económicas radicalmente distintas en las dos Coreas luego de 1950: sus instituciones tan diferentes dieron lugar a resultados económicos divergentes. En este contexto, cabe señalar que las dos Coreas no solo compartían la misma geografía, sino también la misma cultura.

Es posible que Kim Il Sung y los miembros del Partido Comunista de Corea del Norte hayan creído que las políticas comunistas serían mejores para el país y para la economía de finales de la década del cuarenta. No obstante, para la década del ochenta, resultaba claro que las políticas económicas comunistas de Corea del Norte no funcionaban. Los continuos esfuerzos del liderazgo para aferrarse a esas políticas y al poder solo pueden explicarse por el hecho de que estos líderes querían proteger sus propios intereses a costa del pueblo. En consecuencia, se conservan las malas instituciones no en beneficio de la totalidad de la sociedad, sino de la élite gobernante, y ese es un patrón que encontramos en la mayoría de los casos de fracaso institucional que discutimos en detalle a continuación.

A pesar de la evidencia proporcionada por este experimento natural, convincente en sus propios términos, no es suficiente a los fines de establecer la importancia de las instituciones económicas como el factor principal que da forma a las diferencias transnacionales de la prosperidad económica. En primer lugar, este solo es un caso y, en los experimentos mejores controlados de las ciencias naturales, se necesita una muestra relativamente grande. En segundo lugar, aquí tenemos un ejemplo de un caso extremo, la diferencia entre una economía orientada al mercado y una economía comunista. En la actualidad, pocos científicos sociales negarían que un largo periodo de un gobierno totalitario centralmente planificado tiene costos económicos significativos. Aun así, muchos podrán argumentar que las diferencias en las instituciones económicas de las distintas economías capitalistas o democracias no son el principal factor que provoca diferencias en sus trayectorias económicas. Con el objeto de establecer el papel fundamental de las instituciones económicas en la prosperidad y la pobreza de las naciones,

necesitamos observar un «experimento natural» en materia de divergencia institucional a mayor escala.

3.2. El experimento colonial

La colonización de gran parte del mundo de la mano de los europeos proporciona un experimento natural de gran escala. Esta colonización comenzó a principios del siglo xv y se intensificó masivamente luego de 1492, cuando los europeos conquistaron muchas otras naciones. La experiencia de colonización transformó las instituciones en muchas tierras diversas conquistadas y controladas por los europeos. Lo que resulta más importante es que los europeos impusieron conjuntos muy distintos de instituciones en diferentes partes de su imperio mundial, como lo ejemplifica el contraste de las instituciones económicas en el noreste de América con las existentes en las sociedades de plantación del Caribe. Por consiguiente, si bien la geografía se mantenía constante, los europeos iniciaron grandes cambios en las instituciones económicas y en la organización social de diferentes sociedades. Ahora demostraremos que esta experiencia aporta pruebas que concluyentemente establecen el papel central de las instituciones económicas en el desarrollo. Dada la importancia de este material y los detalles que necesitamos proporcionar, discutimos la experiencia colonial en la siguiente sección.

4. La reversión de la fortuna

El impacto del colonialismo europeo en las instituciones económicas se expresa quizá más radicalmente con un único hecho —la evidencia histórica muestra que una extraordinaria reversión de la fortuna en la prosperidad económica dentro de las excolonias europeas—. Sociedades como el Imperio Mongol en la India, y el Imperio Azteca y el Imperio Inca de las Américas estaban entre las civilizaciones más ricas para el 1500, aun así los Estados-nación que hoy coinciden con los límites de esos imperios son las sociedades más pobres de la actualidad. Por el contrario, los países que ocupaban los territorios de las civilizaciones menos desarrolladas de América del Norte, Nueva Zelanda y Australia hoy son mucho más ricos que aquellos que se encuentran en las tierras del Imperio Mongol, del Imperio Azteca y del Imperio Inca.

4.1. La reversión entre las excolonias

La reversión de la fortuna no se limita a esas comparaciones. Mediante el uso de variables *proxy* razonables para la prosperidad antes de la Modernidad, podemos demostrar que es un fenómeno mucho más sistemático. Nuestras variables *proxy* para el ingreso per cápita en las sociedades preindustriales son las tasas de urbanización y la densidad de la población. Solo las sociedades con un cierto nivel de productividad en la agricultura y un sistema relativamente desarrollado de transporte y comercio pueden mantener grandes centros urbanos y una población densa. La Figura 4 muestra la relación que hoy existe entre el ingreso per cápita y la urbanización (porción de la población que vive en centros urbanos de más de cinco mil habitantes) y demuestra que hay una relación significativa entre urbanización y prosperidad.

Naturalmente, las tasas altas de urbanización no suponen que la mayoría de la población vivió en prosperidad. De hecho, antes del siglo xx, las áreas urbanas eran centros de pobreza y de enfermedades. Sin embargo, la urbanización es una buena variable *proxy* para un ingreso promedio per cápita de la sociedad, que está muy correlacionado con la medición que utilizamos para observar la prosperidad.

Las Figuras 5 y 6 muestran la relación entre el ingreso per cápita de hoy y las tasas de urbanización y el (registro) de densidad de población en el 1500 para la muestra de las colonias europeas⁵.

Figura 4. Urbanización en 1995 y registro del PBI per cápita de 1995

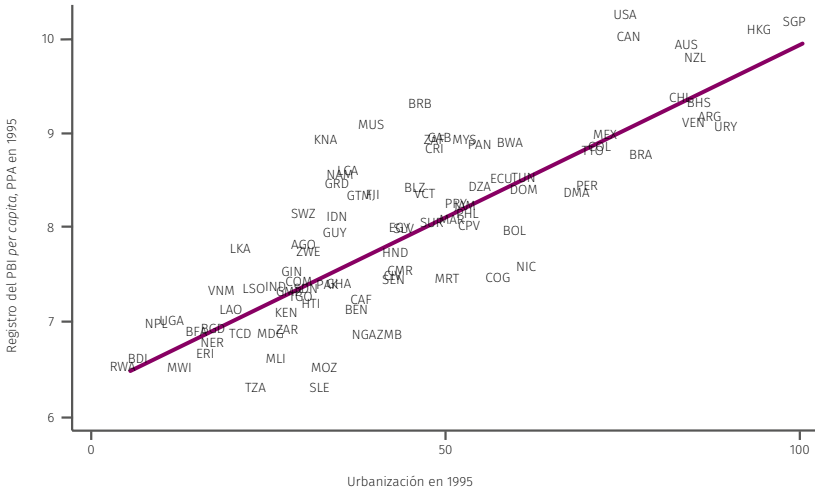


Figura 5. Urbanización en el 1500 y registro del PBI per cápita de 1995, entre las excolonias europeas

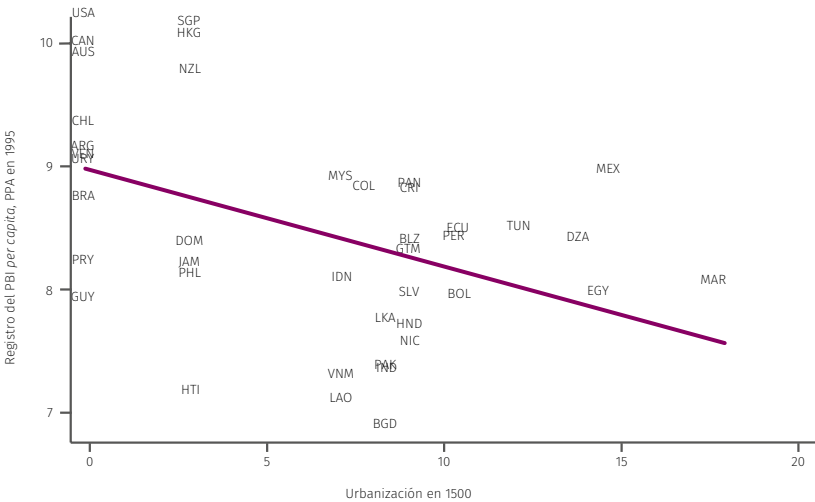


Figura 6. Registro de la densidad de población en el 1500 y registro del PBI per cápita de 1995, entre las excolonias europeas

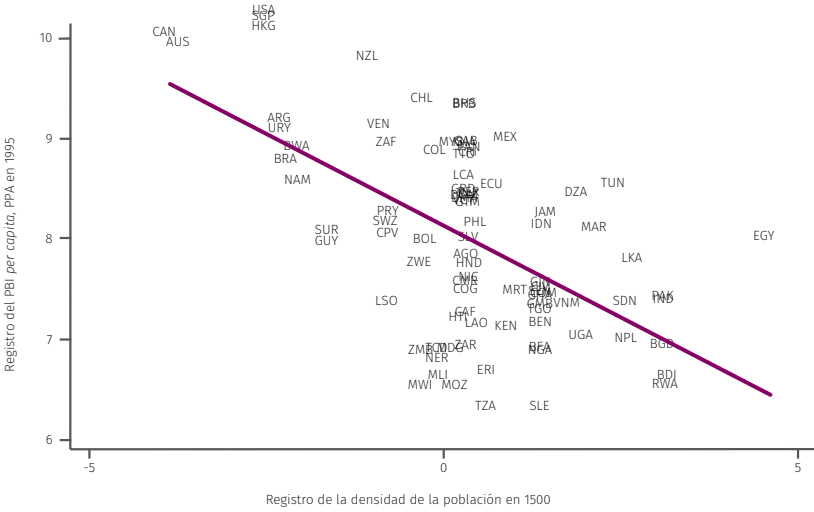
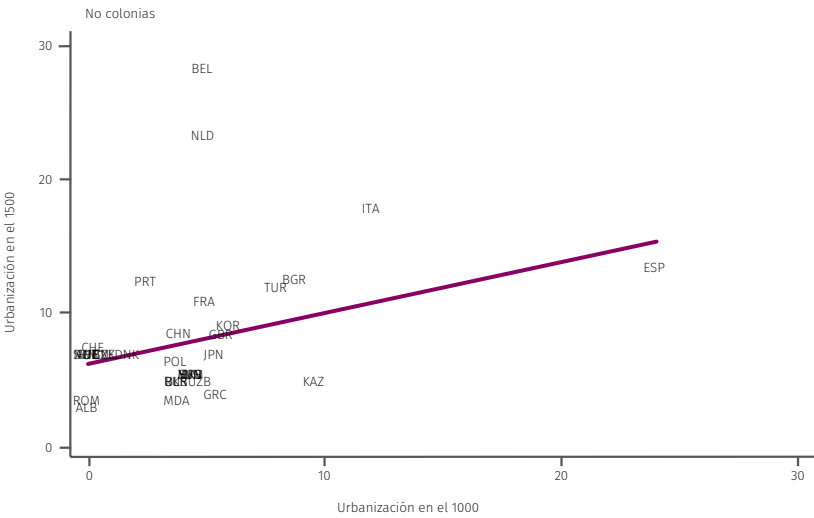


Figura 7. Urbanización en el 1000 y en el 1500, entre las no colonias



Elegimos el 1500 porque es anterior a que la colonización europea tenga efectos en cualquiera de estas sociedades. En ambas figuras, se ve con claridad una relación fuerte y negativa, lo que indica una reversión en las clasificaciones en términos de prosperidad económica entre el 1500 y la actualidad. En verdad, las figuras muestran que en el 1500 las áreas templadas eran, por lo general, menos prósperas que las áreas tropicales, pero este patrón también fue revertido con la llegada del siglo xx.

La información sobre la urbanización para estas figuras fue extraída de Paul Bairoch (1988); Paul Bairoch, Jean Batou y Pierre Chèvre (1988); Tertius Chandler (1987) y Gilbert Eggimann (1999). Los datos sobre la densidad de población fueron obtenidos de Colin McEvedy y Richard Jones (1978). Los detalles y otros resultados se encuentran en Acemoglu, Johnson y Robinson (2002).

Esta reversión presenta algo extraordinario. Por ejemplo, luego de la expansión inicial de la agricultura, hubo una persistencia singular en la urbanización y en la densidad de población para todos los países, incluidos aquellos que luego serían colonizados por los europeos. En las Figuras 7 y 8, mostramos las relaciones para la urbanización de manera separada a la relación entre la urbanización en el 1000 y en el 1500 para las muestras de las colonias y para el resto de los países. Ambas figuras muestran persistencia, no reversión. Si bien el Antiguo Egipto, Atenas, Roma, Cartago u otros imperios se levantaron y cayeron, lo que revelan estas imágenes es la extraordinaria persistencia de prosperidad para las regiones.

Asimismo, la reversión no fue el patrón general del mundo luego del 1500. La Figura 9 muestra que, dentro de los países no colonizados por los europeos a principios de la Modernidad y ya en todo el periodo moderno, no hubo una reversión entre el 1500 y 1995.

En consecuencia, no hay razón alguna para pensar que lo plasmado en las Figuras 5 y 6 sea un cierto tipo de reversión natural de la media.

Figura 8. Urbanización en el 1000 y en el 1500

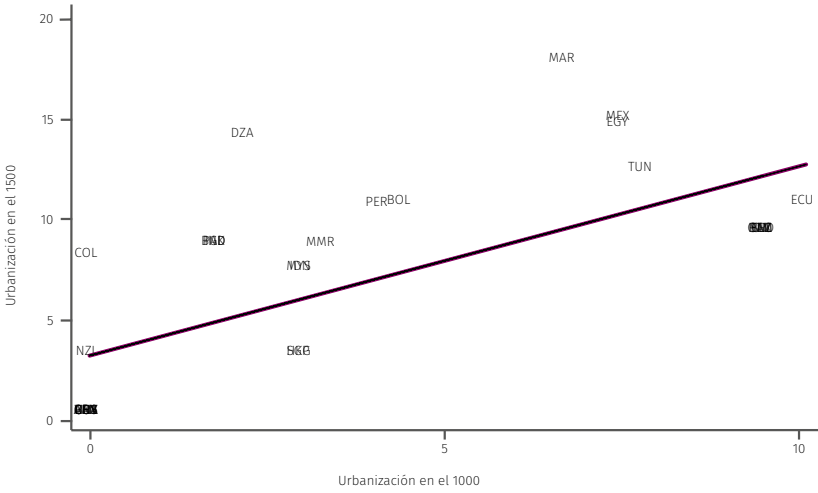


Figura 9. Urbanización en el 1500 y registro del PBI per cápita en 1995, entre las no colonias

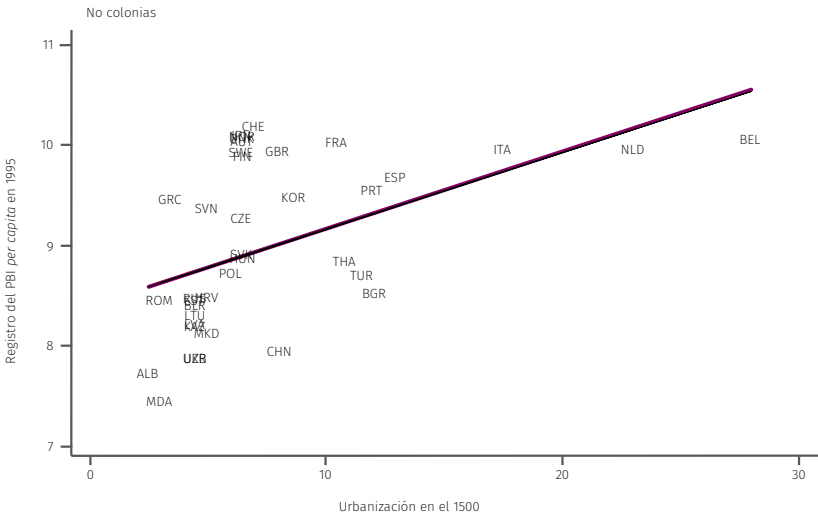
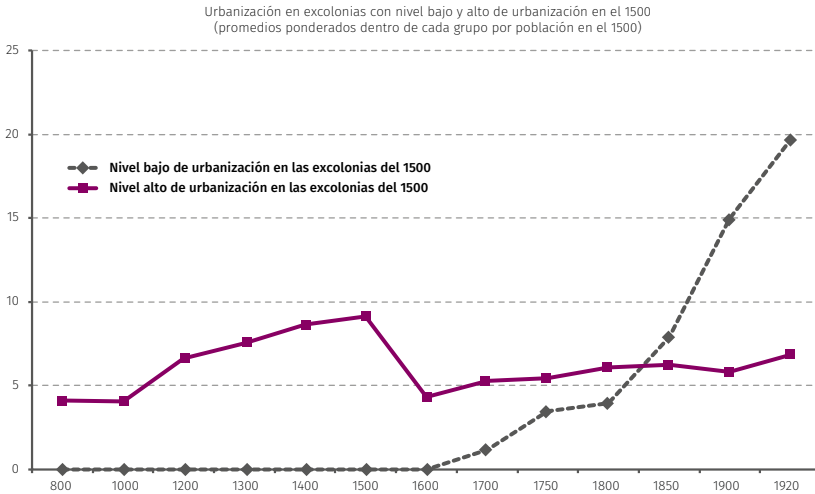


Figura 10. Evolución de la urbanización entre las excolonias europeas



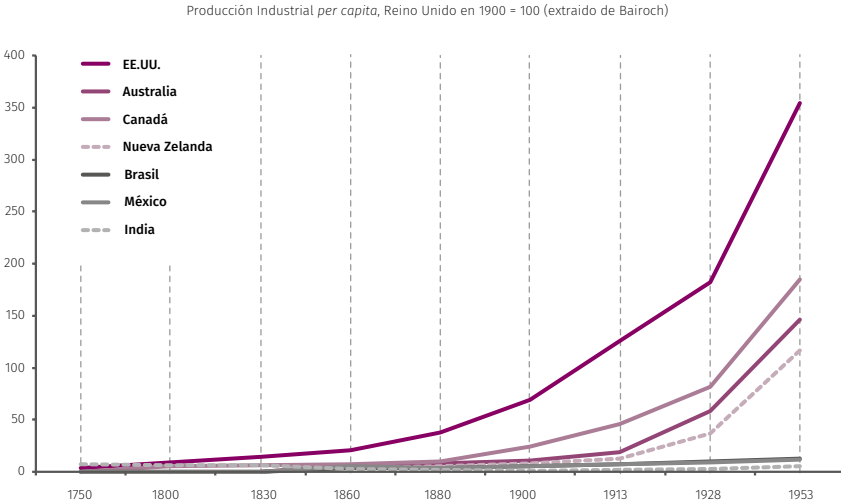
4.2. El ritmo de la reversión

¿Cuándo ocurrió la reversión? Una posibilidad es que haya surgido poco después de la conquista europea de las sociedades s, pero las Figuras 10 y 11 muestran que las colonias previamente pobres superaban a las excolonias altamente urbanizadas, desde fines del siglo XVIII principios del siglo XIX, y está muy vinculado con la industrialización. La Figura 10 muestra la urbanización promedio en las colonias con nivel relativamente alto o bajo de urbanización en el 1500. Los países que al principio tenían un nivel alto de urbanización presentan niveles más altos de urbanización y prosperidad hasta alrededor del 1800. En ese momento, los países que al principio tenían un nivel bajo de urbanización comienzan a crecer mucho más rápido, por lo que se inicia un periodo prolongado de divergencia. En la Figura 11, podemos ver la producción industrial per cápita en varios países. A pesar de que no es fácil observarlo en la figura, había más industria (per cápita y total) en la India en 1750 que en los Estados Unidos. En 1860 las colonias de los Estados Unidos y de Gran Bretaña con instituciones económicas relativamente buenas, como Australia y Nueva Zelanda, empezaron a avanzar con rapidez, lo que abrió una enorme brecha hacia 1953.

4.3. La interpretación de la reversión

¿Cuál de las tres hipótesis amplias sobre las fuentes de las diferencias transnacionales de ingreso es más coherente con la reversión y su ritmo? Sin duda, estos patrones contradicen las visiones de prosperidad relativa basadas en una simple geografía. En el 1500 los países de los trópicos eran relativamente prósperos; en 2003, era al revés. Esto hace improbable basar hoy una teoría de prosperidad relativa, como la de Sachs (2000, 2001), en la pobreza intrínseca de los trópicos. Este argumento contradice la evidencia histórica.

Figura 11. Evolución de la producción industrial per cápita entre las excolonias europeas



No obstante, siguiendo a Diamond (1997), uno podría proponer lo que Acemoglu, Johnson y Robinson (2002) denominan «hipótesis sofisticada de la geografía», que afirma que la geografía es importante, pero de modo cambiante en el tiempo. Por ejemplo, los europeos crearon tecnología «específica para las latitudes», como arados de metal pesados, que solo funcionaban en latitudes templadas, pero no en los suelos tropicales. De este modo, cuando los europeos conquistaron la mayor parte del mundo luego de 1492, introdujeron tecnologías específicas que funcionaban en algunos lugares (los Estados Unidos, la Argentina, Australia), pero no en otros (Perú, México, África Occidental). Sin embargo, el ritmo de la

reversión que llega en el siglo XIX es incoherente con la mayoría de los tipos naturales de hipótesis sofisticadas de la geografía. Los europeos pudieron haber tenido tecnologías específicas para las latitudes, pero el ritmo supone que esas tecnologías no debieron haber sido industriales ni agrícolas, por lo que resulta difícil entender por qué las tecnologías industriales no funcionaron en los trópicos (y, de hecho, sí y bastante bien en las tropicales Singapur y Hong Kong)⁶.

Consideraciones similares son un factor en contra de la hipótesis de la cultura. Aunque la cultura cambia con lentitud, el experimento colonial fue lo suficientemente radical como para haber provocado cambios fundamentales en las culturas de muchos países que estuvieron bajo el dominio europeo. Además, es probable que la destrucción de muchas poblaciones originarias y la inmigración desde Europa hayan creado nuevas culturas o, al menos, hayan modificado las culturas existentes en gran medida (para conocer un relato ficticio de ese cambio cultural, ver Vargas Llosa, 1989). Sin embargo, la hipótesis de la cultura no proporciona una explicación natural para la reversión y no dice absolutamente nada sobre su ritmo. Asimismo, más adelante discutimos cómo los modelos econométricos que controlan el efecto de las instituciones en el ingreso no encuentran ninguna prueba de que la religión o la cultura hayan producido un efecto en la prosperidad.

La explicación más natural para la reversión proviene de la hipótesis de las instituciones, que discutiremos a continuación.

4.4. Las instituciones económicas y la reversión

¿La reversión de la fortuna es consecuente con el papel dominante que las instituciones económicas tienen en el desarrollo comparativo? La respuesta es afirmativa. De hecho, una vez que reconocemos la variación en las instituciones económicas creadas por la colonización, observamos que la reversión de la fortuna es exactamente lo que la hipótesis de las instituciones predice.

En Acemoglu, Johnson y Robinson (2002), comprobamos la conexión entre la densidad poblacional inicial, la urbanización y la creación de

buenas instituciones económicas. Demostramos que, siempre que el resto de las cuestiones permanezcan iguales, cuanto más alta era la densidad inicial de la población o cuanto más grande era la urbanización inicial, peor eran las instituciones posteriores, tanto las que surgieron inmediatamente después de la independencia como las de la actualidad. En las Figuras 12 y 13, podemos observar esas relaciones usando la misma medición de instituciones económicas actuales que en la Figura 1, «protección contra el riesgo de expropiación de hoy». Documentan que las colonias pobladas y altamente urbanizadas en términos relativos tuvieron instituciones peores (o «extractivas»), mientras que las áreas escasamente pobladas y no urbanizadas recibieron una entrada de emigrantes europeos y desarrollaron instituciones para proteger los derechos de propiedad de una gran parte de la sociedad. Por consiguiente, el colonialismo europeo provocó una reversión institucional, en el sentido de que los lugares que antes eran más ricos y que estaban más densamente poblados terminaron teniendo las peores instituciones⁷.

A decir verdad, es posible que los europeos no hayan introducido activamente las instituciones que desalentaban el progreso económico en muchos de esos países, sino que las hayan heredado de las civilizaciones que ya se encontraban allí. La estructura del Imperio Mongol, del Imperio Azteca y del Imperio Inca ya era muy jerárquica y el poder estaba concentrado en manos de las élites gobernantes que tenían una base limitada y que estaban estructuradas para extraer los recursos de la mayoría en beneficio de la minoría. A menudo, los europeos simplemente se apoderaban de esas instituciones existentes. Sin embargo, si eso era así o no es accesorio a nuestro enfoque. Lo importante es que, en los lugares densamente poblados y relativamente desarrollados, tener instituciones que facilitaran la extracción de los recursos y que, por lo tanto, no respetaran los derechos de propiedad de la mayoría, era lo que le interesaba a los europeos, mientras que, en las áreas escasamente pobladas, les importaba desarrollar instituciones para proteger los derechos de propiedad. Esos incentivos provocaron una reversión institucional.

Figura 12. Urbanización en el 1500 y protección promedio contra el riesgo de expropiación, 1985-1995

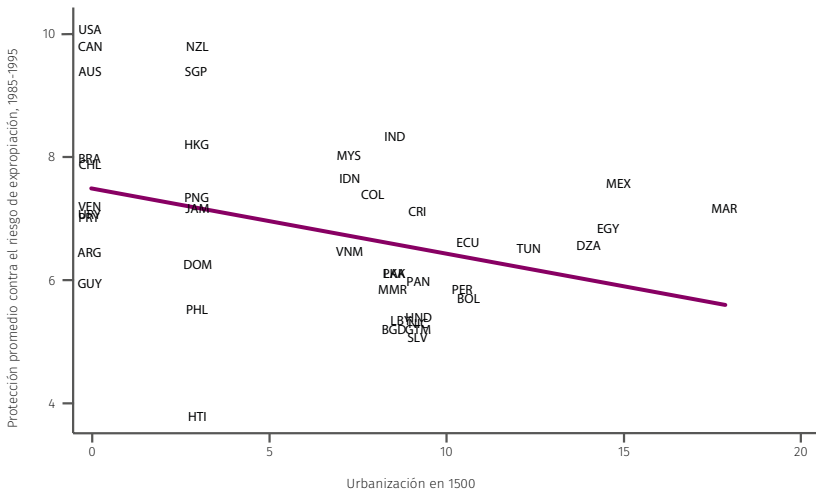
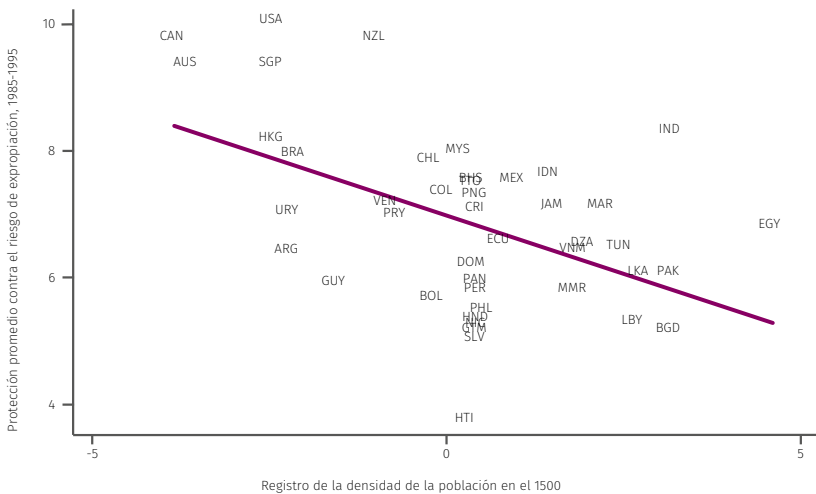


Figura 13: Registro de la densidad de la población en el 1500 y protección promedio contra el riesgo de expropiación, 1985-1995



La reversión institucional, combinada con la hipótesis de las instituciones, predice la reversión de la fortuna: los lugares relativamente ricos tuvieron instituciones económicas peores en términos relativos y, si esas instituciones son importantes, debemos ver cómo se tornaron más pobres con el tiempo. Esto es con exactitud lo que encontramos con la reversión de la fortuna.

Asimismo, la hipótesis de las instituciones es coherente con el ritmo de la reversión. Recordemos que la hipótesis de las instituciones vincula los incentivos para invertir en capital físico y humano, así como en tecnología, con las instituciones económicas y afirma que la prosperidad económica es una consecuencia de esas inversiones. Por lo tanto, las instituciones económicas deberían tornarse más importantes cuando hay grandes oportunidades de realizar nuevas inversiones. La oportunidad de industrializar era la oportunidad de inversión fundamental del siglo XIX. Los países que hoy son ricos, tanto las excolonias europeas como otros países, son aquellos que se industrializaron de manera exitosa durante ese periodo crítico.

4.5. La comprensión de la experiencia colonial

La explicación de la reversión que surgió de la discusión que sostuvimos hasta ahora plantea que las instituciones económicas de varias colonias fueron delineadas por los europeos para su propio beneficio. Además, dado que las condiciones y los fondos eran diferentes según la colonia, los europeos conscientemente creaban instituciones económicas distintas, que persistían y continuaban para darle forma al desempeño económico. ¿Por qué los europeos introdujeron mejores instituciones en las áreas que antes eran pobres y estaban poco pobladas que en las áreas que ya eran ricas y estaban densamente pobladas? La respuesta a esta pregunta se relaciona con la estática comparativa de nuestra perspectiva teórica. Aunque dejaremos el debate propiamente dicho para más adelante, podemos marcar un par de ideas obvias.

Los europeos tenían más probabilidades de introducir o de conservar instituciones económicas que facilitarían la extracción de los recursos de las áreas en las que se beneficiarían de ella. En general, esto significaba estar en áreas controladas por pequeños grupos de europeos y en áreas

que ofrecieran recursos para extraer. Esos recursos incluían oro y plata, productos agrícolas valiosos como el azúcar, pero más importante aún era la gente. En los lugares donde había una enorme población originaria, los europeos podían explotarla, ya sea mediante impuestos, tributos o trabajo forzoso en minas o en plantaciones. Este tipo de colonización era incompatible con las instituciones que le proporcionaban derechos económicos o civiles a la mayoría de la población. En consecuencia, una civilización más desarrollada y una estructura de población más densa hacían que fuese más rentable para los europeos introducir instituciones económicas peores.

Por el contrario, en lugares donde había poco para extraer y áreas escasamente pobladas, en las que los propios europeos representaban la mayoría de la población, era beneficioso para ellos introducir instituciones económicas que protegieran sus propios derechos de propiedad.

4.6. Colonias, mortalidad y desarrollo

Las condiciones iniciales que hemos enfatizado hasta ahora aluden a la densidad y a la urbanización de las poblaciones originarias. Además, los ambientes de enfermedades difieren mucho según la colonia, lo que tenía consecuencias obvias para el atractivo de la colonización europea. Como mencionamos antes, cuando los europeos llegaron, establecieron instituciones que regían sus propias vidas. Por lo tanto, el hecho de si los europeos podían asentarse o no tenía un efecto exógeno en el camino posterior al desarrollo institucional. En otras palabras, si las enfermedades medioambientales de hace 200 años o más afectan los resultados de hoy únicamente por medio de sus efectos en las instituciones actuales, podemos usar este ambiente histórico como una fuente exógena de variación en las instituciones de la actualidad. Desde el punto de vista económico, contamos con un instrumento válido que nos permitirá identificar el efecto causal que tuvieron las instituciones económicas en la prosperidad⁸.

Desarrollamos este argumento en Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) y lo investigamos empíricamente. Utilizamos las condiciones iniciales de las colonias europeas, en especial, los datos extraídos de Philip Curtin (1989, 1998) y Héctor Gutiérrez (1986) sobre las tasas de mortalidad que los

Europeos enfrentaron (principalmente, los soldados, los marineros y los obispos) como instrumentos para las instituciones económicas actuales. La justificación es que la mortalidad europea histórica no tuvo impacto en los niveles de ingreso actuales, por fuera de su efecto en las instituciones económicas durante el periodo colonial. Las Figuras 14 y 15 brindan diagramas de dispersión de estos datos en relación con las instituciones económicas contemporáneas y el PBI per cápita. La muestra representa a los países colonizados por los europeos a principios de la Modernidad y ya entrada esta, por lo que excluye a China, Japón, Corea y Tailandia, entre otros países.

En la Figura 14, se puede observar una relación muy fuerte entre el riesgo de mortalidad histórica que enfrentaban los europeos y la medida real en la que los derechos de propiedad eran aplicados. Una regresión bivariada tiene un R^2 de 0,26. También muestra que hubo grandes diferencias en la mortalidad europea. Por un lado, países como Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos eran muy saludables y tenían una expectativa de vida, en general, mayor que Gran Bretaña. Por el otro, la mortalidad fue extremadamente alta en África, la India y el sudeste asiático. La mortalidad diferencial se debía, en gran medida, a las enfermedades tropicales, como la malaria y la fiebre amarilla, ya que en esa época no se entendía bien cómo aparecía la enfermedad ni cómo se podía prevenir o curar.

En Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), mediante el uso de la mortalidad europea como un instrumento para la aplicación actual de los derechos de propiedad, demostramos que la mayor parte de la brecha actual entre ricos y pobres se debe a las diferencias en materia de instituciones económicas. Más precisamente, demostramos (p. 1387) que si tomamos dos países típicos —en el sentido de que ambos están en la línea de regresión— con riesgo de expropiación alto y bajo, como Nigeria y Chile, casi la totalidad de la diferencia del ingreso per cápita entre ellos podría ser explicada por la diferencia en la seguridad en materia de derechos de propiedad. También presentamos evidencia de regresión que mostraba que una vez controlado adecuadamente el efecto de las instituciones económicas en el PBI per cápita, las variables geográficas como la latitud no tenían poder explicativo en materia de prosperidad actual, sin importar si el país contaba o no con acceso al mar ni las enfermedades medioambientales actuales.

Figura 14. Registro de la mortalidad de los potenciales colonizadores europeos y protección promedio contra el riesgo de expropiación, 1985-1995

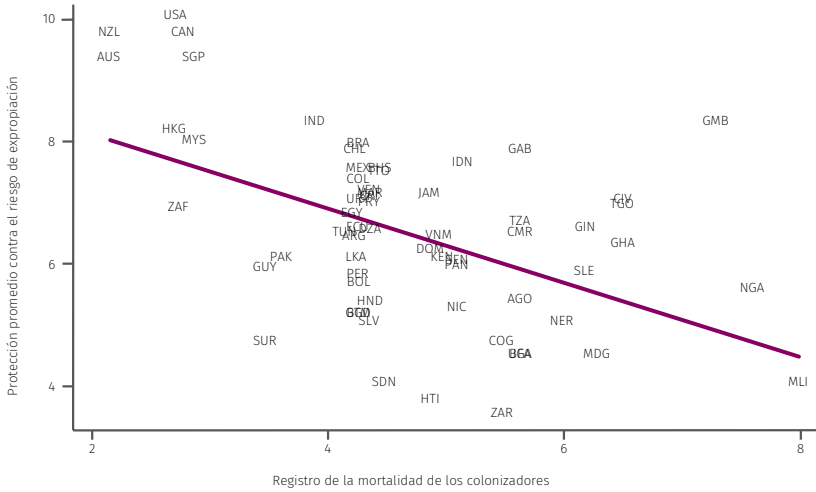
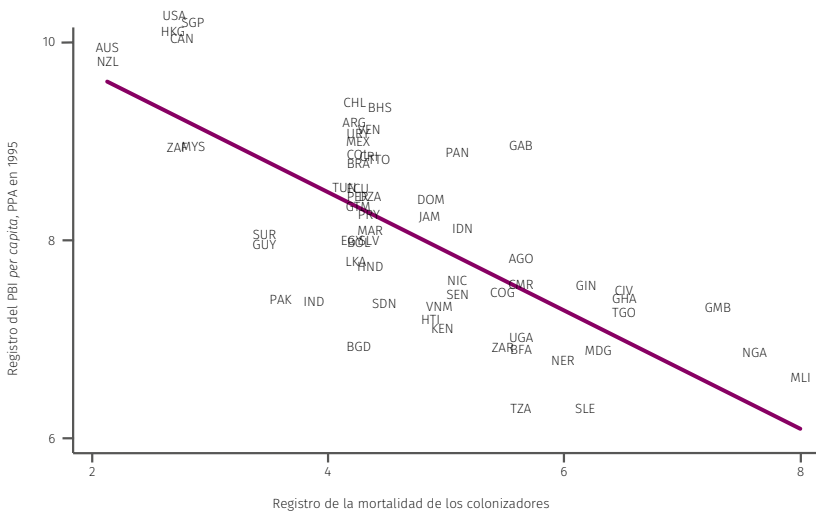


Figura 15. Registro de la mortalidad de los potenciales colonizadores europeos y PBI per cápita en 1995



Estas ideas y resultados proporcionan una interpretación de por qué hay fuertes correlaciones entre variables geográficas como la latitud y el ingreso per cápita. Básicamente, esto se debía a que los europeos no estaban inmunizados contra las enfermedades tropicales durante el periodo colonial y, por lo tanto, las colonias tendían, siempre que el resto de las cuestiones se mantuvieran iguales, a ser creadas en latitudes templadas. Así, la creación histórica de instituciones económicas estaba vinculada con la latitud. Sin considerar el papel de las instituciones económicas, resulta sencillo encontrar una falsa relación entre la latitud y el ingreso per cápita. Sin embargo, una vez que las instituciones económicas son controladas adecuadamente, esas relaciones desaparecen. La geografía no provoca ningún efecto causal en la prosperidad de hoy, aunque pudo haber sido históricamente importante en la delimitación de las instituciones económicas.

¿Qué podemos decir del papel de la cultura? A primera vista, la reversión de la fortuna es coherente con las explicaciones culturales en materia de crecimiento comparativo. Los europeos no solo trajeron nuevas instituciones, sino también sus propias culturas. Al parecer, existen tres formas principales de comprobar esta idea. En primer lugar, las culturas pueden estar vinculadas sistemáticamente con la identidad nacional del poder de colonización. Por ejemplo, los británicos pudieron haber implantado una «buena» cultura anglosajona en las colonias como Australia y los Estados Unidos, mientras que los españoles pudieron haber condenado a América Latina al dotarla de una cultura hispánica o ibérica (la literatura académica está repleta de ideas como esta, para conocer versiones recientes, ver Véliz, 1994; North, Summerhill y Weingast, 2000; y Wiarda, 2001). En segundo lugar y siguiendo a Landes (1998), los europeos pudieron haber tenido una cultura, por ejemplo una ética de trabajo y un conjunto de creencias, que era propicia únicamente para la prosperidad. Por último y siguiendo a Weber (1930), los europeos también trajeron diferentes religiones que generaron distintas consecuencias en materia de prosperidad. Esta hipótesis podría explicar la razón por la cual América Latina es relativamente pobre, ya que sus ciudadanos son, ante todo, católicos romanos, mientras que América del Norte es relativamente rica debido a que sus ciudadanos son, en su mayor parte, protestantes.

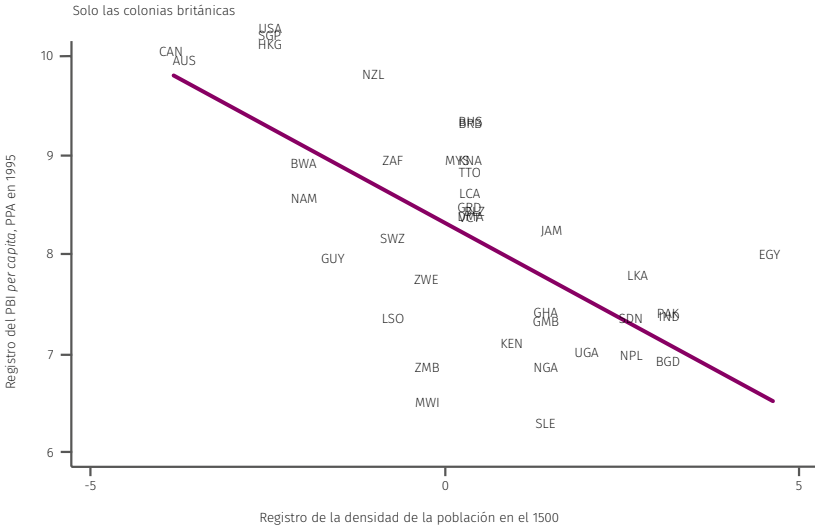
No obstante, la evidencia econométrica presentada en Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) no es coherente con ninguna de estas visiones. Una vez que controlamos correctamente, los efectos de las instituciones económicas, la identidad del poder colonial, la porción contemporánea de europeos en la población y las proporciones de las poblaciones que tenían diversas religiones no son determinantes significativos del ingreso per cápita.

Los ejemplos históricos respaldan esos resultados econométricos. Por caso, con respecto a la identidad del poder de colonización, en el siglo xvii, quizá los holandeses tenían las mejores instituciones económicas internas del mundo, pero las colonias que crearon en el sudeste asiático terminaron teniendo instituciones diseñadas para la extracción de los recursos, lo que le proporcionaba muy pocos derechos económicos o civiles a la población originaria.

También cabe aclarar que de ningún modo los británicos simplemente recrearon las instituciones británicas en sus colonias. Por ejemplo, hacia 1619 la colonia de América del Norte de Virginia tenía una asamblea representativa que gozaba del sufragio universal masculino, algo que solo llegó a Gran Bretaña en 1919. Otro ejemplo contundente es el propuesto por Arthur Newton (1914) y Karen Kupperman (1993), quienes demostraron que la colonia puritana de la Isla de Providencia pronto se convirtió en otra colonia de esclavos del Caribe, a pesar de su herencia puritana. Si bien ninguna colonia española ha sido tan exitosa en términos económicos como los Estados Unidos en el caso de las colonias británicas, resulta de importancia destacar que Gran Bretaña tuvo muchas colonias no exitosas (en el ingreso per cápita), como en África, la India y Bangladés.

Con el fin de enfatizar que la cultura o la religión del colonizador no estaban en la base de los desempeños económicos divergentes de las colonias, la Figura 16 muestra la reversión en las colonias británicas (la densidad de población en el 1500 aparece en el eje horizontal). Al igual que en la Figura 6, hay una fuerte relación negativa entre la densidad de población en el 1500 y el ingreso per cápita actual.

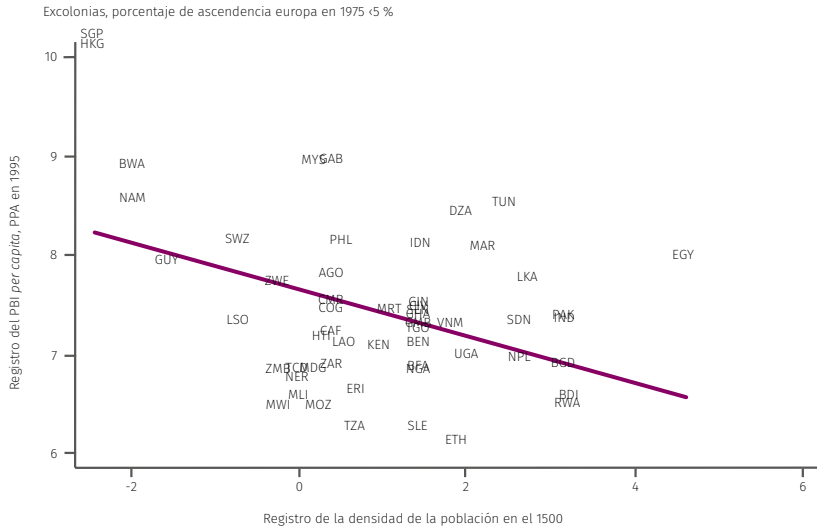
Figura 16. Registro de la densidad de la población en el 15 y registro del PBI per cápita en 1995 en las excolonias británicas



Con respecto al papel de los europeos, hoy Singapur y Hong Kong son dos de los países más ricos del mundo, a pesar de haber tenido muy pocos europeos. Asimismo, la Argentina y el Uruguay tienen proporciones más altas de personas con ascendencia europea que los Estados Unidos y Canadá, pero son mucho menos ricos. Para documentar aún más esto, la Figura 17 muestra una reversión similar de la fortuna para los países en los que la porción de personas con ascendencia europea en 1975 era menor al 5 % de la población total.

En general, la evidencia no es coherente con un papel fundamental de la geografía, la religión o la cultura transmitidas por la identidad del colonizador o la presencia de europeos. En cambio, las diferencias en las instituciones económicas parecen ser el factor causal fuerte subyacente a las diferencias en el ingreso per cápita en los países. Por consiguiente, las instituciones son la causa fundamental de las diferencias en materia de ingreso y de crecimiento a largo plazo.

Figura 17. Registro de la densidad de la población en el 1500 y registro del PBI per cápita en 1995 en las excolonias europeas con una población actual de menos del 5 % de ascendencia europea



5. ¿Por qué difieren las instituciones?

Vimos que las instituciones económicas tienen relevancia; de hecho, son centrales para la determinación de la prosperidad relativa. Respecto de las distintas teorías fundamentales que hemos discutido, existe un apoyo extraordinario para el énfasis que North y Thomas le ponen a las instituciones, a diferencia de las explicaciones alternativas que son candidatas, pero que se basan en la geografía o en la cultura. Aun así, como discutimos en la introducción, descubrir que las diferencias en las instituciones económicas pueden dar cuenta de la preponderancia de las diferencias en el ingreso per cápita entre los países crea tantas preguntas como respuestas. Por ejemplo, ¿por qué los países tienen distintas instituciones económicas? Si los países pobres lo son debido a que tienen malas instituciones económicas, ¿por qué no las cambian por instituciones económicas mejores? En pocas palabras, para poder explicar las pruebas presentadas en las dos últimas secciones, necesitamos una teoría de instituciones económicas. La teoría ayudará a exponer el conjunto equilibrado de instituciones económicas de un país en particular

y la estática comparativa de esta teoría contribuirá a mostrar por qué las instituciones económicas difieren según el país.

En la introducción (Sección 1.2.), comenzamos a desarrollar esa teoría que se estableció sobre la base del conflicto social por las instituciones económicas. Ya hemos corroborado el primer punto, es decir, que las instituciones económicas determinan la prosperidad. Ahora debemos continuar para confirmar nuestro segundo punto: que las instituciones económicas deben ser tratadas como exógenas y que el tipo de instituciones económicas que surgen depende de la distribución del poder político de la sociedad. Este es un paso clave para alcanzar nuestra teoría de instituciones económicas. Sin embargo, en el proceso de confirmar este punto, resulta útil distanciarse un poco y discutir otros enfoques alternativos para el desarrollo de una teoría de instituciones económicas. En términos generales, existen cuatro enfoques principales para la pregunta de por qué las instituciones difieren según el país; uno de ellos coincide con el enfoque que proponemos, la visión del conflicto social. Luego, hablaremos sobre cada uno de ellos por separado y sobre nuestra evaluación acerca de si proporcionan una perspectiva analítica satisfactoria para pensar las diferencias en materia de instituciones económicas (para conocer estudios relacionados de algunos de esos enfoques, ver Acemuglu, 2003a y Robinson, 1998). Concluiremos que el enfoque que detallamos en la Sección 1.2 es, por lejos, el más prometedor.

5.1. La visión de las instituciones eficientes - El Teorema Político de Coase

De acuerdo con esta visión, las sociedades elegirán las instituciones económicas que sean socialmente eficientes. El modo en que este excedente será distribuido entre los diversos grupos o agentes no afecta la elección de instituciones económicas. Aquí destacamos que el concepto de eficiencia es más fuerte que la simple optimalidad de Pareto, ya que está vinculada con el excedente, la riqueza o la maximización de la producción.

El razonamiento subyacente de esta visión proviene del Teorema de Coase. Ronald Coase (1960) afirmó que cuando las distintas partes económicas puedan negociar sin costo, podrán negociar la internalización de las potenciales externalidades. Un agricultor que sufre la contaminación que produce una fábrica cercana le puede pagar el dueño para que reduzca la

polución. Asimismo, si las instituciones económicas actuales benefician a cierto grupo, al mismo tiempo que crean un costo desproporcionado para otro, esos dos grupos pueden negociar para cambiar las instituciones. Al hacerlo, configurarían el tamaño del excedente total a dividir entre ellos y luego pueden negociar la distribución del excedente adicional.

Se han propuesto muchas versiones disímiles de la visión de las instituciones económicas eficientes. De hecho, asumir que las instituciones económicas existentes son eficientes es un enfoque metodológico estándar de los economistas, es decir, al observar una institución, uno intenta comprender cuáles son las circunstancias que hacen que sea eficiente. Por ejemplo, Harold Demsetz (1967) indicó que la propiedad privada surgió de la propiedad común cuando la tierra se tornó lo suficientemente escasa y valiosa como para que fuera eficiente privatizarla. Más recientemente, la investigación de Oliver Williamson (1985), así como el trabajo previo de Coase (1937), y el análisis más formal de Grossman y Hart (1986) señalan que la gobernanza de firmas o del mercado es capaz de garantizar la eficiencia (dadas las limitaciones informacionales y contractuales subyacentes). Williamson afirmó que las firmas surgieron como una respuesta eficiente a los problemas contractuales que invadían los mercados, en especial, el hecho de que pueda haber un oportunismo *ex post* cuando las personas realizan inversiones de relaciones específicas. Otra aplicación famosa de la visión de instituciones eficientes es la planteada por North y Thomas (1973), quienes sostuvieron que las instituciones económicas feudales como la servidumbre eran un contrato eficiente entre los siervos y los señores feudales. Estos brindaban un bien público, protección, a cambio de que los siervos trabajaran en su tierra. Desde esta perspectiva, sin un sistema fiscal moderno, este era un modo eficiente de organizar ese intercambio (ver Townsend, 1993, para conocer una versión reciente de la idea de que otras instituciones económicas de la Europa medieval, como el sistema de campos abiertos, eran eficientes).

Tanto Williamson como North y Thomas no especifican de qué modo las distintas partes llegarán a un acuerdo para lograr instituciones económicas eficientes, lo que puede ser problemático dado que muchas instituciones económicas relevantes para el desarrollo son elecciones colectivas, no negociaciones individuales. Por lo tanto, puede haber problemas porque

alguien se aproveche de la situación, que son inherentes a la creación de instituciones económicas eficientes. No obstante, la idea subyacente, articulada por Gary Becker (1958) y Donald Wittman (1989), es la que establece que al menos en las democracias, la competencia entre los grupos de presión y los partidos políticos provocarán políticas eficientes y elecciones colectivas. Según su visión, una institución económica ineficiente no puede ser estable por el hecho de que un emprendedor político tenga un incentivo para proponer una institución económica mejor y de que con un excedente adicional sea capaz de parecer más atractivo para los votantes. La visión de instituciones eficientes considera que la estructura de las instituciones políticas o el poder son irrelevantes. Esto puede ser importante para la distribución del excedente total, pero no para su propia eficiencia. El conjunto «eficiente» de instituciones políticas es, por tanto, indeterminado.

La noción de que una lógica coasiana se aplique en la vida política y en la economía es denominada «Teorema Político de Coase» por Acemoglu (2003a). A pesar de que la idea de que las personas y los grupos fomentarán resultados económicos eficientes es atractiva, existen tanto límites teóricos como empíricos para el Teorema Político de Coase. Primero, como afirmó Acemoglu (2003a) y como se discutirá más adelante, en la política, existe un problema inherente de compromiso, lo que hace que a menudo el Teorema Político de Coase sea inaplicable.

Segundo, ese teorema no nos hace comprender aún más el efecto de las instituciones económicas (o, de hecho, políticas) en los resultados económicos —según esta perspectiva, las instituciones económicas son elegidas con eficiencia y todas las sociedades tienen las mejores instituciones económicas posibles, de acuerdo con sus necesidades y estructuras subyacentes—; por lo tanto, con el Teorema Político de Coase, las instituciones económicas no pueden ser la causa fundamental de diferencias de ingreso. Aun así, los resultados empíricos que discutimos antes sugieren que las diferencias institucionales tienen un papel esencial.

La única forma de entender estos patrones es pensar que las instituciones económicas varían por cuestiones que no están vinculadas con las necesidades subyacentes de las sociedades. En verdad, las variables instrumentales y las estrategias de experimento natural que ya utilizamos

hacen uso precisamente de una fuente de variación que no está relacionada con las necesidades subyacentes de las sociedades. Por ejemplo, Corea del Norte y Corea del Sur no adoptaron sistemas económicos muy distintos porque tenían necesidades diferentes, sino porque se les impusieron diversos sistemas por otras cuestiones exógenas. En conclusión, necesitamos una perspectiva analítica para comprender por qué ciertas sociedades terminan teniendo sistemáticamente instituciones económicas que no son beneficiosas para ellas desde el punto de vista social. Precisamos una perspectiva analítica que no sea el Teorema Político de Coase.

5.2. La visión de la ideología

Una segunda visión establece que las instituciones económicas difieren según el país debido a las diferencias ideológicas —dada la similitud entre esta visión y la anterior, Acemoglu (2003a) lo denomina «Teorema Político de Coase Modificado»—. De acuerdo con esta visión, las sociedades pueden elegir instituciones económicas diferentes, lo que produce consecuencias muy importantes, porque ellas —o sus líderes— no están de acuerdo en qué sería bueno para la sociedad. Conforme este enfoque, hay tanta incertidumbre sobre las instituciones económicas correctas que los actores políticos bienintencionados difieren sobre lo que es bueno para su propio pueblo. Las sociedades en las que los líderes o el electorado descubren que estaban acertados *ex post* son las que prosperan. Lo importante es que, al igual que sucede con la visión de instituciones eficientes, existen fuerzas poderosas que evitan la implementación de políticas que se *sabe* que son malas para toda la sociedad.

Varios modelos teóricos han desarrollado ideas relacionadas. Por ejemplo, Thomas Piketty (1995) analizó un modelo en el que distintas personas tenían creencias disímiles sobre cuánto esfuerzo era recompensado en la sociedad. Por un lado, si el esfuerzo no es premiado, la recaudación genera algunas distorsiones y los agentes con esas creencias preferirán una tasa impositiva más alta. Por el otro, si uno cree que se premia el esfuerzo, se preferirán impuestos bajos. Piketty demostró que la dispersión de creencias podría crear dispersión de preferencias sobre tasas impositivas, aun si todos los agentes tuvieran el mismo objetivo. Asimismo, las creencias incorrectas podrían autocumplirse y persistir a lo largo del tiempo porque

las distintas creencias tienden a generar información coherente con esas creencias. Romer (2003) también presentó un modelo en el que los votantes tienen diferentes creencias y demostró que si los errores se correlacionan, la sociedad puede elegir un resultado socialmente ineficiente. Estos modelos muestran que si las diversas sociedades tienen creencias disímiles acerca de qué es eficiente en términos sociales, pueden elegir racionalmente instituciones económicas distintas.

Sin duda, las diferentes creencias tienen un papel importante en la delimitación de las políticas y de las instituciones. Varios ejemplos interesantes sobre esta cuestión provienen de la experiencia temprana de la independencia de las excolonias británicas. Por ejemplo, resulta complicado explicar las políticas de Julius Nyerere en Tanzania sin tener alguna referencia de sus creencias o de las de otros líderes políticos sobre el deseo de tener una sociedad socialista. Al parecer, también es cierto que en la India, las creencias socialistas fabianas de Jawaharlal Nehru fueron relevantes para gobernar el rumbo inicial que tomaron las políticas económicas.

Sin embargo, el alcance de una teoría de divergencia institucional y de desarrollo comparativo basada en la ideología parece muy limitado. ¿Podemos interpretar las diferencias en materia de desarrollo institucional en las colonias europeas o la divergencia en las instituciones económicas y en las políticas entre Corea del Norte y Corea del Sur como consecuencias de creencias disímiles? A modo de ejemplo, ¿podría suceder que mientras Rhee, Park y otros líderes surcoreanos creyeron en la superioridad de las instituciones capitalistas y en el cumplimiento de los derechos de propiedad, Kim Il Sung y los miembros del Partido Comunista de Corea del Norte consideraron que las políticas comunistas serían mejores para el país?

En el caso de Corea del Norte contra Corea del Sur, sin duda, esa es una posibilidad. No obstante, aun cuando las diferencias en las creencias pudieran explicar la divergencia en las instituciones económicas en el periodo inmediatamente posterior a la separación, para la década de los ochenta, era evidente que las políticas económicas comunistas de Corea del Norte no funcionaban. El esfuerzo continuo del liderazgo para aferrarse a esas políticas y al poder solo puede explicarse por el hecho de que los líderes cuidaban sus propios intereses a costa de todo el

pueblo. Es más probable que los líderes de Corea del Norte, el Partido Comunista y las élites burocráticas prolonguen el sistema actual, que les da mayores rendimientos económicos y políticos, comparado con el sistema alternativo, aunque comprenden bien los costos que este le impone al pueblo norcoreano.

Las diferencias en las políticas coloniales son aún más difíciles de explicar a partir de las diferencias de ideologías. Los colonizadores establecieron distintas instituciones económicas en regiones muy diversas del mundo: en el Caribe, establecieron sociedades de plantación basadas en la esclavitud y respaldadas por instituciones económicas muy opresoras. Por el contrario, las instituciones económicas que se desarrollaron en las áreas colonizadas por Gran Bretaña y sin grandes poblaciones originarias que debían ser capturadas y obligadas a trabajar, y donde la esclavitud no podía ser utilizada de manera rentable, como en el noreste de los Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, eran muy distintos. Además, las diferencias en los incentivos que los colonizadores tenían en varias colonias son fáciles de entender: cuando no se asentaban, elegían instituciones económicas simplemente para extraer los recursos de la población nativa. Cuando se asentaban en grandes números, las instituciones económicas y las políticas surgían para protegerlos en el futuro y para incentivar tanto la inversión como la prosperidad.

Estas consideraciones nos inclinan hacia una visión que enfatice las acciones de los agentes económicos y políticos claves que son adoptadas racionalmente y en reconocimiento de sus consecuencias, no simplemente diferencias de creencias. No negamos que las diferencias en materia de creencias y de ideologías, en general, tengan un papel destacado, pero no pensamos que una teoría de diferencias institucionales satisfactoria pueda basarse en diferencias de ideología.

5.3. La visión de las instituciones incidentales

La visión de instituciones eficientes se basa explícitamente en un razonamiento económico: los costos y los beneficios sociales de las diferentes instituciones económicas son ponderados entre ellas para determinar cuáles deben prevalecer. La eficiencia surge gracias a que al final

las personas calculan de acuerdo con los costos y los beneficios sociales. En consecuencia, las instituciones son elecciones. Un enfoque distinto, que es muy popular entre muchos políticos y sociólogos, pero también entre algunos economistas, plantea restarle importancia a las elecciones y pensar en las instituciones, tanto económicas como políticas, como el resultado o la consecuencia involuntaria de otras interacciones sociales o accidentes históricos. En otras palabras, en momentos críticos estos últimos determinan las instituciones, las cuales persisten con significativas consecuencias y durante largo tiempo.

En este trabajo, discutimos ambas teorías. La primera es la teoría de las instituciones políticas desarrollada por Barrington Moore (1966) en su obra *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*; la segunda está vinculada con el énfasis reciente de la literatura económica en los orígenes legales, por ejemplo, en el trabajo de Shleifer y sus coautores (La Porta *et al.*, 1998, 1999; Djankov *et al.*, 2002, 2003; Glaeser y Shleifer, 2002).

Moore intentó explicar los diferentes caminos del desarrollo político en Gran Bretaña, Alemania y Rusia. En particular, investigó por qué Gran Bretaña evolucionó en una democracia, mientras que Alemania sucumbió ante el fascismo y Rusia experimentó una revolución comunista. Moore destacó el alcance de la comercialización, la agricultura y las relaciones de trabajo resultantes en el campo, así como la fortaleza de la «burguesía» y la naturaleza de las coaliciones de clase. En su teoría, la democracia surgió cuando hubo una clase media comercial fuerte y políticamente firme, y cuando la agricultura se comercializó de modo que ya no había relaciones feudales de trabajo en el campo. El fascismo se originó cuando las clases media fueron débiles e ingresaron a una coalición política con los terratenientes. La revolución comunista tuvo lugar cuando las clases media no existían, la agricultura no se comercializaba y el trabajo rural era reprimido a través de regulaciones feudales. Por lo tanto, en la teoría de Moore, las coaliciones de clase y el modo en que la agricultura está organizada determinan las instituciones políticas que surgirán. No obstante, la organización de la agricultura no se elige con un ojo puesto en los efectos que produce en las instituciones políticas, por lo que esas instituciones son una consecuencia involuntaria. A pesar de que Moore no estaba explícitamente preocupado por el desarrollo económico, el hecho de que las sociedades puedan terminar teniendo instituciones que no

maximicen el ingreso ni el crecimiento, por ejemplo cuando toman el camino hacia una revolución comunista, es una consecuencia directa de su análisis.

Comenzando con el trabajo sobre los derechos de los accionistas (La Porta *et al.*, 1998) y continuando con la eficiencia del gobierno (La Porta *et al.*, 1999) y, más recientemente, la eficiencia del sistema legal (Djankov *et al.*, 2003), Shleifer y sus coautores han afirmado que una fuente central de variación de muchas instituciones económicas críticas es el origen del sistema legal. A modo de ejemplo, «el derecho continental les da a los inversores derechos legales más débiles que los otorgados por el derecho anglosajón, sin importar el nivel de ingreso per cápita. Los países con derecho anglosajón proporcionan la protección más fuerte tanto a los accionistas como a los acreedores —en términos relativos—, mientras que los países con sistemas romano francés brindan la protección más débil» (La Porta *et al.*, 1998: 1116).

Estas diferencias tienen consecuencias importantes para la distribución de recursos. Por ejemplo, cuando los accionistas reciben una protección escasa de sus derechos, la titularidad de las acciones tiende a concentrarse más. Simeon Djankov *et al.* (2003) recopilaron un conjunto de datos transnacionales sobre cómo los distintos sistemas legales de los países abordan el problema de desalojar a un inquilino por falta de pago del alquiler y de cobrar un cheque rechazado. Utilizaron esos datos para crear un índice de formalismo procedimental de resolución de controversias para cada país y demostraron que ese formalismo era sistemáticamente superior en países con derecho continental que en aquellos que siguen el derecho anglosajón y esto está vinculado con una mayor duración esperada de los procedimientos judiciales, con menos coherencia, menos honestidad, menos justicia en las decisiones judiciales y más corrupción. Por consiguiente, al parecer, los orígenes legales son significativos para los resultados institucionales importantes.

¿De dónde provienen los orígenes legales? El principal argumento es que son accidentes históricos, relacionados, en su mayor parte, con la incidencia del colonialismo europeo. A modo de ejemplo, los países latinoamericanos adoptaron el código napoleónico en el siglo XIX porque era más compatible con su herencia legal española. Aún más importante

resulta el hecho de que los países de América Latina tengan un «origen legal francés», lo que se debe a un accidente histórico que puede tratarse como exógeno con respecto a los resultados institucionales actuales. ¿Qué sucede con la diferencia entre derecho continental y derecho anglosajón? Edward Glaeser y Andrei Shleifer (2002) señalan que la divergencia entre esos sistemas es el resultado del periodo medieval y refleja el equilibrio de poder entre los señores feudales y el rey en Inglaterra y en Francia. Una vez que esos sistemas se establecieron, persistieron durante mucho tiempo tras la desaparición del fundamento inicial.

Aunque creemos que los accidentes históricos y la persistencia son importantes, en realidad, el aspecto de la elección de las instituciones parece ser demasiado significativo como para negarlo. Aun si las instituciones tienen una tendencia a persistir, esa persistencia sigue siendo una elección, en el sentido de que si los agentes decidieran cambiar las instituciones, el cambio sería posible. Existen importantes ejemplos en la historia de países que modificaron radicalmente sus sistemas legales, como Japón luego de la Restauración Meiji, Rusia tras la Guerra de Crimea y la Turquía de Mustafa Kemal en la década del veinte. Otro ejemplo podría ser la planificación central de la economía. Si bien muchos países adoptaron esta forma de organizar la economía, algunos la abandonaron y otros, como Corea del Norte y Cuba, aún la conservan. El punto es que a pesar de que en ciertas circunstancias las instituciones pueden ser el resultado incidental de la historia, en algún momento las personas comienzan a preguntarse por qué la sociedad tiene las instituciones que tiene y a considerar alternativas. En ese momento, volvemos al campo de la elección.

5.4. La visión del conflicto social

De acuerdo con esta visión, las instituciones económicas (y políticas) no siempre son elegidas por toda la sociedad (ni para beneficiarla en su totalidad), sino por grupos que controlan el poder político en ese momento (tal vez, como consecuencia de un conflicto con otros grupos). Estos grupos elegirán las instituciones económicas que maximicen sus propias rentas, por lo que las instituciones económicas resultantes pueden no coincidir con aquellas que maximicen el superávit total, la riqueza o el ingreso. Por ejemplo, las instituciones económicas que imponen derechos

de propiedad restringiendo la depredación del Estado pueden no ser beneficiosas para un gobernante que desea apropiarse de los bienes en el futuro. Al establecer derechos de propiedad, este gobernante reducirá sus propias rentas futuras, por lo que preferirá instituciones económicas que no sean la propiedad privada impuesta. Por consiguiente, las instituciones económicas del equilibrio no serán aquellas que maximicen el tamaño de toda la torta, sino la porción de los grupos poderosos.

En la literatura económica, el primer desarrollo sistemático de este punto de vista le pertenece a North (1981), quien, en el capítulo «Una teoría neoclásica del Estado», sostuvo que los agentes que controlan el Estado deben ser modelados como Estados que actúan en interés propio. Además, señaló que el conjunto de derechos de propiedad que elegirían para la sociedad sería aquel que maximice sus compensaciones y que tenga «costos de transacción», y este no sería necesariamente el conjunto que maximice el bienestar social. Un problema del análisis de North es que no aclara cuáles son los costos de transacción que crean una divergencia entre los intereses del Estado y de los ciudadanos. En este trabajo, sostenemos que los problemas de compromiso son la base de esa divergencia.

La noción de que las élites, es decir, los políticamente poderosos, puedan optar por instituciones económicas que aumenten su ingreso, en general, a costa de la sociedad, por supuesto está presente en gran parte del marxismo y en la literatura de la teoría de la dependencia. Por ejemplo, Maurice Dobb (1948), Robert Brenner (1976, 1982) Rodney Hilton (1981) consideraron al feudalismo, a diferencia del modelo de North y Thomas (1973), como un conjunto de instituciones diseñadas para obtener las rentas de los campesinos a costa del bienestar social⁹. Los teóricos de la dependencia, como Eric Wiliams (1944), Immanuel Wallerstein (1974,1980), Walter Rodney (1972), Andre Frank (1978), y Fernando Cardoso y Enzo Faletto (1979) indicaron que el sistema de comercio internacional estaba diseñado para obtener rentas de los países en desarrollo en beneficio de los países desarrollados.

La visión del conflicto social incluye situaciones en las que las instituciones económicas pueden ser eficientes al principio para un conjunto de circunstancias, pero dejan de serlo una vez que el entorno cambia. Por

ejemplo, Daron Acemoglu, Philippe Aghion y Fabrizio Zilibotti (2002) demuestran que a pesar de que ciertas clases de organizaciones pueden ser útiles para los países más allá de la frontera tecnológica, cambiarlas posteriormente puede ser eficiente en términos sociales. Sin embargo, esto puede no suceder porque no sería racional desde el punto de vista privado. Un ejemplo interesante pueden ser las grandes empresas comerciales (el *chaebol*) de Corea del Sur. En el contexto de instituciones políticas, uno podría desarrollar una tesis similar. Ciertos conjuntos de instituciones son eficientes para países muy pobres, pero continúan existiendo aun después de que dejan de ser un acuerdo institucional eficiente.

En un marcado contraste con la visión de instituciones eficientes, las instituciones políticas juegan un papel crucial en la visión del conflicto social. Qué instituciones económicas surgen depende de quién tiene el poder político para crear o bloquear las diferentes instituciones económicas. Dado el papel central de las instituciones políticas en la asignación de ese poder tienen, serán una parte íntima de una teoría de conflicto social de las instituciones económicas.

Lo que distingue la visión del conflicto social de la visión ideológica es que el conflicto social puede conducir a elecciones de instituciones económicas que causan subdesarrollo aun cuando todos los agentes sepan que eso es así. Lo que la diferencia de la visión incidental es que enfatiza que las elecciones institucionales que causan subdesarrollo son elecciones conscientes y no la consecuencia de algún accidente histórico. El aspecto que distingue la visión del conflicto social de la visión de las instituciones eficientes es el que no asume que las instituciones siempre son eficientes. Este es un resultado posible, pero no el único ni de hecho el más probable. ¿Por qué sucede? ¿Por qué no se puede separar la eficiencia de la distribución? Debatisimos este tema en la siguiente sección.

6. Las fuentes de las ineficiencias

Habiendo expuesto nuestras dos primeras afirmaciones en la Sección 1.2, nos encontramos en posición de discutir la tercera, que está vinculada con la importancia de los problemas de compromiso. La incapacidad para comprometerse con cómo el poder político se usará en el futuro significa

que el impacto de las instituciones económicas en la eficiencia no puede separarse de sus efectos en la distribución¹⁰.

En cualquier situación de mercado donde tenga lugar el intercambio económico y el *quid* es separado del *pro quo*, surgirán problemas de compromiso. En la literatura sobre contratos incumplidos y renegociación (por ejemplo, Hart, 1995), se ha reconocido que la relevancia crucial de esos problemas. Sin embargo, si el sistema legal funciona correctamente, existe una serie de contratos ejecutables que pueden firmar los propietarios y los administradores, los trabajadores y los empleadores, los prestatarios y los prestamistas, etcétera. Estos contratos pueden ejecutarse porque hay una autoridad, un tercero, con el poder para hacerlo. Si bien las facultades que se delegan para ejecutar contratos y resolver controversias varían según cada situación, esas facultades, a fin de cuentas, emanan del Estado que, tiene un cuasimonopolio del uso de la coerción legítima en la sociedad moderna. Un propietario y un administrador pueden redactar un contrato porque creen que el Estado, y sus agentes del sistema judicial, serán imparciales al momento de ejecutarlo.

Por el contrario, por ejemplo, si un administrador cree que el Estado favorecerá los intereses del propietario y que se negará a castigarlo cuando no realice el pago estipulado en el contrato, este tendrá poco valor. Por consiguiente, la presencia de un tercero imparcial es importante en la esfera contractual. El problema que surge cuando se trata de elecciones institucionales es que no existe ese tercero imparcial en el que pueda confiarse la ejecución de los contratos. Este es el origen del problema de compromiso en la política¹¹.

Para explicar este punto con mayor detalle, permítannos considerar una situación en la que la sociedad pueda ser gobernada como una dictadura o como una democracia. Imaginemos que el dictador no renuncia a su poder, sino que promete que obedecerá las normas de la democracia, de manera que las personas puedan realizar las mismas inversiones que harían en una democracia. Esta promesa no será necesariamente creíble. Siempre que el sistema político continúe siendo una dictadura, no habrá una autoridad superior que pueda hacer que el dictador cumpla su promesa. No existe un equivalente a un contrato que puede ser ejecutado por un

tercero imparcial. Después de todo, el dictador tiene el monopolio del poder militar y del poder político, por lo que es el árbitro final en caso de conflictos de interés. No existe otra autoridad que pueda forzar al dictador a que cumpla su promesa.

Un problema similar atormenta a la solución inversa, en la que el dictador acuerda que haya una transición voluntaria hacia la democracia a cambio de algunas transferencias futuras para compensarlo por el ingreso y los privilegios perdidos. Aquellos que se beneficiarán de una transición hacia la democracia estarán dispuestos a realizar esas promesas, pero una vez que el dictador renuncie a su poder político, no habrá garantía alguna de que los ciudadanos acordarán pagar impuestos que serán utilizados para realizarle pagos a este exdictador. En general, las promesas de compensación para un exdictador no son creíbles.

La esencia del problema es el compromiso. Ningún partido puede comprometerse a compensar al otro ni a adoptar acciones que no lo favorecerán *ex post*. La razón por la cual los problemas de compromiso son graves en estos ejemplos es que se relaciona con el poder político. Diferentes instituciones están asociadas con distintas distribuciones del poder político y no hay ninguna parte imparcial externa con la voluntad y el poder de hacer cumplir los acuerdos. En algunos casos, puede haber promesas autoimpuestas de que mantendrán un acuerdo. Acemoglu (2003a) discute esas posibilidades, pero casi siempre existen límites para esos acuerdos autoimpuestos, porque requieren que los participantes sean muy pacientes, pero, cuando se trata del poder político, el futuro es demasiado incierto, por lo que ningún partido se comportará muy pacientemente.

Basándonos en este razonamiento, ahora podemos discutir tres canales distintos por medio de los cuales la presencia de problemas de compromiso dará lugar a la elección y persistencia de instituciones ineficientes.

6.1. Retenciones (*hold-ups*)

Imaginemos una situación en la que una persona o un grupo posee poder político ilimitado. También supongamos que las inversiones productivas pueden ser llevadas adelante por un grupo de ciudadanos

o de productores distinto a las «élites políticas», es decir, a los actuales titulares del poder. Los productores solo realizarán inversiones productivas si esperan recibir los beneficios de esas inversiones. Por lo tanto, se necesita un conjunto de instituciones económicas que proteja sus derechos de propiedad para que se puedan hacer las inversiones. ¿La sociedad puede optar por un conjunto de instituciones económicas que aseguren esos derechos de propiedad? A menudo, la respuesta es negativa (aun si asumimos que la «sociedad» desea hacerlo).

El problema es que las élites políticas —que controlan el poder político— no pueden comprometerse a respetar los derechos de propiedad de los productores una vez que se ha realizado la inversión. Por supuesto, *ex ante*, antes de que se hagan las inversiones, les gustaría prometer que asegurarán los derechos de propiedad, pero el hecho de que el monopolio del poder político está en sus manos implica que no pueden comprometerse a no retener a los productores una vez que las inversiones se hayan hundido.

Esto es análogo al problema de retención (*hold-up*) de la teoría de la firma, en la que una vez que una de las partes de una relación ha realizado inversiones específicas para la relación, la otra puede retenerla y capturar algunos de los rendimientos de sus inversiones. Al igual que en la teoría de la firma, la posibilidad de que exista esa retención desalienta la inversión. Pero ahora el problema es mucho más grave, ya que no solo las inversiones específicas de una relación quedan sujetas a la retención, sino todas las inversiones.

Por consiguiente, este es un ejemplo de cómo surgen las instituciones económicas ineficientes a causa de un monopolio del poder político. Aquellos que poseen el poder político no pueden comprometerse a utilizarlo *ex post*, así que esto se traduce en un conjunto de instituciones económicas que no les proporcionan derechos de propiedad seguros a los grupos que no poseen poder político. La consecuencia es clara: sin esa protección, las inversiones productivas no se realizan, entonces, las oportunidades de crecimiento económico son desaprovechadas.

El motivo por el cual estas instituciones económicas ineficientes perduran (o pueden ser las instituciones de equilibrio de la sociedad) está vinculado con los problemas de compromiso. Similar a nuestro ejemplo anterior

en el que se inducía al dictador a renunciar al poder, existen dos formas de introducir derechos de propiedad seguros. En primer lugar, las élites políticas podrían prometer que respetarán los derechos de propiedad. Pero las meras promesas no serán creíbles, a menos que estén respaldadas por la renuncia al poder de las élites, lo que significa que cederían sus rentas y sus privilegios. En segundo lugar, los beneficiarios de un sistema con derechos de propiedad más seguros pueden sobornar a las élites políticas. Con frecuencia, esto se logrará con una promesa de realizar pagos futuros. Por ejemplo, después de que se realizan las inversiones y que se logra la producción, se les puede otorgar una parte a las élites políticas. Sin embargo, como se señaló antes, aquí hay otro problema de compromiso inverso: los beneficiarios del nuevo régimen no se pueden comprometer a realizar los pagos prometidos a las élites políticas anteriores.

Muchos ejemplos de la realidad ilustran los problemas de compromiso involucrados en limitar el uso del poder político. En la práctica, aunque sobornar a los dictadores y persuadirlos para que dejen el poder es difícil, ha habido muchos intentos, en general, al tratar de garantizarles que no serán perseguidos posteriormente. Un modo de hacerlo es darles asilo en otro país. No obstante, esos intentos rara vez tienen éxito, muy probablemente debido a los problemas de compromiso (el nuevo régimen no puede comprometerse a respetar sus promesas). Un ejemplo ilustrativo de esto son los intentos de la administración de Ronald Reagan de persuadir a Jean-Claude «Bebé Doc.» Duvalier a renunciar al poder en Haití en 1986. Ante el levantamiento popular y el surgimiento de un caos económico y social, la administración de Reagan, a través de la mediación del primer ministro jamaicano Edward Seaga, intentó persuadir a Duvalier a que se exiliara. Al principio, él estuvo de acuerdo, por lo que la Casa Blanca anunció su partida el 30 de enero, pero, al día siguiente Duvalier cambió de opinión, ya que no estaba seguro de si realmente sería protegido, así que permaneció en Haití. Un mes después, las fuerzas militares lo forzaron a exiliarse a Francia.

Una estrategia más común y, de muchos modos más interesante, para inducir a los dictadores a que renuncien al poder es intentar estructurar las instituciones políticas, de manera que se garantice que no serán castigados. A veces, esos cambios institucionales son importantes en las transiciones a

la democracia. A modo de ejemplo, el presidente Augusto Pinochet estaba dispuesto a respetar los resultados del plebiscito de 1989 que perdió en Chile porque como senador, la Constitución lo protegía contra todo tipo de acusación. Solo fue vulnerable cuando dejó el país.

A pesar de que la experiencia de Pinochet muestra un ejemplo de estructuración de instituciones políticas para lograr el compromiso, en la práctica crear instituciones duraderas que limiten el uso futuro del poder político resulta complejo. La transición del gobierno blanco en Rodesia al gobierno de la mayoría en Zimbabue ilustra bien esas dificultades. Ante una guerra de guerrillas imposible de ganar, la élite blanca de Rodesia buscó negociar una transición a un gobierno de la mayoría, pero con suficientes protecciones institucionales como para proteger sus rentas. Esos resguardos incluyeron el sistema electoral que querían, que fue usado para las primeras elecciones posindependencia, y una representación masiva en el parlamento (Reynolds, 1999: 163). A los blancos se les garantizó el 20 % de las bancas en la legislatura durante siete años, a pesar de que solo representaban entre el 2 % y el 3 % de la población, y 10 de las 40 bancas del senado. Los artículos de la Constitución de 1980 también tenían como objetivo asegurar, directamente los derechos de propiedad de los blancos. En especial, la reforma agraria fue proscripta durante diez años, después de los cuales solo podía realizarse con indemnización.

En 1979 los negociadores blancos que participaron de las charlas en Lancaster House que produjeron estos acuerdos entendieron que no podían creer las promesas de los negociadores de la mayoría negra sobre qué sucedería después de la independencia. Por consiguiente, buscaron encontrar un conjunto de reglas que solucionara este problema (Herbst, 1990: 13-36). No obstante, esas garantías no eran suficientes para proteger los derechos de propiedad (y las rentas) de los blancos ni siquiera a corto plazo. El régimen de Robert Mugabe rápido absorbió las otras facciones de la guerrilla opositora africana y los grupos problancos relativamente más moderados, como el Consejo Nacional Africano Unido de Abel Muzorewa, se desmoronaron. En 1985 el régimen de Mugabe volvió a cambiar al sistema electoral que prefería (Reynolds, 1999: 164) y en 1987, ante la primera oportunidad posible, eliminó la representación garantizada para los blancos. Aunque en 1987 Mugabe propuso candidatos blancos para

las bancas (Horowitz, 1991: 135-136), eso no duró mucho tiempo. En 1990 el Senado fue abolido y se reformó la Constitución para permitir la redistribución de la tierra. Desde ese momento, el gobierno de Mugabe comenzó una política ininterrumpida para la redistribución de las tierras a través de medios legales y extralegales, sin incluir a los blancos.

6.2. Perdedores políticos

Otra fuente relacionada de instituciones económicas ineficientes emerge del deseo de las élites políticas de proteger su poder político, que es su fuente de ingresos, rentas y privilegios. Si su poder político se redujera, sus rentas disminuirían. En consecuencia, la élite política debe evaluar todo potencial cambio económico no solo de acuerdo con sus consecuencias económicas, como los efectos en el crecimiento económico y en la distribución del ingreso, sino también según sus consecuencias políticas. Es probable que todo cambio económico que reducirá el poder político de la élite disminuya sus rentas económicas a largo plazo.

Como ejemplo, imaginemos un cambio en las instituciones económicas que aumentará el crecimiento económico, pero al hacerlo, también enriquecerá a grupos que potencialmente podrían disputarle el poder político en el futuro. Si el resto de las cuestiones permanecen iguales, un mayor crecimiento económico será bueno para aquellos que poseen poder político, dado que creará rendimientos más altos de los bienes que poseen, así como mayores ingresos que pueden gravar o expropiar. Sin embargo, si sus potenciales enemigos se enriquecen, esto también supone mayores amenazas contra su poder en el futuro. Debido al temor a esas potenciales amenazas a su poder político, las élites pueden oponerse a los cambios en las instituciones económicas que estimularían el crecimiento económico.

El hecho de que la amenaza de convertirse en un perdedor político impida la adopción de mejores instituciones nuevamente se debe a un problema de compromiso. Si los que obtienen poder político gracias al cambio institucional pudieran prometer que compensarán a los que perdieron el poder, no habría incentivo alguno para bloquear instituciones mejores.

Existen muchos ejemplos históricos que ilustran el modo en que el temor a perder el poder político ha provocado que varios grupos de élites políticas y económicas se opusieran al cambio institucional y también a la introducción de nuevas tecnologías. Tal vez, los mejores ejemplos documentados provienen de la actitud de las élites hacia la industrialización durante el siglo XIX (ver Acemoglu y Robinson, 2000b, 2002). Existían grandes diferencias entre los ritmos a los que los países alcanzaban la industrialización británica y muchos países no lograban aprovechar las nuevas tecnologías y oportunidades. En la mayoría de los casos, las actitudes de las élites políticas hacia la industrialización, la nueva tecnología y el cambio institucional parece haber sido el factor decisivo; esas actitudes fueron impulsadas por sus temores a convertirse en perdedores políticos. Las experiencias de Rusia y de Austria-Hungría ilustran mejor estos problemas.

Tanto en un país como en el otro, las monarquías absolutas temían que la promoción de la industrialización socavara su poder político. Durante el reinado de Nikolái I entre 1825 y 1855 en Rusia, solo se construyó una línea de ferrocarril y esta solo se realizó para permitir que la corte viajara de Moscú a San Petersburgo. Se opusieron al crecimiento económico y al conjunto de instituciones que lo hubieran facilitado, dado que, como indicó Werner Mosse (1992: 19), «se entendía que el desarrollo industrial podía provocar el cambio social y político». De modo similar, Paul Gregory (1991: 74) afirma: «Antes de los sucesos de la década de 1850, el Estado ruso temía que la industrialización y la modernización concentraran a los trabajadores con ideas revolucionarias en las ciudades, ya que los ferrocarriles les darían movilidad y la educación crearía oposición a la monarquía».

Solo tras la derrota en la Guerra de Crimea, Alejandro II, el sucesor de Nikolái, inició un proyecto a gran escala para la construcción del ferrocarril y hubo un intento de modernizar la economía introduciendo un sistema legal occidental, descentralizando el gobierno y poniéndole fin al feudalismo al liberar a los siervos. Este periodo de industrialización fue testigo de grandes tensiones políticas, coherentes con los temores de las élites acerca de que ese momento de cambio rápido desestabilizaría el *statu quo* político y fortalecería a su oposición (McDaniel, 1991 proporciona un recuento detallado de esos eventos, ver también Mosse, 1958).

La opinión de consenso entre los historiadores también parece ser la que establece que la explicación principal para el crecimiento lento de Austria-Hungría durante el siglo XIX fue la falta de adopción de tecnología y el cambio institucional, nuevamente impulsado por la oposición del Estado al cambio económico. Esta visión fue propuesta por Alexander Gerschenkron, quien afirmó que el Estado no solo temía promover la industrialización, sino que «el progreso económico comenzó a ser visto con gran recelo y los ferrocarriles empezaron a ser considerados el medio de transporte de la temida revolución, y no el modo de transportar bienes y personas. Sin duda, luego el Estado se convirtió en el obstáculo para el desarrollo económico del país» (1970: 89). Ver también Gross (1973).

El análisis de Herbert Freudenberger (1967: 498-499) es similar. Como con los zares, los emperadores de la Casa de Habsburgo se opusieron a la construcción de ferrocarriles y de infraestructura, y no hubo ningún intento de desarrollar un sistema educativo eficaz. Jerome Blum (1943) señaló que la herencia institucional premoderna era el principal obstáculo para la industrialización y afirmó (p. 26):

Estas fuerzas vivas del sistema económico tradicional fueron las principales barreras para el desarrollo. Su mayor defensor fue (...) el Emperador Francisco. Sabía que los avances en las técnicas de producción amenazaban la vida del antiguo orden del cual era un decidido defensor. Debido a que era el árbitro final de todas las propuestas de cambio, podía detener la marcha por un tiempo. De este modo, cuando se le presentaron planes para la construcción de un ferrocarril de vapor, se negó a dar su consentimiento para su ejecución «para que la revolución no llegara al país».

6.3. Perdedores económicos

Una fuente distinta pero relacionada de ineficiencia proviene de la suposición básica de la visión del conflicto social de que diferentes instituciones económicas implican diversas distribuciones de ingresos. Esto supone que un cambio de un conjunto malo de instituciones económicas a uno mejor hará que algunas personas o grupos estén mucho peor (y no representará una mejora de Pareto). A su vez, significa que esos grupos tendrán un incentivo para bloquear o impedir esos cambios institucionales aun si benefician a toda la sociedad en un sentido amplio.

La idea de que los perdedores económicos obstaculizan la elección de instituciones económicas y de políticas económicas eficientes está generalizada en la economía y fue vista por primera vez en la literatura sobre comercio internacional. Aunque el libre comercio puede ser socialmente deseable, las personas que invierten en sectores en los que una economía no goza de una ventaja comparativa perderán en términos económicos a causa del libre comercio. Desde el trabajo de Elmer Schattschneider (1935), el papel de los perdedores económicos ha sido central para comprender por qué no se adopta el libre comercio. En el contexto de la economía del desarrollo, esta idea fue discutida primero por Simon Kuznets (1968), desarrollada con mucho detalle por Mancur Olson (1982, 2000) y Joel Mokyr (1990), y formalizada por Per Krusell y José-Victor Ríos-Rull (1996), así como por Stephen Parente y Edward Prescott (1999, 2005). La mayoría de los ejemplos debatidos en la literatura del desarrollo sobre los perdedores económicos son acerca del cambio tecnológico —personas que realizaron inversiones específicas en tecnología obsoleta intentan bloquear la introducción de una tecnología mejor—. El más famoso es el caso de los ludistas, trabajadores textiles de Inglaterra de principios del siglo XIX, quienes rompieron los nuevos telares mecanizados que amenazaban con provocar reducciones masivas en sus salarios (ver Thomis, 1970; Randall, 1991). James Scott (2000: 200) relata un ejemplo parecido de la Malasia moderna: «En 1976, cuando las cosechadoras comenzaron a afectar gravemente los salarios de los pobres aldeanos, toda la región experimentó una avalancha de rupturas de máquinas y el nostálgico sabotaje de la década de 1830 en Inglaterra».

El hecho de que las personas cuyos ingresos se ven amenazados por los cambios bloqueen la creación de mejores instituciones económicas nuevamente se debe a un problema de compromiso. Si aquellos cuyos ingresos aumentan cuando las instituciones económicas cambian pudieran prometer que compensarán a aquellos cuyos ingresos disminuyen, no habría incentivo alguno para bloquear la aparición de mejores instituciones económicas. Sin embargo, resulta complejo comprometerse a realizar esas transferencias. Para considerar de nuevo el ejemplo de los ludistas, los dueños de la fábrica pudieron haber prometido que les pagarían salarios más altos a los trabajadores textiles en el futuro, aun cuando sus habilidades fueran redundantes. No obstante, una vez que se aplicara la

nueva tecnología, los dueños tendrían un incentivo claro para despedir trabajadores textiles y contratar a trabajadores no calificados más baratos¹².

Si bien el problema de los perdedores económicos es atrayente a primera vista, ha recibido cierta atención en la literatura económica y se ajusta a nuestra perspectiva analítica destacando la importancia de los problemas de compromiso, lo consideramos, tanto teórica como empíricamente, menos importante que los problemas de retención y del perdedor político. Primero, como se señaló en Acemoglu y Robinson (2000b), en las teorías que enfatizan los problemas vinculados con los perdedores económicos, hay suposiciones implícitas sobre la política que, cuando son explicadas, implican que las preocupaciones políticas deben ser importantes cualesquiera problemas de perdedores políticos estén presentes. La idea de los perdedores económicos es que ciertos grupos, por temor a perder sus rentas económicas, evitan la adopción de instituciones económicas o tecnologías beneficiosas. En este escenario, la suposición es que esos grupos tienen el poder político para bloquear los cambios socialmente beneficiosos. Sin embargo, si poseen el poder político para obstaculizar el cambio, ¿por qué no permiten que el cambio suceda y luego usan su poder político para redistribuirse algunas de las ganancias? Por lo tanto, la suposición implícita debe ser que los grupos que económicamente pierden también experimentan una reducción en su poder político, lo que hace que sea imposible para ellos redistribuirse ganancias después del cambio. En consecuencia, este razonamiento sugiere que ya sea que ciertos grupos pierdan o no en términos económicos no es tan esencial para sus actitudes respecto al cambio como *si su poder político mermará*. Por consiguiente, los problemas vinculados con los perdedores políticos parecen ser mucho más importantes que los relacionados con los perdedores económicos.

Es posible que por esta razón los defensores de la visión de los perdedores económicos no hayan podido presentar ningún ejemplo bien documentado en el que la hipótesis de los perdedores económicos en verdad pueda dar cuenta de los patrones de primer orden en materia de desarrollo. Por ejemplo, si bien es cierto que los ludistas intentaron destruir las máquinas, fracasaron extraordinariamente en detener el progreso de la tecnología agrícola en el siglo XIX, en Gran Bretaña. Lo mismo sucede con Malasia en la década de los setenta, una de las economías con más rápido crecimiento

del mundo en esa época. Ningún grupo de trabajadores tuvo suficiente poder político para detener el cambio. De hecho, cuando los poderosos grupos políticos se transformaron en perdedores económicos, como los terratenientes de Inglaterra en el siglo XIX, quienes fueron testigos de cómo se desplomaban los precios de las tierras y las rentas agrícolas luego de 1870, no hicieron nada para bloquear el cambio porque su poder político les permitía beneficiarse de las instituciones económicas eficientes (Acemoglu y Robinson, 2002).

Quizá, el fracaso más interesante de los perdedores económicos para evitar el progreso en la historia económica inglesa fue el impacto del cercamiento de las tierras comunales. La tierra no siempre fue de propiedad privada. Gran parte de la tierra de África sigue siendo propiedad de la comunidad y no de personas individuales; esto fue así en la Gran Bretaña medieval. Pero, alrededor de 1550 comenzó un «movimiento de cercamiento» por el cual la «tierra comunal» fue dividida entre los productores y se privatizó. En 1850 este proceso de cercamiento había transformado a casi toda Gran Bretaña en propiedad privada.

El cercamiento fue un proceso heterogéneo (Overton, 1996: 147) y sucedió en diferentes épocas y lugares. Sin embargo, la mayor parte de ese proceso se dio en dos etapas: los llamados «cercamientos de Tudor», entre 1550 y 1700, y los «cercamientos parlamentarios», en el siglo posterior a 1750.

Desde mediados del siglo XVIII, el modo más habitual de remover los derechos comunales era a través de una ley específica del parlamento para el cercamiento de un lugar en particular. Esas leyes (...) facilitaron el proceso, porque el cercamiento podía asegurarse siempre que los dueños de la mayor parte (cuatro quintos) de la tierra, el señor feudal y el dueño del diezmo lo acordaran. Así, la ley del parlamento (el derecho estatutario) solo tenía en cuenta los deseos de aquellos que *poseían* tierras, a diferencia del derecho anglosajón que consideraba a todos los que tenían derechos de propiedad y derechos de *uso* de la tierra. Además, (...), en algunos sitios (...), un único terrateniente podía ser titular de la mayoría de la tierra (...), por lo que el cercamiento parlamentario, en general, resultaba en que una minoría de propietarios impusiera su voluntad a la mayoría de los agricultores [(Overton, 1996: 158), la cursiva es del original].

La evidencia histórica es unánime en cuanto a que el incentivo para el cercamiento se debía a que «la tierra cercada valía más que las tierras comunales abiertas (...), de acuerdo con el consenso general, las rentas se duplicaban» (Overton, 1996: 162). La fuente de ese aumento en la renta es más controvertida. Mark Overton continúa diciendo (162-163): «La proporción de las ganancias que los terratenientes les cobraban a los arrendatarios como rentas es el resultado de una lucha de poder entre los dos grupos, y el aumento en la renta a partir del cercamiento puede simplemente reflejar un aumento en el poder del terrateniente». En su estudio fundamental del movimiento de cercamiento en South Midlands, Robert Allen (1982, 1992) demostró que el principal impacto fue un gran aumento en las rentas agrícolas y una redistribución del ingreso sin incluir a aquellos productores que antes habían usado las tierras comunales.

Así, el cercamiento de las tierras comunales provocó un enorme aumento en la desigualdad a principios de la época moderna en Inglaterra. Muchos campesinos y habitantes rurales sufrieron la expropiación de sus derechos tradicionales de propiedad. En señal de protesta, los grupos de ciudadanos que fueron despojados de sus tierras por el cercamiento intentaron oponerse a través de la acción colectiva y de disturbios —en el afán de influir el ejercicio del poder político—. Sin embargo, esos grupos no eran rivales para el Estado británico. La rebelión de Kett de 1549, el Levantamiento de Oxfordshire de 1596, la Revuelta de Midland de 1607 y otras, incluidos los Disturbios de Swing de 1830-1831, fueron todos derrotados (ver Charlesworth, 1983). La presencia de perdedores económicos no evitó que sucediera este enorme cambio en las instituciones económicas y en la distribución del ingreso.

6.4. La inseparabilidad de la eficiencia y de la distribución

Los problemas de compromiso en el uso y en la asignación del poder político, por lo tanto, introducen un equilibrio básico entre eficiencia y distribución. Por ejemplo, cuando la falta de compromiso provoca retenciones, aquellos que poseen el poder político saben que las personas no tendrán los incentivos correctos para invertir, así que el crecimiento será bajo. En respuesta, pueden entregar su poder voluntariamente o intentar crear instituciones políticas que lo limiten. Ese cambio en las instituciones

políticas creará mejores incentivos en materia de inversión. Si bien esta situación es hipotéticamente posible y ha sido la base de algunas teorías del cambio institucional (por ejemplo, Barzel, 2001), parecería ser insignificante en la realidad. Las élites políticas son reacias a entregar su poder debido a sus *consecuencias distribucionales*, es decir, porque esto reduciría su capacidad para obtener rentas del resto de la sociedad, aun cuando deban hacerlo frente a inversiones insuficientes. Así, las instituciones económicas malas, en nuestro caso la falta de derechos de propiedad y las retenciones, continúan en equilibrio porque para solucionar el problema, los titulares del poder político deben limitar su poder voluntariamente o renunciar a él. Esto puede aumentar la seguridad en materia de propiedad en la sociedad e incrementar los incentivos para invertir, pero, al mismo tiempo, socava la capacidad de los gobernantes para obtener rentas, por lo que pueden estar mejor con una gran porción de una pequeña torta.

Fenómenos similares ocurren cuando existen perdedores políticos o económicos. En el primer caso, una situación en la que los titulares del poder político anticipan que serán perdedores políticos, al promocionar buenas instituciones reducen directamente el poder político y las rentas de los beneficiados, por lo que surge un equilibrio similar. La adopción de instituciones económicas eficientes estimulará el crecimiento, pero cuando el *statu quo* político disminuya simultáneamente, la cantidad de renta acumulada para los primeros poderosos puede descender. En el segundo caso, los ingresos de los que tienen poder político para determinar las instituciones económicas disminuyen directamente cuando se introducen mejores instituciones económicas. Ante la ausencia de compromisos creíbles en materia de pagos adicionales, aquellos cuyos ingresos caen cuando se introducen mejores instituciones económicas encuentran un incentivo para bloquear esas instituciones.

Dado que los problemas de compromiso parecen ser muy endémicos en la elección colectiva y en la política, sería natural creer que el cambio institucional tiene consecuencias distribucionales significativas y, por lo tanto, que habrá un conflicto por el conjunto de instituciones en la sociedad.

6.5. Estática comparativa

Hasta aquí, nuestro análisis ha avanzado un poco hacia nuestra teoría de las diferencias en las instituciones económicas. Aunque nuestra teoría completa todavía debe ser desarrollada en las próximas secciones, los distintos mecanismos que se debatieron en esta sección ya indican las principales consecuencias de la estática comparativa de nuestro enfoque con respecto a cuándo las instituciones económicas que protegen los derechos de propiedad de un sector amplio de la sociedad tienen probabilidad de ser adoptadas y cuándo es probable que reciban oposición o sean bloqueadas. A continuación, brevemente discutimos esta estática comparativa.

Las consideraciones sobre las retenciones, los perdedores políticos y los perdedores económicos dan lugar a algunos resultados interesantes en materia de estática comparativa, que se pueden obtener considerando las instituciones políticas que están detrás de esos fenómenos.

1. La perspectiva de las retenciones inmediatamente sugiere que las situaciones que limitan el uso del poder político, por ejemplo debido a que hay un equilibrio en el poder político de la sociedad o una forma de división de poderes entre los distintos titulares del poder, tienen más posibilidades de engendrar un entorno protector de los derechos de propiedad de un sector amplio de la sociedad. Cuando las élites políticas no pueden usar su poder político para expropiar los ingresos y los activos de otros, incluso los grupos fuera de la élite pueden tener derechos de propiedad relativamente seguros. Por lo tanto, en general, los límites y las restricciones en el uso del poder político por parte de la élite son conducentes al surgimiento de mejores instituciones políticas.
2. Un razonamiento parecido implica que las instituciones económicas que protegen los derechos de un sector más amplio tienen más probabilidades de surgir cuando el poder político está en manos de un grupo relativamente amplio, formado por aquellos que tienen acceso a las oportunidades de inversión más importantes. Cuando los grupos que poseen el poder político son más cerrados, pueden proteger sus propios derechos de propiedad, lo que puede incentivar sus propias inversiones, pero los grupos externos a las élites políticas

tienen menos probabilidades de recibir una protección adecuada de sus inversiones (ver Acemoglu, 2003b).

3. Es más probable que las buenas instituciones económicas surjan y persistan solo cuando existen rentas limitadas que los titulares del poder pueden obtener del resto de la sociedad, ya que estas los incentivarán a elegir un conjunto de instituciones económicas que posibilite la expropiación de las rentas de otros.
4. Las consideraciones vinculadas con los problemas de los perdedores políticos sugieren que las reformas institucionales que no amenazan el poder de los titulares tienen más posibilidad de triunfar. Por consiguiente, es más probable que se adopten cambios institucionales que no fortalecen a los grupos opositores fuertes ni desestabilizan la situación política.

6.6. La experiencia colonial a la luz de la estática comparativa

Ahora volvemos brevemente a la experiencia colonial y analizamos cómo la estática comparativa que aquí abordamos aclara las diferencias en las instituciones económicas de las excolonias y la reversión institucional.

El segundo resultado de la estática comparativa antes mencionado sugiere una razón de por qué las mejores instituciones económicas se desarrollaron en lugares en los que los europeos se asentaron. En esas sociedades, un grupo relativamente amplio de europeos llegó para dominar el poder político, por lo que optaron por un conjunto de instituciones económicas que protegían sus propios derechos de propiedad. En cambio, en los lugares en los que los europeos no se asentaron, en especial donde había una pequeña minoría comparada con una gran población originaria, no tenían los incentivos para desarrollar buenas instituciones económicas, porque estas hubiesen hecho que sea mucho más complejo para ellos obtener recursos del resto de la sociedad.

La tercera estática comparativa implica una razón importante de por qué los europeos tenían más probabilidades de elegir peores instituciones sin protección alguna para la mayoría de la población en los lugares con más

riqueza, recursos y alta densidad de población originaria que explotar; de nuevo, porque esas instituciones les facilitaban la extracción de los recursos a los europeos.

A su vez, el primer resultado de la estática comparativa está vinculado con la persistencia de los diferentes tipos de instituciones económicas que los europeos establecieron o conservaron en distintas colonias. En las colonias donde se asentaron muchos europeos, también desarrollaron instituciones políticas que les colocaban controles eficaces a las élites económicas y políticas. Por el contrario, las instituciones políticas en las colonias con alta densidad de población, sistemas extractivos de producción y pocos europeos concentraban el poder en manos de la élite, construían un aparato estatal diseñado para usar la coerción contra la mayoría de la población. Por supuesto, esas instituciones políticas diferentes suponían distintos límites para las élites políticas y económicas. En el primer conjunto de colonias, había restricciones en el desarrollo de las instituciones económicas que favorecían a unos pocos en detrimento de la mayoría. Esos límites estaban totalmente ausentes en el segundo conjunto de colonias.

Por último, la cuarta estática comparativa es útil para pensar por qué muchas colonias no intentaron cambiar sus instituciones económicas durante el siglo XIX cuando las nuevas oportunidades económicas hicieron que su anterior sistema basado en el trabajo forzado, la esclavitud o el cobro de tributos sea mucho menos beneficioso en relación con uno que incentivara la inversión en la industria y en el comercio. Parte de la respuesta parece recaer en el hecho de que el poder político de las élites, por ejemplo de los dueños de las plantaciones en el Caribe, estaba íntimamente ligado al sistema económico existente. Un cambio en el sistema económico las convertiría en perdedoras políticas, un resultado que, sin duda, querían evitar.

6.7. Reevaluación de la visión del conflicto social

Hasta aquí, hemos mostrado que la evidencia econométrica es convincente en cuanto a que las diferencias en las instituciones económicas son la causa primordial de las diferencias en materia de prosperidad. Luego, afirmamos que aunque distintos enfoques pueden dar cuenta de la variación en las instituciones económicas, el más plausible es el de la visión del conflicto

social. A pesar de que con certeza creemos que existen instancias en las que la historia y la ideología son significativas para la estructura institucional de la sociedad y, obviamente, las instituciones son muy persistentes, el enfoque más prometedor para comprender el motivo por el cual los distintos países tienen instituciones diferentes es centrarse en las elecciones y sus consecuencias. La visión del conflicto social destaca la consecuencia distribucional de las instituciones económicas y la forma en los problemas de compromiso implican que la eficiencia y la distribución no pueden separarse. Por consiguiente, el conflicto fundamental dentro de la sociedad por la naturaleza de las instituciones económicas tiene consecuencias significativas para el desempeño económico. Algunas instituciones económicas fomentarán el crecimiento, pero no necesariamente beneficiarán a todos los grupos de la sociedad. Las instituciones económicas alternativas pueden provocar estancamiento económico, pero aun así pueden enriquecer a algunos grupos. Qué conjunto de resultados de instituciones y si una sociedad prospera o no será determinado por los grupos que tienen el poder político para obtener las instituciones que los beneficien diferencialmente. A estas alturas, hemos corroborado los primeros tres puntos que mencionamos en la introducción. Para desarrollar aún más nuestra teoría de las instituciones económicas, necesitamos ser más específicos sobre el poder político —de dónde proviene y por qué algunas personas lo tienen, pero otras no—. Realizaremos esa tarea en la Sección 8. Pero, antes de hacerlo, en la siguiente sección, discutiremos tres importantes ejemplos históricos de la evolución de las instituciones económicas. Hacemos uso de esos ejemplos para demostrar el poder explicativo de la visión del conflicto social y para comenzar a ilustrar cómo funciona el poder político en escenarios concretos.

7. La visión del conflicto social en acción

Analizaremos tres importantes ejemplos para demostrar que el conflicto por las instituciones económicas es crítico para el funcionamiento de la economía y que ese conflicto es el resultado del impacto de las instituciones económicas en la distribución y no de las diferencias de creencias, ideologías o accidentes históricos. Los ejemplos también muestran que los que poseen poder político producen un efecto desproporcionado en las instituciones económicas e ilustran el modo en que la distribución del poder político se ve influenciado por los diversos factores, incluida la asignación de poder

político de derecho a través de la estructura de las instituciones políticas y de la capacidad de los grupos para solucionar el problema de acción colectiva o para ejercer lo que denominamos el «poder político de facto». En la Sección 8, con estos ejemplos en mente, pasaremos a discutir con mayor detalle la naturaleza y las fuentes del poder político.

7.1. Los mercados de trabajo

Sin duda, un mercado —una oportunidad para que las personas intercambien un producto o un servicio— es una institución económica fundamental para el desarrollo. Como afirmó Adam Smith (1776), los mercados les permiten a las personas aprovechar los beneficios de la especialización y de la división del trabajo y como sostuvieron los académicos Henri Pirenne (1937) y John Hicks (1969), la expansión de los mercados quizá era *la* fuerza impulsora del desarrollo a largo plazo.

En la historia de Europa, una transformación clave fue el paso de las instituciones feudales de mercado de trabajo a las nociones modernas de mercado de trabajo libre, en el que las personas podían decidir para quién trabajar y dónde vivir. Este proceso de cambio institucional estuvo estrechamente vinculado con la transición de un conjunto total de instituciones económicas feudales a las instituciones económicas consideradas «capitalistas». La mayoría de los historiadores lo consideran clave para el despegue económico iniciado en el siglo XIX. Los países que habían abandonado totalmente el feudalismo, como Inglaterra, Países Bajos y Francia, gracias a la revolución de 1789, se desarrollaron más rápido. Los países en los que el feudalismo todavía funcionaba, como Rusia y Austria-Hungría, quedaron retrasados. ¿Qué puede dar cuenta de esta evolución diferencial del feudalismo? Los académicos, empezando por Michael Postan (1937), consideraron que el colapso demográfico provocado por la peste negra en la década de 1340 fue el factor que arrasó con el feudalismo en Europa occidental. Al alterar dramáticamente la relación tierra-trabajo, ya que casi el 40 % de la población de Europa había muerto (por ejemplo, Cantor, 2001), la peste negra aumentó extraordinariamente el poder de negociación de los campesinos y les permitió negociar una condición libre, que puso fin a las obligaciones feudales, en particular respecto al trabajo. Por lo tanto, la teoría demográfica de Postan destaca

implícitamente el papel del poder político en la decadencia del feudalismo: este conjunto de instituciones económicas comenzó a desaparecer cuando el poder político de los campesinos aumentó y el de los señores feudales disminuyó.

De hecho, la distribución del poder puede ser incluso más importante en toda la historia de lo que sugiere la teoría de Postan. Como primero indicó Brenner (1976), la teoría demográfica de la decadencia del feudalismo no es coherente con la evidencia comparativa. Aunque las tendencias demográficas eran similares en toda Europa y

es cierto que (...) en la mayor parte de Europa occidental, la servidumbre había desaparecido para principios del siglo XVI. Sin embargo, en Europa oriental, en especial Pomerania, Brandeburgo, Prusia Oriental y Polonia, la disminución de la población a partir de finales del siglo XIV estuvo acompañada por un movimiento exitoso al fin hacia la imposición de controles extraeconómicos, es decir, la servidumbre, en lo que, hasta ese momento, había sido uno de los campesinados más libres de Europa. Para el 1500, las mismas tendencias que existían en toda Europa habían avanzado muchísimo hacia el establecimiento de una de las mayores divisiones de la historia europea, el surgimiento de una población campesina casi totalmente libre en Europa occidental, la degradación del campesinado a la falta de libertad en Europa oriental. (Brenner, 1976: 41).

¿Qué puede explicar estos resultados divergentes? Brenner observa (pág. 51): «Fue la lógica del campesino para intentar usar su posición de negociación aparentemente mejorada para obtener su libertad. Fue la lógica del terrateniente para proteger su posición al reducir la libertad de los campesinos». El resultado «fue, sin duda, una cuestión de poder» (pág. 51); si los campesinos o los señores feudales tenían más poder político determinaba si la servidumbre desaparecía o se fortalecía.

A pesar de que estamos lejos de entender los determinantes de la estructura relativa del poder político en diferentes partes de Europa, Brenner sugiere que un elemento significativo fueron los «patrones del desarrollo de las clases agrícolas opositoras y su relativa fortaleza en las distintas sociedades europeas: sus niveles relativos de solidaridad interna, su inseguridad y organización, así como sus recursos políticos generales —especialmente, sus relaciones con las clases no agrícolas (en particular, con los potenciales

aliados de la clase urbana) y con el Estado—» (pág. 52). Para confirmar esta visión, Brenner estudia cómo las aldeas tendieron a organizarse diferente en Europa oriental, había «más tendencia a la agricultura individualista; menos organización desarrollada de prácticas agrícolas colaborativas en las aldeas y entre ellas; y poca tradición de la “lucha por los derechos comunes” contra los señores feudales, que era tan característica del desarrollo occidental» (pág. 57). Esta organización diferencial se debió al proceso de ocupación inicial de esas tierras orientales.

Si bien muchas partes del análisis de Brenner continúan siendo controvertidas, existe un acuerdo generalizado acerca de que la decadencia del feudalismo y la transformación de los mercados de trabajo europeos estuvieron muy relacionadas con el poder político de grupos claves con intereses encontrados: los campesinos y los señores feudales (ver, por ejemplo, Aston y Philpin (1985) sobre las reacciones a la interpretación de Brenner). Las instituciones feudales, al restringir la movilidad laboral y al eliminar el papel del mercado de trabajo en la distribución de empleos, socavaron los incentivos, lo que resultó en subdesarrollo. Sin embargo, estas mismas instituciones económicas crearon grandes rentas para la aristocracia. Por consiguiente, las aristocracias de toda Europa intentaron conservarlas. Cuando su poder político se debilitó, el proceso de transformación se puso en marcha.

7.2. Mercados financieros

Muchos trabajos recientes sobre crecimiento y desarrollo se han centrado en los mercados de capital. El crecimiento necesita inversión, por lo que los agentes pobres sin acceso a los mercados financieros no tendrán recursos para invertir. Empíricamente, muchos académicos han encontrado correlaciones entre la profundidad de los mercados financieros y el crecimiento (ver Levine, 2005), y la ausencia de mercados financieros está en el corazón de las ambiciosas teorías del desarrollo comparativo de Banerjee y Newman (1993) y Galor y Zeira (1993).

Si el énfasis en los mercados financieros y en la intermediación financiera es correcto, el problema central es entender por qué los sistemas financieros difieren. A modo de ejemplo, los estudios sobre el desarrollo del sistema

bancario en los Estados Unidos durante el siglo XIX demuestran una rápida expansión de la intermediación financiera que para muchos académicos es un facilitador crucial del crecimiento rápido y de la industrialización que experimentó la economía. En su reciente estudio, Stephen Haber (2001: 9) descubrió que en los Estados Unidos, «en 1818 había 338 bancos operativos, con un capital total de USD 160 millones, casi el triple de los bancos y del capital bancario de 1810. Hacia 1860 tenía 1579 bancos, con un capital total de USD 422,5 millones. Hacia 1914 había 27.864 bancos en ese país, con un total de activos de USD 27.300.000.000».

Uno podría considerar que esta rápida expansión del sistema bancario y los servicios financieros es una característica natural. Aun así, Haber (2001) muestra que la situación era muy diferente en México (pág. 24): «México tenía una serie de monopolios segmentados que le fueron otorgados a un grupo de personas. Hacia 1910 el resultado no podría haber sido más distinto: Estados Unidos tenía casi 25.000 bancos y una estructura de mercado muy competitiva; México tenía 42 bancos, 2 de los cuales controlaban el 60 % de los activos bancarios totales y, prácticamente, ninguno de ellos, en verdad, competía con el otro».

La causa de esta enorme diferencia no es obvia. Sin duda, la tecnología relevante estaba fácilmente disponible en todos lados, por lo que es complejo ver por qué los diversos tipos de peligros morales o problemas adversos de selección vinculados con la intermediación financiera habrían limitado la expansión de los bancos en México, pero no en los Estados Unidos. Luego, Haber muestra que (pág. 9) «cuando la Constitución de los Estados Unidos entró en vigencia en 1789, (...) [el sistema bancario de los Estados Unidos] se caracterizaba por tener una serie de monopolios segmentados que compartían las rentas con los gobiernos de los estados a través de los impuestos y de la propiedad de los activos de los bancos. En algunos casos, los bancos también compartían las rentas directamente con los legisladores que los regulaban».

Esta estructura, que se parecía mucho a la que después surgió en México, emergió porque la Constitución les había quitado los ingresos a los gobiernos de los estados. En respuesta, los estados abrieron bancos como una forma de generar ingresos gravables. Los gobiernos de los estados

limitaron la entrada «con el objeto de maximizar la cantidad de renta que los bancos ganaban, que luego compartirían con el gobierno del estado en forma de dividendos, distribuciones de participaciones o varias clases de impuestos».

De este modo, a principios del siglo XIX, los bancos estadounidenses evolucionaron y se convirtieron en monopolios con regulaciones que apuntaban a maximizar los ingresos para los gobiernos de los estados. No obstante, este sistema no duró mucho porque los estados comenzaron a competir entre ellos por la inversión y por los emigrantes.

La presión de retener la población y los negocios en el estado fue reforzada por un segundo factor relacionado: la ampliación del sufragio. Para la década de 1840, la mayoría de los estados habían abandonado todos los requisitos de propiedad y de alfabetismo y en 1850 casi todos los estados (con algunas pocas excepciones) también lo habían hecho. Pero la ampliación del sufragio sirvió para socavar las coaliciones políticas que apoyaban las restricciones en el número de estatutos constitutivos de bancos. En otras palabras, creó una segunda fuente de competencia política —competencia por quién ocuparía los cargos y quién aprobaría las políticas dentro de los estados—.

La situación fue muy diferente en México. Tras cincuenta años de inestabilidad política endémica, el país se unificó bajo la dictadura altamente centralizada de Porfirio Díaz durante cuarenta años hasta la Revolución de 1910.

En el argumento de Haber, las instituciones políticas de los Estados Unidos les distribuían el poder político a las personas que deseaban acceso al crédito o a los préstamos. En consecuencia, obligaron a los gobiernos de los estados a permitir la libre entrada competitiva en el sistema bancario. En México, las instituciones políticas eran muy distintas. No había estados federales rivales y el sufragio estaba muy limitado. Por consiguiente, el gobierno central les otorgaba derechos de monopolio a los bancos que restringían el crédito para maximizar las ganancias. El otorgamiento de los monopolios resultó ser un modo racional para el gobierno de aumentar los ingresos y redistribuir las rentas a los defensores políticos (ver North, 1981: Capítulo 3).

A priori, es posible que el tipo de regulación de mercado que Haber encontró en México pueda haber sido socialmente deseable. Los mercados nunca funcionan en el vacío, sino con conjuntos de reglas y regulaciones que los ayudan a funcionar. Sin embargo, resulta difícil creer que este argumento sea aplicable a México (ver también Maurer, 2002). Haber (2001) documenta que la regulación del mercado no tenía como objetivo solucionar las fallas del mercado y fue justo durante este periodo que la enorme brecha económica entre los Estados Unidos y México apareció (ver Coatsworth, 1993; Engerman y Sokoloff, 1997). En realidad, Stephen Haber y Noel Maurer (2004) analizaron en detalle cómo la estructura del sistema bancario influyó en la industria textil mexicana entre 1880 y 1913. Demostraron que solo las firmas que tenían contacto personal con los bancos podían obtener préstamos. Concluyen (pág. 5):

Nuestro análisis demuestra que las fábricas textiles relacionadas con los bancos eran menos rentables y menos eficientes técnicamente que sus competidores. No obstante, el acceso al crédito bancario les permitía crecer con rapidez, hacerse más grandes y sobrevivir más tiempo que los competidores más productivos. La consecuencia para el crecimiento es clara: las firmas relativamente productivas perdían la porción del mercado frente a los competidores relativamente improductivos (pero relacionados con los bancos).

A pesar de que las regulaciones dañaron la eficiencia económica, aquellos que poseían poder político podían enfrentarlas.

7.3. Regulación de precios

En nuestro ejemplo final, observamos la regulación de los precios en los mercados agrícolas (que está muy vinculada con el conjunto de políticas agrícolas adoptado por los gobiernos). El estudio fundamental de la regulación de precios en la agricultura de África y de América Latina es el de Robert Bates (1981, 1989, 1997). Este autor (1981) demostró que el pobre desempeño agrícola en Ghana, Nigeria y Zambia se debía al control gubernamental de las comisiones de comercialización que sistemáticamente pagaba a los agricultores precios muy por debajo de los mundiales por sus cosechas.

La mayoría de los Estados africanos poseen monopsonios públicamente sancionados para la compra y exportación de productos agrícolas (...). Esas agencias, ligadas al gobierno de los Estados independientes por sus predecesores coloniales, compran cultivos comerciales para exportarlos a precios internos administrativamente determinados y luego los venden a los precios imperantes del mercado mundial. Al usar su poder de mercado para mantener el precio que se le paga al productor por debajo del establecido por el mercado mundial, acumulan fondos provenientes del sector agrícola (Bates, 1981: 12).

Las comisiones de comercialización obtienen excedentes que le fueron dados al gobierno en forma de recaudación. Observa Bates (1981: 15):

La principal prueba de las intenciones de los gobiernos que recién se independizaron tuvo lugar (...) [cuando], entre 1959-1960 y 1961-1962, el precio mundial del cacao cayó a casi £50 la tonelada. Si los recursos generados por las agencias de comercialización iban a ser utilizados para estabilizar los precios, sin duda, ese era el momento de usar los fondos para ese fin. En cambio, (...) tanto el gobierno de Ghana como el de Nigeria trasladaron la carga total de la caída del precio del cacao a los productores.

Bates continúa diciendo: «Al usar el poder para establecer los precios de las agencias de comercialización monopsonicas, los Estados habían hecho que los productores de cultivos comerciales fueran una parte significativa de su base imponible y obtuvieron recursos de ellos sin compensación alguna en forma de pagos de interés o de bienes y servicios devueltos» (págs. 181-189). Como consecuencia de esta recaudación perniciosa, que alcanzó hasta el 70 % del valor del cultivo en Ghana en la década del setenta, la inversión en la agricultura colapsó al igual que la producción de cacao y de otros cultivos. En los países pobres que tenían una ventaja comparativa en agricultura, esa situación se tradujo en tasas negativas de crecimiento económico.

¿Por qué se extraían los recursos de ese modo? Si bien parte de la motivación era promover la industrialización, la principal causa fue generar recursos que pudieran ser expropiados o redistribuidos para conservar el poder.

Los gobiernos enfrentaban un dilema: los disturbios urbanos, que no podían erradicar de manera exitosa por medio de la cooptación o de la represión, representaban un desafío importante para sus intereses (...). Su respuesta ha sido intentar apaciguar los intereses urbanos no ofreciendo salarios más

altos, sino defendiendo políticas para reducir el costo de vida y el costo de los alimentos en particular. Así, la política agrícola se convierte en una consecuencia de las relaciones políticas entre gobiernos y electores urbanos (Bates, 1981: 33).

A diferencia de la situación en Ghana, Zambia y Nigeria, Bates (1981, 1989, 1997) mostró que la política agrícola de Kenia y de Colombia fue mucho más favorable para los productores durante este periodo. La diferencia está en quién controlaba la comisión de comercialización. En Kenia los agricultores no eran minifundistas, como en Ghana, Nigeria y Zambia, y la propiedad concentrada de la tierra facilitaba la solución del problema de acción colectiva. Asimismo, la agricultura era importante en las áreas de los Kikuyu, grupo étnico muy vinculado con KANU, de Jomo Kenyatta, el partido político gobernante (Bates, 1981: 122). Por lo tanto, en Kenia los agricultores formaron un poderoso grupo de *lobby* y se aseguraron precios altos, aun cuando el gobierno se involucró en la reforma agraria posterior a la independencia.

El 80 % de las extierras altas blancas no se tocó (...) el gobierno adoptó elaboradas medidas para preservar la integridad de los campos de gran escala (...) [que] fácilmente combinaron en defensa de sus intereses. Uno de los esfuerzos colectivos más destacados es la Unión Nacional de Agricultores de Kenia (KNFU, por su sigla en inglés) (...). La organización (...) está dominada por los agricultores de gran escala (...) [pero] se puede afirmar que la KNFU ayuda a crear un marco de políticas públicas que proporciona un entorno económico favorable para todos los agricultores (Bates, 1981: 93-94).

Bates concluye (pág. 85) que, en Kenia

los grandes agricultores (...) han asegurado las políticas públicas que son muy favorables en comparación con las de otras naciones. En otros lugares, el sector agrícola está mejor bendecido por la ausencia relativa de la desigualdad, pero también se lo priva de los beneficios colectivos que la desigualdad irónicamente puede ofrecer.

En Colombia los agricultores fueron favorecidos por la competencia de los dos partidos políticos principales por sus votos. Observa Bates (1997: 54):

Los productores de café de Colombia, al ser numerosos y pequeños, como en cualquier otro lugar, encontraron extraordinarios costos del accionar colectivo. En la mayoría de los ejemplos similares, esas dificultades han dejado a los minifundistas

sin poder político. Y aun así, (...) los campesinos de Colombia obtuvieron políticas favorables de los políticos, quienes en momentos claves asumieron los costos de la acción colectiva proporcionando instituciones económicas al sector cafetero y delegando el poder público a los intereses del café.

¿Cómo pudieron los productores de café obtener esta mejora con respecto a la política nacional?

Una de las principales razones por las cuales pudieron hacerlo (...) fue porque la estructura de las instituciones políticas, y en particular la estructura de competencia del partido, los consideraron fundamentales, por lo que les dieron poder sobre las fortunas políticas de aquellos con ambición de ocupar un cargo, lo que les permitió crear o destruir gobiernos. De ese modo, obtuvieron el poder para derrotar a los funcionarios del gobierno que buscaban orquestrar o limitar su comportamiento. (Bates, 1997: 51, 54).

Una parte contundente de la evidencia a favor de esta tesis es la que establece que durante la década de los cincuenta, cuando se desató una guerra civil entre los dos partidos, hubo cinco años de gobierno militar, por lo que la política cambió rotundamente en contra de los productores de café, solo para volver a cambiar con el regreso pacífico de la democracia en 1958.

7.4. El poder político y las instituciones económicas

Estos tres ejemplos sobre la creación de instituciones económicas tienen ciertas características en común. Todas ellas —la regulación del mercado de trabajo y el feudalismo, las reglas que gobernaban el desarrollo del mercado financiero y la regulación del precio agrícola— reflejan claramente el resultado de las elecciones conscientes. El feudalismo no finalizó en Inglaterra por cuestiones incidentales o ideológicas, sino porque aquellos que eran controlados y se empobrecían por las regulaciones feudales lucharon para abolirlas. En Europa oriental, se dio la misma lucha, pero tuvo un resultado distinto. Asimismo, México no terminó teniendo instituciones financieras diferentes a las de los Estados Unidos por accidente, por las distintas creencias sobre cómo debía ser un sistema bancario eficiente ni por algún factor histórico independiente del resultado. Lo mismo sucede con las diferencias en las políticas económicas de Kenia y Ghana. Además, no

se puede sostener que los diversos conjuntos de instituciones económicas que surgieron en diferentes lugares fueron adaptaciones eficientes realizadas para los distintos entornos. La mayoría de los historiadores considera que la persistencia de las instituciones feudales en Europa oriental hasta bien entrado el siglo XIX explica por qué quedó rezagada en desarrollo económico respecto a Europa occidental. La diferencia entre las instituciones financieras de México y las de Estados Unidos también tuvo un papel importante para explicar por qué divergieron económicamente en el siglo XIX. Lo mismo puede decirse en relación con la regulación del precio agrícola.

La fuerza impulsora detrás de los tres ejemplos es que las instituciones económicas son elegidas por sus consecuencias distribucionales. Qué instituciones económicas específicas surgen depende de quién puede imponer su pensamiento —quién tiene el poder político—. En Inglaterra las comunidades de campesinos habían desarrollado instituciones políticas locales relativamente fuertes y habían podido consolidarse ante la conmoción por la peste negra para poner fin a las regulaciones feudales. En Europa oriental los señores feudales tenían relativamente más poder, por lo que pudieron intensificar el feudalismo ante el mismo golpe demográfico (como Domar (1970) señaló, la peste negra hizo que la servidumbre fuera más atractiva para los señores feudales, aunque al mismo tiempo aumentó el poder de negociación de los campesinos). En el caso del sistema bancario del siglo XIX, la investigación de Haber muestra que mientras el régimen autoritario de México tenía el poder político para crear libremente monopolios y rentas en la industria bancaria, Estados Unidos era diferente por ser federal y mucho más democrático. Las instituciones políticas de los Estados Unidos evitaban que los políticos se apropiaran de las rentas que podían surgir de la creación de monopolios. Por último, en el análisis de Bates, las regulaciones de precios distorsionadas aparecieron en Ghana y en Zambia, pero no en Kenia ni en Colombia porque en estos dos últimos países, los productores agrícolas tenían más poder político para evitar políticas distorsionadas que afectarían sus intereses.

En el contexto de estos ejemplos, también resulta útil considerar los mecanismos que discutimos en la Sección 6 que sustentan la adopción de instituciones económicas ineficientes. ¿Por qué los campesinos y los señores

de la Europa feudal no pudieron negociar ni permitir la introducción de un conjunto de instituciones económicas que les hubiera dado a los campesinos incentivos para innovar y que hubiese permitido la distribución eficiente del trabajo? ¿Por qué ninguno de los señores feudales pudo haber prometido no expropiar ninguno de los beneficios que había acumulado con la innovación, o bien los campesinos haber acordado compensar a los señores feudales si las instituciones feudales del trabajo se abolían? Si bien es difícil encontrar evidencia directa contrafáctica del periodo medieval, la explicación más admisible es que era imposible que esos «acuerdos» fueran creíbles. El poder político de los señores feudales está muy vinculado con las instituciones feudales y, por lo tanto, dismantelarlas no solo hubiera aumentado los incentivos de los campesinos para innovar, sino también hubiera alterado extraordinariamente el equilibrio entre el poder político y la distribución de las rentas en la sociedad. Asimismo, en virtud de las regulaciones feudales, los campesinos estaban atados a la tierra. La introducción de una libre movilidad laboral les hubiera dado a los trabajadores una opción de salida, lo que hubiera aumentado su poder de negociación con los señores feudales por la división de la producción. Así, los señores feudales pudieron anticipar si serían perdedores políticos y económicos desde el final del feudalismo, aun si la producción total hubiera aumentado.

En el caso de la regulación del precio agrícola, argumentos parecidos son plausibles. Los productores de cacao de Ghana no hubieran creído las promesas de los gobiernos de que no expropiarían los frutos de una mayor inversión y los gobiernos no hubieran creído las promesas de los productores de que los compensarían si dejaban el poder. Además, los conjuntos eficientes de instituciones económicas en Ghana o en Nigeria hubieran fortalecido la base económica del sector rural a costa del poder político del entonces sector urbano dominante. De hecho, para Ghana de la década de los sesenta, contamos con evidencia directa de la economía urbana acerca de que la amenaza de ser el perdedor político provocó instituciones económicas ineficientes. Esto aparece en el análisis de Tony Killick (1978: 37) del intento del gobierno de Kwame Nkrumah de promover la industrialización. Observa Killick:

Aun si hubiera existido la posibilidad [de crear una clase emprendedora originaria], resulta dudoso que Nkrumah hubiera deseado crearla por

cuestiones de ideología y de poder político. Fue muy explícito al respecto al decir «estaríamos entorpeciendo nuestro avance hacia el socialismo si fomentáramos el crecimiento del capitalismo privado de Ghana entre nosotros». Existen pruebas de que también le temía a la amenaza de que una clase rica de hombres de negocio ghaneses pudiera representar un peligro para su propio poder político.

Otras pruebas de la importancia de las consideraciones de los perdedores políticos provienen de E. Ayeh-Kumi, uno de los principales asesores económicos de Nkrumah, quien después del golpe de Estado de 1966 que derrocó a Nkrumah observó que este «le informó que si permitía que las empresas africanas crecieran, se expandirían hasta convertirse en un poder rival al suyo y al prestigio del partido, por lo que haría lo que fuere para detenerlo, y fue lo que hizo» (Killick, 1978: 60).

En este contexto, resulta interesante que la solución de Nkrumah para consolidar su poder fue limitar el tamaño de las empresas propiedad de los ghaneses. Esto le causó problemas a su política de industrialización que solucionó permitiendo que los empresarios extranjeros ingresaran a Ghana. Aunque esto no se correlacionaba con su fuerte retórica nacionalista y antiimperialista, esos empresarios no representaban una amenaza política interna. Killick afirma: «Dado el deseo de Nkrumah de que las empresas privadas ghanesas continúen siendo pequeñas, su argumento de que “se debía buscar la inversión de capital extranjero porque no había una clase burguesa entre ellos que realice la inversión necesaria” era falso» (pág. 37). Continúa agregando que Nkrumah «no sentía simpatía por los capitalistas extranjeros, pero prefería incentivarlos antes que fomentar a los emprendedores locales, a quienes deseaba restringir» (pág. 40).

Todos estos ejemplos muestran que la distribución del poder político en la sociedad es crucial para explicar cuándo las instituciones económicas son buenas y cuándo malas. Pero ¿de dónde proviene el poder político y quién lo tiene? Al abordar estas preguntas, desarrollaremos nuestra teoría de las instituciones económicas. En una teoría basada en el conflicto, en la que las instituciones económicas son endógenas, debemos concentrarnos en las diferencias en las instituciones políticas y en la distribución del poder político para dar cuenta de la variación en las instituciones económicas.

8. Una teoría de instituciones

8.1. Las fuentes del poder político

¿Quién tiene el poder político y de dónde proviene? Como mencionamos en la Introducción (Sección 1.2, punto 4), el poder político proviene de dos fuentes. Primero, las *instituciones políticas* pueden asignarle poder de *derecho* a una persona o a un grupo. Pero las instituciones no son la única fuente de poder. Un segundo tipo de poder político le corresponderá a ciertas personas o grupos si pueden solucionar el problema de la acción colectiva, ocasionar disturbios, revueltas o manifestaciones, tener armas, etcétera. A este tipo de poder lo denominamos poder político *de facto* (ver Acemoglu y Robinson, 2003: Capítulo 5).

El verdadero poder político es la composición, el resultado conjunto, del poder de derecho y de facto. Para ver cómo funciona esto en la práctica, consideremos la situación en Chile a principios de la década del setenta. Salvador Allende fue elegido presidente por la mayoría del voto popular. Las instituciones políticas formales de la democracia le otorgaron poder para proponer legislación, emitir decretos, etcétera. En consecuencia, aunque Allende no contaba con la mayoría absoluta en el Congreso, tenía mucho poder político de derecho. No obstante, el poder político no solo está conformado por el poder político de derecho, que simplemente emana de las instituciones políticas. En 1973 Allende fue derrocado por un golpe militar, a pesar de que la Constitución chilena le había otorgado el poder. Así, los militares bajo el liderazgo del general Pinochet pudieron hacer uso de la fuerza bruta y las armas para derrocar las instituciones políticas formales. La capacidad de usar la fuerza es un ejemplo del poder político de facto.

Como insinuamos en la introducción, la relación entre el poder político y las instituciones económicas y políticas es compleja y dinámica. Consideremos el ejemplo que analizamos en la Sección 7.2, la investigación de Haber sobre la evolución financiera comparativa de México y de los Estados Unidos en el siglo XIX. Haber rastreó la disímil evolución de las instituciones económicas hasta las diferencias en las instituciones políticas iniciales. Ellas provocaron distintas distribuciones de poder, lo que fue crítico para el surgimiento de buenas instituciones financieras en los

Estados Unidos, por lo cual aquellos que se beneficiaban con una industria bancaria competitiva podían obligar a los políticos a proporcionar las reglas que garantizaran ese beneficio. ¿De dónde provienen esas diferencias en las instituciones políticas? Esas diferencias fueron, en parte, el resultado de eventos políticos del siglo XIX y, en parte, la consecuencia de distintas instituciones políticas coloniales. En los Estados Unidos, durante la primera etapa de la colonización a principios del siglo XVII, la muy baja densidad de población y la falta de recursos de fácil explotación obligaron a las compañías colonizadoras y al Estado británico a realizar concesiones tanto económicas como políticas; les otorgaron a los colonizadores acceso a la tierra y aceptaron la formación de instituciones representativas democráticas (Morgan, 1975). Por consiguiente, incluso al independizarse, Estados Unidos tenía instituciones políticas relativamente democráticas (Keyssar, 2000). Asimismo, la distribución igualitaria inicial de los bienes y el alto grado de movilidad social prepararon una situación en la que, al menos en los estados del norte, la distribución de los recursos económicos, y por lo tanto el poder de facto, era relativamente igual. Por lo tanto, las instituciones políticas relativamente representativas perduraron y fueron apoyadas por el equilibrio del poder de facto en la sociedad.

En México hubo condiciones iniciales muy distintas durante el periodo colonial, con una gran población originaria y minas repletas de plata para explotar. Esto dio lugar a un equilibrio del poder político mucho más jerárquico y autoritario, y a instituciones económicas coloniales muy disímiles (ver Engerman y Sokoloff, 1997). Estas condiciones se incorporaron a las diferentes estructuras institucionales al momento de la independencia: los Estados Unidos con su constitución, su sistema de pesos y contrapesos y el federalismo; México con su Estado mucho más centralizado, desequilibrado, absolutista y carente de control. Por lo tanto, esas distintas instituciones políticas originaron instituciones económicas y resultados económicos muy disímiles luego de la independencia. Así, en algún sentido, la fuente de las diferentes instituciones políticas fueron las distintas condiciones iniciales durante el periodo colonial.

Consideremos ahora la evidencia presentada por Bates. Las políticas agrícolas eran mejores en Kenia porque los grandes productores pudieron solucionar el problema de acción colectiva y ejercer el poder político de

facto. Sin embargo, la principal razón por la que existieron esos grandes productores fue porque los colonizadores británicos les expropiaron las tierras a los africanos durante la expansión del colonialismo (ver Berman y Lonsdale, 1992). Así, las combinaciones previas de las instituciones políticas formales (instituciones coloniales) y el poder de facto (el poder militar del Imperio Británico) determinaron las instituciones económicas, incorporadas a la futura distribución del poder de facto, incluso después de que la naturaleza del poder de derecho cambiara dramáticamente con la independencia.

Ahora podemos ver que estos ejemplos confirman el modelo dinámico que detallamos en la Sección 1.2. Allí mostramos que en cualquier época las instituciones políticas delimitan el poder político, que, a su vez, determinan el poder de derecho, así como la distribución heredada de los recursos, que afecta el equilibrio del poder de facto. Por consiguiente, el poder político determina las instituciones económicas y el desempeño económico. También influye en la evolución futura del poder político y de la prosperidad. En ese punto, las instituciones económicas determinan la distribución de los recursos que, a su vez, ejerce influencia en la distribución del poder de facto en el futuro. Asimismo, a esa altura, la distribución del poder determina no solo las instituciones económicas, sino también las instituciones políticas futuras. De ese modo, la distribución del poder político en cualquier época, debido al modo en que influye en la distribución de los recursos y de las instituciones políticas futuras, tiene un efecto crucial en la asignación futura tanto del poder político de derecho como de facto.

Tanto la comparación realizada por Haber entre México y los Estados Unidos como la hecha por Bates entre Ghana, Zambia, Kenia y Colombia ilustran este diagrama en acción. Muestran cómo las instituciones políticas y el poder de facto se combinan para generar un conjunto diferente de instituciones económicas, cómo esas instituciones determinan tanto la distribución de los recursos como la tasa de crecimiento de la economía y cómo el poder y las instituciones evolucionan con el tiempo, a menudo de maneras que tienden a reforzar las particulares condiciones iniciales.

8.2. El poder político y las instituciones políticas

Los ejemplos que analizamos antes demostraron el modo en que el poder político depende de las instituciones políticas y del poder de facto, y cómo esto determina las instituciones económicas. Además, vimos que en cualquier momento las instituciones económicas preexistentes serán un determinante importante de la distribución del poder de facto. El elemento final que debemos enfatizar es cómo las instituciones políticas evolucionan con el tiempo y cómo ejercen influencia en la distribución del poder político.

Para ver por qué las instituciones políticas son tan importantes como fuente de poder político, pensemos en una situación en la que un grupo, digamos el ejército chileno a principios de la década del setenta, tiene mucho poder de facto. De hecho, tiene tanto poder de facto que puede anular la Constitución chilena, lo que hace que las instituciones políticas sean, en gran medida, irrelevantes. En verdad, en Chile el poder de facto del ejército pudo derrocar al gobierno legítimo y revertir totalmente las políticas y las instituciones económicas elegidas por el gobierno de Allende (incluida la reforma agraria y la masiva nacionalización de la industria). El ejército no solo revirtió las instituciones económicas preferidas por Allende y los grupos que lo eligieron, sino que además implementaron su propio conjunto de instituciones económicas que, en particular, desregulaba el régimen comercial y la economía. Aun así, le preocupaban mucho las instituciones políticas al régimen de Pinochet, por lo que volvió a redactar la Constitución en 1980.

Si el poder de facto fue decisivo en Chile, ¿cuál es la función de las instituciones políticas? Si la Constitución se puede anular, ¿por qué se molestarían en volver a redactarla? El secreto radica en la naturaleza intrínsecamente transitoria del poder de facto¹³. Así es, el ejército pudo organizar un golpe de Estado en 1973 solo porque el momento era propicio. Había una crisis económica mundial y las facciones del ejército que se oponían al golpe pudieron ser marginadas. Asimismo, en esa época el gobierno de los Estados Unidos estaba feliz de fomentar y respaldar el derrocamiento de un gobierno socialista, aunque hubiera sido elegido democráticamente. No se podía esperar que la coincidencia de estas circunstancias sucediera continuamente; por lo tanto, una vez que la

sociedad chilena se redemocratizara, como lo hizo luego de 1990, el ejército no podría amenazar continuamente con un golpe de Estado. En respuesta, Pinochet cambió las instituciones políticas con el fin de intentar bloquear el poder del ejército y así las instituciones económicas que él/ellos preferían. Por consiguiente, las instituciones políticas tienen un papel destacado porque influyen en la distribución futura del poder político. Esa función dinámica es crucial, ya explica el principal deseo de los agentes de cambiar las instituciones políticas cuando tienen la posibilidad —así pueden intentar alterar, de modo duradero, el equilibrio del poder político a su favor (ver Acemoglu y Robinson, 2003)—.

8.3. Una teoría de instituciones políticas

Ya tenemos el esquema de nuestra teoría de las instituciones. Hay siete puntos para enfatizar, similares a la discusión y la exposición diagramática de la Sección 1.2. Primero, las personas tienen preferencias con respecto a las instituciones económicas, debido a la distribución de los recursos que estas instituciones provocan.

Segundo, las preferencias de las personas, en general, no coinciden porque la eficiencia y la distribución no se pueden separar. Diferentes instituciones económicas beneficiarán a distintos grupos, por lo que esto determinará las preferencias de estas personas y grupos con respecto a las instituciones económicas.

Tercero, el problema de compromiso da cuenta de por qué la eficiencia y la distribución son inseparables. Las instituciones económicas son elecciones colectivas y estas son elegidas y mantenidas por el Estado. Dado que no hay un tercero que ejecute las decisiones del Estado, los problemas de compromiso son particularmente graves en la esfera política.

Cuarto, la estructura de equilibrio de las instituciones económicas estará determinada por quién tenga el poder para lograr su objetivo, es decir, quién pueda crear y mantener instituciones económicas que lo beneficien. De este modo, la distribución del poder político determina las instituciones económicas, la distribución de los recursos y la tasa de crecimiento económico.

Quinto, el poder político adopta dos formas: el poder de derecho determinado por las instituciones políticas, como la Constitución y las normas electorales, y el poder de facto, que surge de la capacidad para solucionar el problema de la acción colectiva, para movilizar armas, etcétera. El poder de facto puede influir los resultados políticos independientemente de las instituciones políticas y su distribución, a menudo, determina críticamente cómo funciona en la práctica cierto conjunto de instituciones y si, en realidad, se obedece o no.

Sexto, en cualquier época la distribución del poder político de facto se ve influenciada, en gran medida, por la distribución de los recursos de la sociedad, ya que los que poseen más recursos pueden comandar más poder tanto a través de medios legítimos como personales y, tal vez, también pueden solucionar el problema de la acción colectiva más eficientemente. Por supuesto, a esta altura la distribución de los recursos es influenciada por las instituciones económicas y por los resultados económicos del pasado.

Por último, las instituciones políticas también son endógenas; el equilibrio actual del poder político, que incorpora tanto elementos de derecho como de facto, también determina las instituciones políticas futuras. Las instituciones políticas son importantes porque distribuyen, al menos dentro de los límites definidos por el ejercicio del poder de facto futuro, el poder político de derecho futuro. Dado que el poder de facto, por la naturaleza del problema de acción colectiva, es intrínsecamente transitorio y difícil de manejar, las instituciones políticas casi siempre son cruciales para la creación de una fuente de poder político duradero. Esto hace que el uso del poder político para cambiar las instituciones políticas sea muy atractivo para los grupos, de manera que pueda modificarse la distribución del futuro poder político a su favor.

9. La teoría en acción

Ahora consideraremos otros dos ejemplos que demuestran aún más nuestra teoría de las instituciones en acción. Al igual que los ejemplos que discutimos en la Sección 7, estos contienen todos los elementos de nuestra teoría expuestos de forma reducida en la Sección 1.2. Muestran el papel del poder político en la determinación de las instituciones económicas,

demuestran los diferentes factores, tanto de facto como de derecho, que determinan el poder político e ilustran cómo el poder de facto, en general, es utilizado para modificar las instituciones políticas con el fin de ejercer influencia en la distribución futura del poder político de derecho.

9.1. El ascenso de la monarquía constitucional y el crecimiento económico a principios de la Europa moderna

Nuestro primer ejemplo es el ascenso de la monarquía constitucional en Europa. En el periodo medieval, la mayoría de las naciones europeas estaban gobernadas por monarquías hereditarias. Sin embargo, a medida que el mundo feudal cambiaba, varios grupos luchaban por obtener derechos políticos y por reducir los poderes autocráticos de las monarquías. En Inglaterra este proceso ya había comenzado en 1215 cuando el rey Juan fue obligado por sus barones a firmar la Carta Magna, un documento que aumentaba los poderes de los barones, introducía el concepto de igualdad ante la ley y forzaba a los próximos reyes a consultarlos. Muchas otras naciones europeas también desarrollaron «parlamentos» que los reyes podían convocar para discutir asuntos vinculados con la recaudación y con la guerra (ver Graves, 2001; Ertman, 1997). Sin embargo, el movimiento para lograr una monarquía constitucional limitada no fue lineal ni simple. De hecho, en Francia, desde el comienzo del reinado de Luis XIV en 1638, apareció una monarquía absolutista más poderosa y con muy pocos controles. En realidad, los parlamentos feudales franceses, los Estados Generales, no fueron convocados entre 1614 y 1788, justo antes de la Revolución.

En Inglaterra los monarcas de la dinastía Tudor, en especial Enrique VIII y luego Isabel I, seguidos por los primeros reyes de la Casa de Estuardo, Jacobo I y Carlos I, también intentaron crear una monarquía absolutista. No obstante, fracasaron principalmente debido al Parlamento, que bloqueó los intentos de concentrar el poder. En Inglaterra el resultado constitucional fue establecido por la Guerra Civil de 1642 a 1651 y por la Revolución Gloriosa de 1688. En el primero de estos conflictos, las fuerzas del Parlamento derrotaron a los leales a Carlos I y el rey fue decapitado. En 1660 se restauró la monarquía cuando Carlos II se convirtió en rey, pero su hermano Jacobo II fue depuesto en 1688 y el Parlamento invitó a Guillermo de Orange a convertirse en rey.

Otros lugares de Europa, en particular los Países Bajos, experimentaron desarrollos similares a los de Inglaterra. Con el Ducado de Borgoña, los Países Bajos habían ganado una considerable cantidad de libertad política y económica, especialmente con el Gran Privilegio de 1477 que les daba a los Estados Generales de los Países Bajos Borgoñones el derecho a reunirse por propia iniciativa y restringir el derecho del gobernante a aumentar los impuestos. No obstante, los Países Bajos fueron heredados por los Habsburgo por medio del casamiento y en 1493 Maximiliano de Habsburgo revirtió el Gran Privilegio. Después de 1552, la guerra con Francia aumentó las necesidades fiscales de los Habsburgo, lo que los llevó a imponerle una mayor carga impositiva a los Países Bajos, que ya eran un área agrícola y mercantil próspera. En 1572 un creciente resentimiento fiscal y religioso provocó una serie de alzamientos contra los Habsburgo, principalmente orquestados por los intereses comerciales, que culminaron en la Guerra de Independencia que se ganó en 1648.

Mientras Inglaterra y los Países Bajos desarrollaban gobiernos constitucionales limitados, España y Portugal iban en la misma dirección que Francia hacia un mayor absolutismo. Ralph Davis (1973a: 66) observa [en Castilla]: «El rey gobierna sujeto solo a límites constitucionales débiles. En las primeras décadas del siglo xvi, la corona había reducido las pretensiones de la nobleza y del pueblo de Castilla, de manera que el órgano representativo, las Cortes, podía obstruir, pero no, como último recurso, evitar el aumento de los impuestos reales».

Estas trayectorias institucionales diferentes tuvieron una enorme consecuencia. Las economías de los Países Bajos y de Inglaterra avanzaron con respecto al resto de Europa, precisamente porque estos países habían desarrollado gobiernos constitucionales limitados. Esta forma de gobierno dio lugar a derechos de propiedad seguros, a un clima de inversión favorable y tuvieron rápidos efectos multiplicadores en otras instituciones económicas, especialmente en los mercados financieros (ver, por ejemplo, North y Weingast, 1989; de Vries y van der Woude, 1997). Mientras los Países Bajos y Gran Bretaña prosperaban, Francia estaba conmocionada por la Revolución Francesa y, para el siglo xix, España y Portugal eran naciones que se estaban empobreciendo. ¿Cómo podemos dar cuenta de esos caminos divergentes de principios del periodo moderno? ¿Por qué

Inglaterra y los Países Bajos desarrollaron gobiernos constitucionales limitados, pero Francia, España y Portugal no?

Proponemos una explicación en Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) que está relacionada con las diferentes respuestas de estos países frente a las oportunidades del «comercio atlántico», es decir, el comercio internacional y la actividad colonial que aparecieron tras el descubrimiento del Nuevo Mundo y el rodeo del cabo de Buena Esperanza a fines del siglo xv. Las cinco naciones participaron del comercio atlántico, pero lo hicieron de distintos modos y con consecuencias muy diferentes para la organización de la sociedad, las instituciones políticas y el posterior crecimiento económico.

En Inglaterra «la mayor parte del comercio era llevada adelante por personas o por pequeñas asociaciones, como la Compañía de Comerciantes Aventureros, la Levant Company (...) u otras de ese tipo» (David, 1973b: 41). Al menos para el 1600, había bastante libertad de ingreso en la clase comerciante inglesa. Lo mismo sucedía en los Países Bajos. En cambio, Rondo Cameron (1993: 127) describe la situación portuguesa de la siguiente manera: «El comercio de especias del Imperio Portugués en las Indias era un monopolio de la corona; la armada portuguesa se duplicó como flota mercante y todas las especias debían venderse a través de *Casa da India* (Casa de India) en Lisboa (...), no existía comercio alguno entre Portugal y Oriente, excepto el que el Estado organizaba y controlaba». Asimismo, en España el comercio colonial era un monopolio de la Corona de Castilla, que se lo delegaba a la Casa de Contratación en Sevilla. Este gremio de comerciantes era muy controlado por el gobierno (Parry, 1966: Capítulo 2). El principal objetivo de esas regulaciones era asegurarse de que todo el oro y la plata proveniente de las Américas fuera llevado a España, lo que creaba una fuente de ingresos impositivos directos para la corona. En consecuencia, las colonias de América Latina tenían prohibido comprar bienes manufacturados de otros lugares que no fueran España, y todas las exportaciones y las importaciones tenían que pasar por los canales controlados. Por ejemplo, hasta las reformas Borbónicas de mitad del siglo xviii, no se podía exportar nada directamente desde Buenos Aires y si alguien producía algo para exportar en la Pampa, ¡debía atravesar Los Andes y ser exportado desde Lima (Perú)!

A su vez, la fuente de las diferencias en la organización del comercio reflejaba las diferentes instituciones políticas de estos países. En esa época, el otorgamiento de monopolios de comercio era un instrumento fiscal clave para aumentar los ingresos; los monarcas más poderosos podían aumentar sus rentas otorgando monopolios de comercio o controlando directamente el comercio internacional, mientras que los monarcas más débiles no podían hacerlo. A finales del siglo xv, la corona era mucho más fuerte en Francia, España y Portugal que en Gran Bretaña y en los Países Bajos y este fue el factor más importante en las diferencias en la organización del comercio internacional. De hecho, cuando los monarcas de Tudor y de la Casa de Estuardo intentaron crear monopolios parecidos a los que había en España y en Portugal, el Parlamento inglés los bloqueó con éxito (ver, por ejemplo, Hill, 1969). En consecuencia, a medida que el comercio mundial se expandía durante los siglos xvi y xvii, en Inglaterra y en los Países Bajos, los comerciantes involucrados en el comercio internacional se enriquecían, pero en Francia, España y Portugal, se enriquecían la corona y sus grupos aliados. En Inglaterra y en los Países Bajos, pero no en Francia, España ni Portugal, una nueva clase de comerciantes (y la burguesía en Inglaterra) apareció con intereses directamente opuestos a los de la Casa de Estuardo y de los Habsburgo; ese grupo tendría un papel central en los cambios políticos posteriores.

En el caso de los Países Bajos, de Jan Vries y Ad van der Woude (1997) afirman que «los intereses económicos urbanos finalmente creían que era ventajoso escapar del alcance imperial de los Habsburgo» (pág. 369) y que «los pilares tradicionales de la economía marítima (...) fueron los que apoyaron y fortalecieron a la incipiente República cuando más lo necesitaba» (pág. 366). Asimismo, en el caso de Ámsterdam, «Los opositores de [los Habsburgo] incluían a la mayoría de los comerciantes internacionales de la ciudad (...). En 1578 un nuevo consejo de la ciudad de Ámsterdam se unió a la suerte de la ciudad con el Príncipe de Orange (...), entre los comerciantes que volvieron del (...) exilio, se encontraban [familias enteras] y varias generaciones de sus descendientes que dominarían la ciudad durante mucho tiempo» (1997: 365). La expansión del comercio mundial enriqueció y amplió precisamente a esos grupos de la sociedad holandesa que más se oponían al gobierno de los Habsburgo. Jonathan Israel (1995: 241-242) escribe: «Desde 1590 hubo una mejora considerable en

las circunstancias económicas de la República. El comercio y el transporte se expandieron extraordinariamente, al igual que las ciudades. Como consecuencia, el poder financiero de los Estados creció con rapidez y fue posible mejorar cualitativa y cuantitativamente el ejército en un breve lapso de tiempo. El número de soldados en el ejército pasó de 20.000 hombres en 1588 a 32.000 en 1595, y su artillería, sus métodos de transporte y su entrenamiento se transformaron» (ver también Israel, 1989: Capítulo 3). En 1629 los holandeses podían utilizar un ejército de 77.000 hombres, 50 % más grande que el ejército español de Flandes (Israel, 1995: 507). Como consecuencia de la Revuelta Holandesa, los Países Bajos desarrollaron una forma republicana de gobierno, muy acorde a los intereses comerciales. De Vries y van der Woude (1997: 587) así describen la nueva élite política que surgió tras la Revuelta Holandesa: «Del 6 % al 8 % de las familias urbanas tenían un ingreso mayor a 1000 florines por año. Esto fue la *grote burgerij* de la que surgió el liderazgo político y económico del país. Aquí encontramos, ante todo, a los comerciantes». Estos autores indican cómo los comerciantes dominaban los gobiernos de Leiden, Róterdam y de las ciudades de dos grandes estados: Zelanda y Holanda.

En Inglaterra la Guerra Civil y la Revolución Gloriosa coincidieron con la gran expansión de los grupos mercantiles ingleses en el Atlántico. La Compañía Británica de las Indias Orientales fue fundada en 1600 como la culminación de una serie de esfuerzos tendientes a desarrollar las rutas del comercio con Asia. La década de 1620 fue testigo de la gran expansión del cultivo de tabaco en Virginia y, poco tiempo después, se dio el desarrollo de las colonias inglesas de azúcar altamente rentables en el Caribe. Por último, en la década de 1650, los ingleses comenzaron a apropiarse del comercio esclavo del Atlántico. Tanto la Guerra Civil como la Revolución Gloriosa fueron las principales batallas por los derechos y las prerrogativas de la monarquía. En ambos casos, los nuevos intereses comerciales se pusieron predominantemente del lado de la burguesía que exigía límites a los poderes de la monarquía con el fin de proteger su propiedad y su comercio.

La mayoría de los comerciantes que comercializaban con las Américas y en Asia apoyaron al Parlamento durante la Guerra Civil. Douglas Brunton y Donald Pennington (1954: 62) también observaron que «en todo el país, probablemente había una preponderancia del sentimiento parlamentario

entre los comerciantes». Los análisis detallados de los miembros iniciales del Parlamento Largo de 1640 muestran que una importante mayoría de comerciantes apoyaban la causa parlamentaria (ver Brenner, 1973, 1993; Keeler, 1954; y Brunton y Pennington, 1954). Los miembros de la Cámara de los Comunes de la Ciudad de Londres (el principal centro de la actividad comercial), así como muchos de los distritos electorales comerciales que no eran de Londres, como Southampton, Newcastle y Liverpool, apoyaban al Parlamento en oposición al rey. Entre esos hombres, se encontraban comerciantes profesionales y aristócratas que invertían en la colonización de las Américas. Estos nuevos comerciantes también brindaron el apoyo financiero que el Parlamento necesitaba en los primeros tiempos difíciles de la guerra. Se convirtieron en los agricultores de exportación del nuevo régimen y, por lo tanto, otorgaron anticipos de decenas de miles de libras que eran esenciales para armar el ejército (Brenner, 1973: 82).

Steven Pincus (1998, 2001, 2002) documenta aún más el papel crítico de los intereses comerciales en la Revolución Gloriosa y concluye (2002: 34): «La comunidad de comerciantes de Inglaterra apoyó activamente el plan de invasión de Guillermo y proporcionó un apoyo financiero clave para el régimen en los críticos primeros meses». Observa que Jacobo II favoreció a la Compañía Británica de las Indias Orientales y otorgó varios privilegios de monopolio para apartarse de la clase comercial. De este modo, «no resulta sorprendente que la comunidad comercial haya destinado dinero a las arcas de Guillermo de Orange en 1688» (Pincus, 2002: 32-33).

Los cambios en la distribución del poder político, las instituciones políticas y, por consiguiente, las instituciones económicas en Inglaterra y en los Países Bajos no tenían sus equivalentes en los países con instituciones relativamente absolutistas, como España y Portugal, donde la corona podía controlar de cerca la expansión del comercio. En esos países la monarquía y sus grupos aliados eran los principales beneficiarios de las primeras ganancias provenientes del comercio atlántico, por lo que los grupos que favorecían el cambio político y económico no se tornaron lo suficientemente fuertes para inducir esa modificación. Como consecuencia, solo en los Países Bajos y en Inglaterra surgió el gobierno constitucional y estaban seguros los derechos de propiedad. Por consiguiente, fueron los que prosperaron.

¿Por qué las monarquías de España y de Portugal no pudieron negociar un conjunto más eficiente de instituciones? O bien, ¿por qué los monarcas de la Casa de Estuardo de Inglaterra tuvieron que ser decapitados o tuvieron que abandonar el poder para que pudieran surgir mejores instituciones económicas?

Parece bastante claro que un cambio a un conjunto de instituciones más eficientes en España y en Portugal no podría haber sido posible bajo los auspicios del Estado absolutista, y una reducción del poder del Estado era, sin duda, adversa a los intereses de la corona. En el caso de Inglaterra, Christopher Hill (1961a: 22) afirma directamente que la razón por la cual los monarcas de Tudor y de la Casa de Estuardo no estaban a favor de instituciones económicas eficientes era que temían que eso socavara su poder político. Afirma lo siguiente:

En general, la actitud oficial hacia el avance industrial era hostil o, en el mejor de los casos, indiferente. Eran recelosos del cambio social y de la movilidad social, del rápido enriquecimiento de los capitalistas, y le temían a las fluctuaciones del mercado y del desempleo, de los vagabundos y al desorden social (...), los códigos de Isabel tenían como objetivo estabilizar la estructura de clase existente, la ubicación de la industria y el flujo de oferta de trabajo al otorgar privilegios y al colocar obstáculos en el camino de la movilidad y la libertad para contratar.

Hasta ahora, el resumen explica por qué un cambio en el equilibrio del poder político (de facto) en Inglaterra y en los Países Bajos provocó un conjunto de instituciones económicas que favorecían los intereses de los comerciantes. Pero, en realidad, sucedió mucho más durante el siglo XVII: se introdujo un conjunto totalmente nuevo de instituciones políticas, de regímenes constitucionales que limitaban el poder de la monarquía. El motivo por el cual los comerciantes y la burguesía de Inglaterra (y los comerciantes de los Países Bajos) utilizaron sus poderes recién adquiridos para la reforma política ilustra la dinámica del poder político que nuestra perspectiva teórica enfatiza.

Por ejemplo, en el caso de Inglaterra, si bien en 1688 el Parlamento podría haber sido fuerte, no podía estar seguro de si este poder duraría. De hecho, la capacidad para resolver el problema de acción colectiva y para manejar

el poder de facto es intrínsecamente transitoria. A modo de ejemplo, el Parlamento venció a Jacobo II con la ayuda de un ejército holandés, luego de lo cual invitaron a Guillermo de Orange a tomar el trono. ¿Cómo podían anticipar si Guillermo intentaría o no imponer las prerrogativas absolutistas que Jacobo II había exigido?

El modo de tornar permanente el poder transitorio es plasmándolo en las reglas de juego, que es lo que el Parlamento inglés hizo exactamente luego de 1688. Los cambios en las instituciones posteriores a 1688 tuvieron enormes e importantes efectos. Por ejemplo, en el siglo XVIII, la monarquía inglesa podía pedir prestado grandes cantidades de dinero porque el control fiscal del Parlamento garantizaba que no incumpliría (ver Brewer, 1988; Stasavage, 2003). Este pedido de dinero ha sido considerado crucial para el éxito de la maquinaria bélica inglesa. Asimismo, con el Parlamento en control de la política fiscal, la corona ya no podía obtener dinero a través de impuestos arbitrarios ni otorgar derechos de monopolio a cambio de dinero —cuestiones que antes habían sido fuentes constantes de fricción entre la corona y el Parlamento—. Además, después de 1688, una mayor seguridad de los derechos de propiedad en Inglaterra provocó una enorme expansión de las instituciones financieras y de los mercados (Neal, 1990) que, según North y Weingast (1989), colocaron las bases institucionales para la Revolución Industrial.

Sin duda, la corona inglesa no quedó sin ningún poder residual, por lo que podría haber intentado armar un golpe contra el Parlamento para volver a cambiar las instituciones políticas a su favor. Por supuesto, esto sucedió en algunos lugares, como en Francia luego de 1849, cuando Luis Napoleón armó un golpe exitoso para recuperar los privilegios absolutistas perdidos en 1848. Sin embargo, los cambios en las instituciones políticas alteran la naturaleza del *statu quo* significativamente; en consecuencia, influye en la futura distribución del poder político de derecho. Las instituciones políticas no son inamovibles y pueden cambiar, pero aun así crean una fuente de poder político más duradero que el mero poder de facto.

9.2. Resumen

El surgimiento del gobierno constitucional en algunas sociedades de la primera etapa de la Europa moderna proporciona un buen ejemplo de cómo las instituciones económicas, que dan forma a los resultados económicos, son determinadas por el poder político, que, a su vez, está determinado por las instituciones políticas y por la distribución de los recursos de la sociedad. En este periodo, los Países Bajos e Inglaterra prosperaron porque tenían buenas instituciones económicas, especialmente derechos de propiedad seguros y mercados financieros bien desarrollados. Tuvieron estas instituciones económicas porque sus gobiernos estaban controlados por grupos con un fuerte interés personal en ellas. Estos grupos manejaron el poder político gracias a la estructura de las instituciones políticas, es decir, recibieron el poder de derecho después de la Revuelta Holandesa en los Países Bajos y de la Guerra Civil y la Revolución Gloriosa en Inglaterra.

Retrocediendo un poco, vemos que las instituciones políticas les asignaron más poder político de derecho a los intereses comerciales en Inglaterra y en los Países Bajos que en Francia, España o Portugal, debido a los cambios fundamentales que sufrieron las instituciones políticas durante la década de 1600. Estos cambios sucedieron porque los intereses comerciales de Inglaterra y de los Países Bajos adquirieron considerable poder político de facto como resultado de la mejora de sus fortunas económicas, una consecuencia en sí misma de la interacción del comercio atlántico y de la organización del comercio internacional en estos países. De forma crucial para nuestra perspectiva analítica, esos intereses comerciales utilizaron su poder de facto para reformar (o revolucionar) las instituciones políticas, de manera que pudieran adquirir poder político de derecho y consolidar sus ganancias.

Por lo tanto, estos eventos ilustran los diversos elementos de nuestra perspectiva teórica. En especial, muestran de qué manera resulta útil pensar en las instituciones políticas y en la distribución de los recursos económicos como las variables de estado del sistema dinámico, que determinan la distribución del poder político y, por medio de ese canal, las instituciones económicas y el desempeño económico. Las instituciones políticas y la distribución de los recursos económicos son, en sí mismas,

exógenas y están determinadas por el poder político y por las instituciones económicas, como se demuestra por el hecho de que la distribución de los recursos económicos cambió considerablemente durante el siglo *xvi* como consecuencia de las nuevas oportunidades económicas presentadas por el surgimiento del comercio atlántico y estos cambios fueron influenciados, de manera crucial, por las instituciones económicas existentes (la organización del comercio internacional). Asimismo, el cambio en el equilibrio del poder político provocó los cambios en las instituciones políticas por medio de la Guerra Civil inglesa, la Revolución Gloriosa y la Revuelta Holandesa.

9.3. El ascenso de la democracia electoral en Gran Bretaña

Un segundo ejemplo, sobre la base de lo expuesto en Acemoglu y Robinson (2000a, 2001, 2003), es el ascenso de la democracia de masas. A principios del siglo *xix*, los países europeos eran gobernados por pequeñas élites. La mayoría tenía legislaturas electivas que casi siempre eran descendientes de parlamentos medievales, pero el sufragio estaba muy limitado a los hombres con cantidades relativamente grandes de bienes, ingresos o riqueza. No obstante, a medida que el siglo y la Revolución Industrial avanzaban, este monopolio político fue desafiado por los que no podían votar, quienes se involucraron en una acción colectiva para forzar el cambio político.

Frente a estos desarrollos, las élites respondieron de tres formas. Primero, haciendo uso del ejército para reprimir a la oposición, como en las respuestas a las revoluciones de 1848. Segundo, haciendo concesiones económicas para sobornar a la oposición —esta es la explicación estándar para el inicio del Estado de bienestar de la Alemania de Otto von Bismarck—. Tercero, si la represión y las concesiones no resultaban atractivas ni efectivas, las élites ampliaban el sufragio y les daban poder político a los que antes no podían votar —crearon los precedentes de la democracia moderna—.

La historia del ascenso de la democracia en Gran Bretaña es, de muchas formas, representativa de las experiencias de muchos otros países europeos. En Gran Bretaña el primer movimiento importante hacia la democracia llegó con la Ley de Reforma de 1832. Esta ley eliminó muchas de las peores iniquidades del anterior sistema electoral, en especial, los «burgos

podridos», en los que muy pocos votantes elegían a varios miembros del Parlamento. La reforma de 1832 también estableció el derecho a votar basado uniformemente en la propiedad y en los ingresos. La reforma se aprobó en el contexto de un creciente descontento popular con el *statu quo* político de Gran Bretaña.

Para la década de 1820, la Revolución Industrial ya estaba muy avanzada y la década previa a 1832 había sido testigo de disturbios y malestar popular. Fueron importantes los Disturbios de los Ludistas de 1811 a 1816, los Disturbios de Spa Fields de 1816, la Masacre de Peterloo de 1819 y los Disturbios de Swing de 1830 (para acceder a un resumen, ver Stevenson, 1979). Otro catalizador para las reformas fue la Revolución de Julio de 1830 en París. Muchos de estos sucesos fueron liderados y orquestados por los nuevos grupos de la clase media, que se estaban creando con la expansión de la industria y de la economía británica. Por ejemplo, en el sistema anterior a 1832, Manchester y Sheffield no tenían miembros de la Cámara de los Comunes.

Existe poca disidencia entre los historiadores de que el motivo de la Reforma de 1832 fue evitar los disturbios sociales (por ejemplo, Lang, 1999: 36). La Ley de Reforma de 1832 aumentó el electorado total de 492.700 a 806.000 votantes, que representaron alrededor del 14,5 % de la población adulta masculina. Aun así, la mayoría de los británicos no podían votar y la élite todavía tenía considerable libertad para el clientelismo, dado que los 123 distritos electorales aún tenían menos de 1000 votantes. También hay evidencia de la continua corrupción y de la intimidación de los votantes hasta la Ley del Voto de 1872 y la Ley contra las Prácticas Corruptas e Ilegales de 1883. Por lo tanto, la Ley de Reforma no creó una democracia de masas, sino que fue diseñada como una concesión estratégica. Al presentar su reforma electoral ante el Parlamento de Gran Bretaña en 1831, el primer ministro Earl Grey sabía bien que esa era una medida necesaria para evitar una posible revolución. Afirmó que «el objetivo principal de mi reforma es evitar la necesidad de una revolución (...), se reforma para preservar el poder y no para derrocarlo (citado en Evans, 1983: 212)».

Por consiguiente y como era de esperar, la cuestión de la reforma parlamentaria todavía estaba muy presente luego de 1832 y fue tomada

principalmente por el movimiento cartista. Sin embargo, como observa Stephen Lee (1994: 137): «La Cámara de los Comunes fue, en gran medida, hostil con la reforma porque en esa etapa no veía la necesidad». Esto había cambiado en 1867, en gran parte, debido a una yuxtaposición de factores, incluida la grave crisis del ciclo comercial que provocó una importante miseria económica y una mayor amenaza de violencia. También fue significativa la fundación de la Unión Nacional para la Reforma en 1864 y la Liga de la Reforma en 1865; y los disturbios de Hyde Park de julio de 1866 proporcionaron el catalizador más inmediato.

Sean Lang (1999: 75) concluye su debate diciendo: «El asunto de Hyde Park, unido a otros estallidos de violencia, ayudaron a destacar la idea de que sería mejor mantener la buena voluntad de los trabajadores respetables que alienarlos». La reforma fue propuesta inicialmente por el primer ministro liberal John Russell en 1866, pero fue rechazada por los conservadores y el primer ministro disidente. Como consecuencia, el gobierno de Russell cayó y los conservadores formaron una administración minoritaria con lord Derby como su líder en la Cámara de los Lores y Benjamín Disraeli quedó a cargo de la Cámara de los Comunes. Fue este último quien luego creó una coalición para aprobar la Segunda Ley de Reforma en 1867. Como consecuencia de esas reformas, el electorado total se expandió de 1,36 millones a 2,48 millones, y los votantes de la clase trabajadora se convirtieron en la mayoría de todos los distritos electorales urbanos. El electorado se volvió a duplicar con la Tercera Ley de Reforma de 1884, que extendió las mismas regulaciones en materia de voto que ya existían en los burgos (distritos electorales urbanos) a los condados (distritos electorales rurales). La Ley de Redistribución de 1885 eliminó muchas desigualdades remanentes en la distribución de las bancas y, a partir de este momento, Gran Bretaña solo tuvo distritos electorales de un único miembro (antes muchos distritos electorales habían elegido dos miembros —los dos candidatos que habían obtenido más votos—). Luego de 1884, alrededor del 60 % de los hombres adultos pudieron votar. Una vez más, el desorden social parece haber sido un factor importante detrás de la ley de 1884.

En Gran Bretaña, las Leyes de Reforma 1867-1884 fueron un punto de inflexión en la historia del Estado británico. Las instituciones económicas también comenzaron a cambiar. En 1871 Gladstone reformó el servicio

civil (cuerpo de funcionarios) y lo abrió a la revisión del pueblo, lo que lo hizo meritocrático. Los gobiernos liberales y conservadores introdujeron una considerable cantidad de legislación sobre el mercado de trabajo, fundamentalmente, para cambiar la naturaleza de las relaciones industriales a favor de los trabajadores. Durante 1906-1914, el Partido Liberal, bajo el liderazgo de Herbert Asquith y David Lloyd George, introdujo un Estado redistributivo moderno en Gran Bretaña, que incluyó seguros de salud y de desempleo, pensiones financiadas por el gobierno, salarios mínimos y un compromiso con la recaudación redistributiva. Como correlato de los cambios fiscales, los impuestos como una proporción del Producto Nacional se duplicaron en los treinta años posteriores a 1870 y luego se duplicaron de nuevo. Mientras tanto, la progresividad del sistema impositivo también aumentó (Lindert, 2004). Finalmente, también existe consenso entre los historiadores económicos acerca de que la desigualdad en Gran Bretaña disminuyó luego de la década de 1870 (ver Lindert, 2000, 2004).

Mientras tanto, el sistema educativo, que había sido principalmente para las élites o había sido manejado por las confesiones religiosas durante la mayor parte del siglo XIX, fue abierto a las masas; por primera vez, la Ley de Educación de 1870 le exigía al gobierno comprometerse con la provisión sistemática de educación universal, la cual se convirtió en gratuita en 1891. La edad de finalización escolar se estableció en los 11 años en 1893, aumentó a 12 años en 1899 y se introdujeron disposiciones especiales para los niños de las familias necesitadas (Mitch, 1993). Como consecuencia de estos cambios, la proporción de niños de 10 años inscritos en la escuela, que era del 40 % en 1870, aumentó al 100 % en 1900 (Ringer, 1979: 207). Por último, en 1902 otra ley originó una enorme expansión en los recursos para las escuelas e introdujo las escuelas de gramática que posteriormente se transformaron en las bases para la educación secundaria en Gran Bretaña.

Tras la Gran Guerra, la Ley para la Representación de las Personas de 1918 les otorgó el derecho a voto a todos los hombres adultos mayores de 21 años, así como a las mujeres con una remuneración superior a 30 que eran contribuyentes o que estaban casadas con contribuyentes. A la larga, todas las mujeres pudieron votar en los mismos términos que los hombres en 1928. Las medidas de 1918 fueron negociadas durante la guerra y pueden reflejar, hasta cierto punto, un *quid pro quo* entre el gobierno y las

clases trabajadoras que eran necesarias para luchar y producir municiones. Sin embargo, John Garrard (2002: 69) observa que «la mayoría asumió que si el sistema debía sobrevivir y “la satisfacción y la estabilidad prevalecer”, no se le podía negar la ciudadanía universal a los hombres, quienes consideraban que habían sufrido mucho y que habían notado la Revolución Rusa».

En conjunto, es clara la imagen que surge de la historia política de Gran Bretaña. Desde 1832, cuando el país era gobernado por los relativamente ricos, en especial por la aristocracia rural, se llevó a cabo una serie de concesiones estratégicas a lo largo de un periodo de ochenta y seis años. Estas concesiones tenían como objetivo incorporar a quienes antes no tenían derecho a voto en la política, puesto que se consideraba que la alternativa suponía malestar social, caos y posiblemente una revolución. Las concesiones fueron graduales porque en 1832 la paz social podía comprarse sobornando a las clases medias. Asimismo, el efecto de las concesiones fue debilitado por los detalles específicos de las instituciones políticas, en particular la continua naturaleza no representativa de la Cámara de los Lores, que si bien fue desafiada durante las reformas de 1832, proporcionaba un importante baluarte para los ricos contra el potencial de las reformas radicales que emanaban de una Cámara de los Comunes democratizada. A medida que las clases trabajadoras se reorganizaron a través del movimiento cartista y posteriormente mediante los sindicatos, se tuvieron que realizar otras concesiones. La Gran Guerra y sus consecuencias sellaron la oferta final de una democracia completa. A pesar de que la presión de los que estaban privados del derecho al voto tuvo un papel menos importante en algunas reformas que en otras y otros factores indudablemente fueron preponderantes, la amenaza del desorden social fue la principal fuerza impulsora detrás de la creación de la democracia en Gran Bretaña.

La historia del ascenso de la democracia de las masas que surge de la evidencia británica es una en la que los cambios económicos y sociales, conectados con la industrialización (por ejemplo, una mayor desigualdad) y con la urbanización, aumentaron el poder de facto en los que no poseían el derecho a voto. En respuesta, exigieron derechos políticos, en especial, cambios en las instituciones políticas que distribuirían

el futuro poder político a su favor. Estos cambios en las instituciones políticas fueron, en muchos sentidos, la causa directa de los cambios en las instituciones económicas, en particular, en el mercado de trabajo, la política gubernamental y el sistema educativo, que tuvieron consecuencias distribucionales extraordinarias, incluido un descenso de la desigualdad.

¿Por qué las élites de Gran Bretaña crearon una democracia? Nuestra discusión deja en claro que la democracia no surgió de los actos voluntarios de una élite progresista. En muchos aspectos, se forzó a la élite a aceptar la democracia, debido a la amenaza de una revolución. No obstante, la democratización no fue el único resultado potencial ante la presión de los que no tenían derecho a voto ni siquiera frente a la amenaza de una revolución. Muchos otros países debieron enfrentar las mismas presiones, pero las élites políticas decidieron reprimir a los que no tenían derecho a voto en lugar de hacer concesiones con ellos. En Europa esto sucedió con regularidad en el siglo XIX, aunque la mayoría de los países ya había aceptado que la democracia era inevitable para fines del siglo XX. La represión duró mucho más como respuesta favorita de las élites en América Latina y todavía es la opción preferida para las actuales élites políticas de China o Birmania.

El problema con la represión es que es costosa. Ante las demandas de democracia, las élites políticas deben enfrentarse a una compensación. Si otorgan la democracia, pierden el poder sobre la política y deben afrontar la perspectiva de una posiblemente radical distribución. Por su parte, los riesgos de la represión destruyen los bienes y la riqueza. En el ambiente urbanizado europeo del siglo XIX (Gran Bretaña estaba urbanizada en un 70 % al momento de la Segunda Ley de Reforma), las masas sin derecho a voto estaban relativamente bien organizadas y, por lo tanto, eran difíciles de reprimir. Asimismo, la industrialización había dado lugar a una economía basada en el capital físico y, cada vez más, en el capital humano. Esos bienes son de fácil destrucción cuando existe represión y conflicto, lo que hace que la primera sea una opción incluso más costosa para las élites. En cambio, en las sociedades predominantemente agrícolas, como muchos lugares de América Latina a principios de siglo o en la actual Birmania, el capital físico y humano casi no tiene importancia, por lo que la represión es más sencilla y más barata. Además, en esos entornos no solo es más barata

la represión, sino que la democracia es potencialmente mucho peor para las élites debido a la perspectiva de una radical reforma agraria. Dado que el capital físico es mucho más difícil de redistribuir, las élites de Europa occidental descubrieron que la democracia era mucho menos amenazante.

Ante la amenaza de revueltas y caos social, las élites políticas también pueden intentar evitar entregar su poder político haciendo concesiones, como la redistribución del ingreso u otras políticas que favorecen a quienes no pertenecen a las élites y a los que no tienen derecho a voto. Sin embargo, el problema de las concesiones es su credibilidad, en especial, cuando el poder de facto es transitorio. Por ejemplo, si una crisis, como la pérdida de la cosecha o la recesión del ciclo comercial, crea una oportunidad única para solucionar el problema de la acción colectiva y desafía al régimen existente, las élites querrán responder con la promesa de las concesiones políticas. Pero las ventanas de oportunidades desaparecen y resulta complejo mantener la acción colectiva que implica que las personas protesten en las calles y que estén lejos de sus familias y de sus trabajos. Así, la acción colectiva se disipa con rapidez y una vez que eso sucede, el gobierno tiene un incentivo para incumplir su promesa en materia de concesiones. La promesa de las concesiones, que las personas saben que no es creíble, tiene pocas probabilidades de desactivar la acción colectiva. Por consiguiente, Acemoglu y Robinson (2000a, 2001, 2003) afirman que la democratización ocurrió como una forma de hacer creíbles los compromisos para las personas sin derecho a voto. La democratización fue un compromiso creíble en materia de redistribución futura, porque reasignó el poder político de derecho de las élites a las masas. En democracia, los segmentos más pobres de la sociedad serían más poderosos y podrían votar, en otras palabras, podrían usar su poder político de derecho para implementar instituciones económicas y políticas coherentes con sus intereses. Por lo tanto, la democratización fue un modo de transformar el poder de facto transitorio de las personas pobres sin derecho a voto en un poder político de derecho más duradero.

9.4. Resumen

El surgimiento de la democracia de las masas es otro ejemplo que ilustra nuestra teoría de las instituciones. En el siglo XIX, las instituciones económicas, especialmente en el mercado de trabajo, eran desventajosas

para los pobres. A modo de ejemplo, los sindicatos eran ilegales y aún en 1850 en Gran Bretaña, si los trabajadores intentaban organizar un sindicato, podían ser enviados a la colonia penal de Tasmania (Australia). Los pobres no podían alterar las instituciones económicas a su favor porque, al no contar con el derecho a voto, tenían poco poder político de derecho y limitado poder de facto, ya que, en general, no podían solucionar sus problemas de acción colectiva.

No obstante, los cambios en la estructura de la sociedad y en la economía durante el inicio del siglo XIX alteraron el equilibrio del poder político, lo que hizo que el ejercicio del poder de facto por parte de quienes no contaban con el derecho a voto fuera más sencillo [Tilly (1995) y Tarrow (1998) documentan la cambiante naturaleza cualitativa de la acción colectiva en este periodo].

El aumento del poder político de facto de los pobres exigía un cambio en las instituciones políticas a su favor para calmar la amenaza de una revolución. Esto afectaría la futura distribución del poder político de derecho y, en consecuencia, aseguraría las instituciones económicas y las políticas coherentes con sus intereses.

Si los aumentos en el poder de facto se traducían o no en una democracia dependía de muchos factores, en especial, cuán difícil y costoso era para las élites usar la represión para enfrentar el aumento de poder de las masas, y cuán costosa era la perspectiva de una democracia. Los cambios en las instituciones políticas que ocurrieron con la democracia tuvieron consecuencias significativas para las instituciones económicas. En el caso de Gran Bretaña, el periodo posterior a la Segunda Ley de Reforma de 1867 provocó que el Estado británico se comprometiera a proporcionar educación universal y también originó cambios radicales en las instituciones del mercado de trabajo, lo que les permitió a los sindicatos constituirse legalmente por primera vez y aumentar el poder de negociación de la mano de obra. En consecuencia, las instituciones económicas cambiaron de modo radical a favor de aquellos que recién habían sido dotados de poder político de derecho, en especial, los relativamente pobres. De hecho, este es un resultado general de la democratización. La democracia les otorga el voto a los pobres y estos pueden usar la democracia para inclinar las

instituciones económicas y la distribución de los ingresos de la sociedad a su favor (Li, Squire y Zou, 1998; Rodrik, 1999).

Por lo tanto, el surgimiento de la democracia en la Europa del siglo XIX también ilustra el funcionamiento de nuestra perspectiva teórica. En particular, muestra cómo las instituciones políticas determinan las instituciones económicas y las políticas y, en consecuencia, la distribución de los recursos. Además, manifiesta cómo las instituciones políticas cambian especialmente en respuesta a un desequilibrio del poder político de facto, como una manera creíble de influir en la futura distribución del poder político de derecho.

10. Futuros caminos

En este capítulo, hemos propuesto una perspectiva analítica para pensar por qué algunos países crecen más rápido y son más ricos que otros. Siguiendo a North y Thomas (1973), enfatizamos que la mayor parte de la teoría del crecimiento económico se centra solo en los determinantes inmediatos de la prosperidad. Si bien esta obra ha sido útil para ayudarnos a comprender la mecánica del crecimiento, no logra proporcionar una explicación satisfactoria de por qué algunos países crecen, pero otros no. Los análisis aún más recientes que han destacado las instituciones y las imperfecciones del mercado e incluso la economía política no han brindado explicaciones convincentes del motivo por el cual los países difieren en su conjunto de instituciones de equilibrio. La principal meta de investigación deberá ser ir más allá del modelo neoclásico de crecimiento y de sus ampliaciones modernas, y buscar las causas reales, es decir, los determinantes fundamentales del crecimiento.

Afirmamos que la evidencia disponible guarda relación con la visión que establece que el crecimiento de una sociedad depende de cómo está organizada su economía —de sus instituciones económicas—. Por lo tanto, proponemos el esquema de una teoría de instituciones y la ilustramos por medio de una serie de ejemplos históricos. Destacamos que una teoría de por qué los distintos países tienen diferentes instituciones económicas debe basarse en la política, la estructura del poder político y la naturaleza de las instituciones políticas. Queda mucho por hacer. La perspectiva analítica

que detallamos es, en gran medida, verbal y no matemática; por lo tanto, por su propia naturaleza, no está totalmente especificada. La tarea más importante para el futuro es construir modelos formales que incorporen y amplíen estas ideas. Aunque parte de nuestro trabajo anterior [por ejemplo, Acemoglu y Robinson (2000a, 2001); Acemoglu (2003b)] formaliza los aspectos de esta perspectiva analítica, todavía no se ha desarrollado el modelo completo.

También hay muchas cuestiones importantes que quedaron fuera de nuestra perspectiva analítica, que parecen ofrecer áreas productivas para investigación futura. Primero, a pesar de que sabemos que las instituciones, tanto económicas como políticas, perduran por largos periodos de tiempo, casi siempre durante siglos (y, a veces, milenios), aún no tenemos una comprensión satisfactoria de los mecanismos a través de los cuales las instituciones persisten.

Segundo, y muy relacionado, si bien las instituciones a menudo perduran, a veces cambian. Contamos con importantes ejemplos de sociedades que han modificado radicalmente sus instituciones políticas y económicas. Algunas lo hacen por cuestiones internas, como Francia luego de la Revolución de 1789, y otras debido a presiones externas, como Japón tras la Restauración Meiji o Rusia después de la Guerra de Crimea.

El punto fundamental aquí es que tanto la persistencia institucional como el cambio institucional son resultados del equilibrio. Los enfoques que postulan a la persistencia institucional como una realidad y que luego consideran que los cambios institucionales son eventos inusuales no serán satisfactorios. Se deben analizar ambos fenómenos como parte de la misma perspectiva dinámica del equilibrio.

Un tipo de cambio institucional, coherente con los ejemplos que analizamos en este capítulo, sucede cuando quienes se benefician del conjunto existente de instituciones son obligados a aceptar el cambio, ya sea porque son los perdedores en un proceso de lucha o porque existe una amenaza de revolución interna (otra posibilidad es que puedan aceptar el cambio debido a una amenaza de invasión externa). Sin embargo, el cambio institucional también puede darse porque el conjunto de instituciones

económicas que es óptimo para un grupo particular con poder político puede variar con el tiempo, a medida que las variables de estado del sistema y las oportunidades económicas evolucionan. Un ejemplo puede ser el fin de la esclavitud en el Imperio Británico y otro los cambios económicos y políticos introducidos por Mijaíl Gorbachov en la Unión Soviética en la década de los ochenta. Necesitamos más investigación sobre los mecanismos dinámicos que están en funcionamiento [para un modelo de ese tipo de proceso, ver Tornell (1997)].

Por último, es importante comprender el papel de la política y de las intervenciones en el cambio del equilibrio institucional. Si bien la investigación de las ciencias sociales es de interés intrínseco, uno podría esperar que una teoría fundamental convincente sobre el crecimiento comparativo basada en las instituciones dé lugar a conclusiones en materia de política que nos ayudarán a mejorar las instituciones y, en consecuencia, las vidas y el bienestar de las personas que viven en países pobres. Debería ser obvio que, en este momento, estamos lejos de poder sacar esas conclusiones. En un mundo en el que las elecciones políticas se hacen racionalmente y son endógenas con respecto a la estructura de las instituciones, que en el fondo son endógenas, brindar asesoramiento en materia de políticas es una cuestión conceptualmente compleja [para conocer reflexiones sobre este tema, ver Acemoglu *et al.* (2003)]. Sin embargo, reconocer nuestra actual falta de conocimiento sobre esta materia de ninguna manera disminuye su importancia ni su papel como el Santo Grial de la investigación de la economía política. Además, creemos que perspectivas teóricas mejores y más realistas empíricamente nos acercarán a ese Santo Grial en el futuro.

Notas

* Título original "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, 2005, pp. 385-472. **Reproducido con el permiso de los autores, traducción autorizada al español.**

¹ Como discutimos anteriormente, si bien algunas contribuciones recientes a la teoría del crecimiento enfatizan la importancia de las políticas económicas, como los impuestos y los subsidios a las investigaciones, las barreras a la adopción de la tecnología y la política en materia de capital humano, en general, esas contribuciones explican por qué existen diferencias en esas políticas entre los países.

2. Incluimos la advertencia «un grupo relativamente amplio» porque cuando un pequeño grupo que tiene oportunidades de inversión significativas es el dueño del poder, a veces, puede optar por un sistema oligárquico en el que sus propios derechos de propiedad son protegidos, pero no los del resto de la población (ver Acemoglu, 2003b).
3. En Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), acuñamos el término *instituciones de propiedad privada* para designar a un grupo de instituciones económicas buenas, incluidos el imperio de la ley y la aplicación de los derechos de propiedad, y el término *instituciones extractivas* para designar a las instituciones en las que el imperio de la ley y los derechos de propiedad están ausentes para la gran mayoría de la población.
4. Probablemente, esas diferencias iniciales fueron erradicadas por la intensiva campaña de bombardeo que, a principios de la década de los cincuenta, Estados Unidos desató en Corea del Norte (ver Cumings, 2004: Capítulo I).
5. La muestra incluye a los países colonizados por los europeos entre los siglos xv y xix como parte de su expansión en el extranjero luego del descubrimiento del Nuevo Mundo y del rodeo del cabo de Buena Esperanza. Por lo tanto, no se incluye a Irlanda, partes del Imperio Ruso, Medio Oriente ni a los países controlados durante un breve periodo de tiempo por las potencias europeas, como los U. N. Mondays durante el siglo xx.
6. Una posible relación es la que propone Arthur Lewis (1978), quien indicó que la agricultura tropical es menos productiva que la agricultura templada y que una «revolución agrícola» es un prerrequisito para una revolución industrial porque se necesita una productividad agrícola alta para estimular la demanda de bienes industriales. Por supuesto, si bien esta explicación no es relevante para dar cuenta de la industrialización en Singapur o en Hong Kong, puede serlo para otros lugares.
7. La reversión institucional no significa que las instituciones eran necesariamente mejores en las áreas que antes estaban más pobladas (ver el siguiente párrafo). Solo supone una tendencia para las áreas más pobres y menos pobladas en términos relativos a tener instituciones mejores que las áreas que antes eran ricas y más pobladas.
8. Si bien la mortalidad de los europeos se correlaciona en forma potencial con la mortalidad de los pueblos originarios, que puede determinar el ingreso de hoy, en la práctica, las poblaciones locales han desarrollado una inmunidad mayor a la malaria y a la fiebre amarilla. Por consiguiente, la experiencia histórica de la mortalidad europea es un instrumento válido para el desarrollo institucional. Ver Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001.
9. Como bien estimó Michael Postan (1966: 603-604), los señores feudales obtenían alrededor del 50 % de la producción total de los campesinos.
10. Un enfoque alternativo sería destacar las asimetrías informacionales (Farrell, 1987).
11. Muchos académicos han destacado que una característica clave de la economía política es que no hay un tercero que pueda hacer cumplir las promesas que el Estado hizo, lo que da lugar a problemas de compromiso y a ineficiencias endémicas.

Esta idea es discutida por North (1990) y por Mancur Olson (1993), es central para el trabajo de Weingast (1997, 1998) y está implícita en muchos otros estudios. Ver también Herschel Grossman y Suk Jae Noh (1994), Dixit (1996), Avinash Dixit y John Londregan (1995), Timothy Besley y Stephen Coate (1998), y Robert Powell (2004) para conocer debates sobre cómo la incapacidad para comprometerse genera ineficiencias en los resultados políticos.

¹² Otro camino posible para este problema hubiera sido que los dueños de la fábrica, si podían costearlo, compensaran por adelantado a los trabajadores textiles por sus salarios futuros más bajos. Sin embargo, eso hubiera aumentado el problema de compromiso inverso: los trabajadores textiles hubieran tenido un incentivo para tomar el dinero y, aun así, romper las máquinas —es decir, podrían no haberse comprometido a no bloquear las innovaciones que reducirían sus salarios incluso después de haber tomado el dinero—.

¹³ La literatura empírica sobre el problema de acción colectiva ha reconocido que la dificultad para solucionar los problemas de acción colectiva provoca que esta acción colectiva sea, en general, transitoria. Mark Lichbach (1995: 17) observa: «la acción colectiva, si se adopta a corto plazo, puede ocurrir; la acción colectiva que requiere largos periodos, no (...). Dado que la mayoría de los compromisos de las personas con determinadas causas se enfrentan a la inevitable decadencia, la mayoría de los grupos disidentes son efímeros, la mayoría de las campañas disidentes son breves». Esta naturaleza transitoria de la acción colectiva es repetida por Sidney Tarrow (1991: 15), quien observa «el agotamiento de la participación política de las masas», mientras que Jim Ross y Ted Gurr (1989: 414) analizan el «desgaste» político. Asimismo, Russell Hardin (1995: 18) sostiene que «la participación política amplia de la sociedad civil recibe expresiones de entusiasmo solo en momentos en los que el Estado colapsa o hay un gran crisis. No puede mantenerse a un nivel alto constantemente».

Reconocimientos

Les agradecemos a los editores por su extraordinaria paciencia, así como a Philippe Aghion, Robert Barro, Avinash Dixit, Leopoldo Fergusson, Herschel Grossman, Pablo Querubín y Barry Weingast por sus útiles sugerencias.

Referencias

- Acemoglu, D. (1995). Reward structures and the allocation of talent. *European Economic Review*, 39, 17-33.
- . (1997). Training and innovation in an imperfect labor market. *Review of Economic Studies*, 64, 445-464.
- . (2003a). Why not a Political Coase Theorem? *Journal of Comparative Economics*, 31, 620-652.

—. (2003b). The form of property rights: Oligarchic versus democratic societies. *Documento de trabajo del NBER N.º 10037*.

Acemoglu, D., Aghion, P. & Zilibotti, E (2002). Distance to frontier, selection, and economic growth. *Documento de trabajo del NBER N.º 9066*.

Acemoglu, D., Johnson, S. & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 91 (5), 1369-1401.

—. (2002). Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1231-1294.

—. (2005). The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change and economic growth. *American Economic Review*, en imprenta.

Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2000a). Why did the West extend the franchise? Democracy, inequality and growth in historical perspective. *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1167-1199.

—. (2000b). Political losers as a barrier to economic development. *American Economic Review*, 90, 126-130.

—. (2001). A theory of political transitions. *American Economic Review*, 91, 938-963.

—. (2002). Economic backwardness in political perspective. *Documento de trabajo del NBER N.º 8831*.

—. (2003). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, libro que será publicado próximamente por Cambridge University Press.

Acemoglu D. & Zilibotti, F. (1997). Was Prometheus unbound by chance? Risk, diversification and growth. *Journal of Political Economy*, 105, 709-751.

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A. & Thaicharoen, Y. (2003). Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth. *Journal of Monetary Economics*, 50, 49-123.

Ades, A. & Verdier, T. (1996). The rise and fall of elites: A theory of economic development and social polarization in rent-seeking societies. *Documento de debate del CEPR N.º 1495*.

Aghion, P. & Howitt, P. W. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60, 323-351.

—. (1994). Growth and unemployment. *Review of Economic Studies*, 61, 477-494.

—. (2005). Growth with quality-improving innovations: An integrated framework. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A. Ámsterdam: Elsevier.

Aghion, P., Hanis, C., Howitt, P. W. & Vickers, J. (2001). Competition, imitation, and growth with step-by-step innovation. *Review of Economic Studies*, 68, 467-492.

- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Income distribution, political instability and investment. *European Economic Review*, 40, 1203-1225.
- Alesina, A. & Rodrik, D. (1994). Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465-490.
- Allen, R. C. (1982). The efficiency and distributional consequences of eighteenth century enclosures. *Economic Journal*, 92, 937-953.
- . (1992). *Enclosure and the Yeoman*. Nueva York: Oxford University Press.
- Aston, T. H. & Philpin, C. H. E. (Eds.) (1985). *The Brenner Debate: Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-industrial Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Azariadis, C. & Stachurski, J. (2005). Poverty traps. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A. Ámsterdam: Elsevier.
- Bairoch, P. (1988). *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bairoch, P., Batou, J. & Chèvre, P. (1988). *La Population des villes Européennes de 800 a 1850: Banque de Données et Analyse Sommaire des Résultats*. Centre D'histoire Économique Internationale de l'Uni. de Genève. Ginebra: Libraire Droz.
- Banerjee, A. & Duflo, E. (2005). Growth theory through the lens of development economics. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A. Ámsterdam: Elsevier.
- Banerjee, A. & Newman, A. E. (1993). Occupational choice and the process of development. *Journal of Political Economy*, 101, 274-298.
- Banfield, E. C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bardhan. P. & Udry, C. (1999). *Development Microeconomics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Barro, R. J. (1997). *The Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge: MIT Press.
- Barro, R. J. & McCleary, R. (2003). Religion and economic growth. *Documento de trabajo del NBER N.º 9682*.
- Barzel, Y. (2001). *A Theory of the State: Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bates, R. H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley, California: University of California Press.
- . (1989). *Beyond the Miracle of the Market*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . (1997). *Open Economy Politics*. Princeton: Princeton University Press.

- Becker, G. S. (1958). Competition and democracy. *Journal of Law and Economics*, 1, 105-109.
- Benhabib, J. & Rustichini, A. (1996). Social conflict and growth. *Journal of Economic Growth*, 1, 125-142.
- Beman, B. J. & Lonsdale, J. (1992). *Unhappy Valley*. Londres: James Currey.
- Besley, T. F. & Coate, S. T. (1998). Sources of inefficiency in a representative democracy: A dynamic analysis. *American Economic Review*, 88, 139-156.
- Bloom, D. E. & Sachs, J. D. (1998). Geography, demography, and economic growth in Africa. *Trabajos de Brookings en Economic Activity*, 2, 207-295.
- Blum, J. (1943). Transportation and industry in Austria, 1815-1848. *Journal of Modern History*, 15, 24-38.
- Bourguignon, F. & Verdier, T. (2000). Oligarchy, democracy, inequality and growth. *Journal of Development Economics*, 62, 285-313.
- Brenner, R. (1973). The Civil War politics of London's merchant community. *Past and Present*, 58, 53-107.
- . (1976). Agrarian class structure and economic development in preindustrial Europe. *Past and Present*, 70, 30-75.
- . (1982). Agrarian roots of European capitalism. *Past and Present*, 97, 16-113.
- . (1993). *Merchants and Revolution: Commercial Change, Political Conflict, and London's Overseas Traders, 1550-1653*. Princeton: Princeton University Press.
- Brewer, J. (1988). *The Sinews of Power: War, Money, and the English State, 1688-1783*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brunton, D. & Pennington, D. H. (1954). *Members of the Long Parliament*. Londres: Allen and Unwin.
- Cameron, R. (1993). *A Concise Economic History of the World*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cantor, N. F. (2001). *In the Wake of the Plague: The Black Death and the World it Made*. Nueva York: The Free Press.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: California: University of California Press.
- Cass, D. (1965). Optimum growth in an aggregate model of capital accumulation. *Review of Economic Studies*, 32, 233-240.
- Chandler, T. (1987). *Four Thousand Years of Urban Growth: An Historical Census*. Lewiston, Nueva York: St. David's University Press.

- Charlesworth, A. (1983). *An Atlas of Rural Protest in Britain 1548-1900*. Londres: Croon Helm.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 3, 386-405.
- . (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Coatsworth, J. H. (1993). Notes on the comparative economic history of Latin America and the United States. En W. L. Bernecker & H. Werner Tobler (Eds.), *Development and Underdevelopment in America: Contrasts in Economic Growth in North and Latin America in Historical Perspective*. Nueva York: Walter de Gruyter.
- Cumings, B. (2004). *North Korea: Another Country*. Nueva York: The New Press.
- Curtin, P. D. (1989). *Death by Migration: Europe's Encounter with the Tropical World in the Nineteenth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . (1998). *Disease and Empire: The Health of European Troops in the Conquest of Africa*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Davis, R. (1973a). *The Rise of the Atlantic Economies*. Ithaca: Cornell University Press.
- . (1973b). *English Overseas Trade 1500-1700*. Londres: Macmillan.
- Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property right. *American Economic Review*, 57, 61-70.
- de Vries, J. & van der Woude, A. (1997). *The First Modern Economy: Success, Failure, and Perseverance of the Dutch Economy, 1500-1815*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Diamond, J. M. (1997). *Guns Gems and Steel: The Fate of Human Societies*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- . (2004). *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Dixit, A. K. & Londregan, J. B. (1995). Redistributive politics and economic efficiency. *American Political Science Review*, 89, 856-866.
- Djankov, S., La Porta, R., López-de-Silanes, F. & Shleifer, A. (2002). The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1-37.
- . (2003). Courts. *Quarterly Journal of Economics*, 118, 453-517.
- Dobb, M. H. (1948). *Studies in the Development of Capitalism*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Domar, E. (1970). The causes of slavery or serfdom: A hypothesis. *Journal of Economic History*, 30, 18-32.

- Durlauf, S. N. (1993). Nonergodic economic growth. *Review of Economic Studies*, 60, 349-366.
- Durlauf, S. N. & Fafchamps, M. (2004). Empirical studies of social capital: A critical survey. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A. Amsterdam: Elsevier.
- Edgerton, R. B. (1992). *Sick Societies: Challenging the Myth of Primitive Harmony*. Nueva York: Free Press.
- Eggimann, G. (1999). *La Population des Villes des Tiers-Mondes, 1500-1950*. Centre d'histoire économique Internationale de l'Uni. de Genève. Ginebra: Librairie Droz.
- Engerman, S. L. & Sokoloff, K. L. (1997). *Factor endowments, institutions, and differential growth paths among new world economies*. En S. Haber (Ed.), *How Latin America Fell Behind*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Evans, E. J. (1983). *The Forging of the Modern State: Early Industrial Britain, 1783-1870*. Nueva York: Longman.
- Farrell, J. (1987). Information and the Coase Theorem. *Journal of Economic Perspectives*, 1, 113-129.
- Frank, A. G. (1978). *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. Londres: Macmillan.
- Freudenberger, H. (1967). State intervention as an obstacle to economic growth in the Hapsburg Monarchy. *Journal of Economic History*, 27, 493-509.
- Galor, O. & Zeira, J. (1993). Income distribution and macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 40, 35-52.
- Garrard, J. (2002). *Democratization in Britain: Elites, Civil Society and Reform since 1800*. Palgrave: Basingstoke.
- Gerschenkron, A. (1970). *Europe in the Russian Mirror: Four Lectures in Economic History*. Cambridge: Reino Unido: Cambridge University Press.
- Glaeser, E. L. & Shleifer, A. (2002). Legal origins. *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1193-1230.
- Graves, M. A. R. (2001). *The Parliaments of Early Modern Europe*. Nueva York: Longman.
- Gregory, P. R. (1991). The role of the state in promoting economic development: The Russian case and its general implications. En R. Sylla & G. Toniolo (Eds.), *Patterns of European Industrialization: The Nineteenth Century*. Nueva York: Routledge.
- Greif, A. (1994). Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies. *Journal of Political Economy*, 102, 912-950.

- Gross, N. (1973). The industrial revolution in the Hapsburg monarchy, 1750-1914. En C. M. Cipolla (Ed.), *The Fontana Economic History of Europe*, Vol. 4. Londres: Fontana Books.
- Grossman, G. M. & Helpman, E. (1991). *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge: MIT Press.
- Grossman, H. & Kim, M. (1995). Swords or ploughshares? A theory of the security of claims to property rights. *Journal of Political Economy*, 103, 1275-1288.
- . (1996). Predation and accumulation. *Journal of Economic Growth*, 1, 333-350.
- Grossman, H. & Noh, S. J. (1994). Proprietary public finance and economic welfare. *Journal of Public Economics*, 53, 187-204.
- Grossman, S. J. & Hart, O. D. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- Gutiérrez, H. (1986). La mortalité des évêques Latino-Américains aux XVIIe et XVIII siècles. *Annales de Démographie Historique*, 29-39.
- Haber, S. H. (2001). Political institutions and banking systems: Lessons from the economic histories of Mexico and the United States, 1790-1914. Sin Publicar. Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford.
- Haber, S. H. & Maurer, N. (2004). Related lending and economic performance: Evidence from Mexico. Sin publicar. Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford.
- Hall, R. E. & Jones, C. I. (1999). Why do some countries produce so much more output per worker than others? *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.
- Hardin, R. (1995). *All For One*. Princeton: Princeton University Press.
- Hart, O. D. (1995). *Firms, Contracts, and Financial Structure*. Nueva York: Oxford University Press.
- Herbst, J. I. (1990). *State Politics in Zimbabwe*. Berkeley: University of California Press.
- Hicks, J. R. (1969). *A Theory of Economic History*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hill, C. (1961a). *The Century of Revolution, 1603-1714*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- . (1961 b). Protestantism and the rise of capitalism. En F. J. Fisher (Ed.), *Essays in the Economic and Social History of Tudor and Stuart England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . (1969). *From Reformation to Industrial Revolution 1530-1780*. Baltimore: Penguin Books.
- Hilton, R. (1981). *Bond Men Made Free*. Oxford: Routledge.
- Hirshleifer, J. (2001). *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Horowitz, D. L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in Divided Societies*. Berkeley: University of California Press.
- Israel, J. I. (1989). *Dutch Primacy in World Trade, 1585-1740*. Oxford: The Clarendon Press.
- . (1995). *The Dutch Republic: Its Rise, Greatness and Fall 1477-1806*. Nueva York: Oxford University Press.
- Jones, E. L. (1981). *The European Miracle: Environments, Economies, and Geopolitics in the History of Europe and Asia*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Keeler, M. (1954). *The Long Parliament, 1640-1641; A Biographical Study of its Members*. Filadelfia: American Philosophical Society.
- Keyssar, A. (2000). *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States*. Nueva York: Basic Books.
- Killick, T. (1978). *Development Economics in Action: A Study of Economic Policies in Ghana*. Londres: Heinemann.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative measures. *Economics and Politics*, 7, 207-227.
- . (1997). Does social capital have an economic impact? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1252-1288.
- Koopmans, T. C. (1965). On the concept of optimal economic growth. *The Economic Approach to Development Planning*. Ámsterdam: North-Holland.
- Krugman, P. R. & Venables, A. J. (1995). Globalization and the inequality of nations. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 857-880.
- Krusell, P. & Ríos-Rull, J. V. (1996). Vested interests in a theory of stagnation and growth. *Review of Economic Studies*, 63, 301-330.
- . (1999). On the size of government: Political economy in the neoclassical growth model. *American Economic Review*, 89, 1156-1181.
- Kupperman, K. O. (1993). *Providence Island, 1630-1641: The other Puritan Colony*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kuznets, S. (1968). *Towards a Theory of Economic Growth*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Landes, D. S. (1998). *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are so Rich and Some so Poor*. Nueva York: Norton & Co.
- Lang, S. (1999). *Parliamentary Reform, 1785-1928*. Nueva York: Routledge.
- La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A. & Vishny, R. (1998). Law and finance. *Journal of Political Economy*, 106, 1113-1155.

- . (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, 222-279.
- Lee, S. J. (1994). *Aspects of British Political History, 1815-1914*. Nueva York: Routledge.
- Levine, R. (2005). Finance and growth: Theory and evidence. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A. Ámsterdam: Elsevier.
- Lewis, W. A. (1978). *The Emergence of the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Li, H., Squire, L. & Zou, H. F. (1998). Explaining international and intertemporal variations in income inequality. *Economic Journal*, 108, 26-43.
- Lichbach, M. I. (1995). *The Rebel's Dilemma*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lindert, P. H. (2000). Three centuries of inequality in Britain and America. En: A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of Income Distribution*. Ámsterdam: North-Holland.
- . (2004). *Growing Public: Social Spending and Economics Growth since the Eighteenth Century*, Vols.1, 2. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Development Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development. París: OCDE.
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*. Londres: Macmillan, 1949.
- Maurer, N. (2002). *The Power and the Profits: The Mexican Financial System, 1876-1932*. Stanford: Stanford University Press.
- McDaniel, T. (1991). *Autocracy, Modernization and Revolution in Russia and Iran*. Princeton: Princeton University Press.
- McEvedy, C. & Jones, R. (1978). *Atlas of World Population History*. Nueva York: Facts on File.
- Mitch, D. (1993). *The role of human capital in the first industrial revolution*. En J. Mokyr (Ed.), *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective*. San Francisco: Westview Press.
- Mokyr, J. (1990). *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. Nueva York: Oxford University Press.
- Montesquieu, C. S. (1748). *The Spirit of the Laws*. Nueva York: Cambridge University Press, 1989.
- Moore, B. Jr. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.

Morgan, E. S. (1975). *American Slavery, American Freedom: The Ordeal of Colonial Virginia*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

Mosse, W. E. (1958). *Alexander II and the Modernization of Russia*. Londres, Reino Unido: University of London Press.

—. (1992). *An Economic History of Russia, 1856-1914*. Londres, Reino Unido: I.B. Taurus Press.

Murphy, K. M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1989a). Industrialization and the big push. *Journal of Political Economy*, 97, 1003-1026.

—. (1989b). Income distribution, market size and industrialization. *Quarterly Journal of Economics*, 104, 537-564.

—. (1991). The allocation of talent: Implications for growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106, 503-530.

Myrdal, G. (1968). *Asian Drama; An Inquiry into the Poverty of Nations*, Vols. 1-3. Nueva York: Twentieth Century Fund.

Neal, L. (1990). *The Rise of Financial Capitalism: International Capital Markets in the Age of Reason*. Nueva York: Cambridge University Press.

Newton, A. P. (1914). *The Colonizing Activities of the English Puritans*. New Haven: Yale University Press.

North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

—. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.

North, D. C. & Thomas, R. P. (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

North, D. C., Summerhill, W. & Weingast, B. R. (2000). *Order, disorder, and economic change: Latin America versus North America*. En B. B. de Mesquita & H. L. Root (Eds.), *Governing for Prosperity*. New Haven: Yale University Press.

North, D. C. & Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: Evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England. *Journal of Economic History*, 49, 803-832.

Olson, M. C. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Economic Rigidities*. New Haven y Londres: Yale University Press.

—. (1993). Dictatorship, democracy and development. *American Political Science Review*, 87, 567-575.

—. (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. Nueva York: Basic Books.

- Overton, M. (1996). *Agricultural Revolution in England: The Transformation of the Agrarian Economy 1500-1850*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Parente, S. & Prescott, E. C. (1999). Monopoly rights as barriers to riches. *American Economic Review*, 89, 1216-1233.
- . (2005). A unified theory of the evolution of international income levels. En P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1B. Ámsterdam: Elsevier.
- Parry, J. H. (1966). *The Spanish Seaborne Empire*. Berkeley: University of California Press.
- Perotti, R. (1993). Political equilibrium, income distribution and growth. *Review of Economic Studies*, 61, 755-776.
- Persson, T. & Tabellini, G. (1994). Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, 84, 600-621.
- Piketty, T. (1995). Social mobility and redistributive politics. *Quarterly Journal of Economics*, 100, 551-584.
- Pincus, S. (1998). Neither Machiavellian moment nor possessive individualism: Commercial society and the defenders of the English commonwealth. *American Historical Review*, 103, 705-736.
- . (2001). *From holy cause to economic interest: The study of population and the invention of the state*. En A. Houston & S. Pincus (Eds.), *A Nation Transformed: England after the Restoration*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . (2002). Civic republicanism and political economy in an age of revolution: Law, politics, and economics in the revolution of 1688-89. Sin publicar. Departamento de Historia, Universidad de Chicago.
- Pirenne, H. (1937). *Economic and Social History of Medieval Europe*. Nueva York: Harcourt, Brace and Company.
- Pissarides, C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*. Segunda Edición. Cambridge: MIT Press.
- Postan, M. M. (1937). The chronology of labour services. *Transactions of the Royal Historical Society*, 20.
- . (1966). *Medieval agrarian society in its prime: England*. En M. M. Postan (Ed.), *The Cambridge Economic History of Europe*. Londres: Cambridge University Press.
- Powell, R. (2004). The inefficient use of power: Costly conflict with complete information. *American Political Science Review*, 98, 231-241.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

- Randall, A. (1991). *Before the Luddites: Custom, Community, and Machinery in the English Woollen Industry, 1776-1809*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ray, D. (1998). *Development Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Reynolds, A. (1999). *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ringer, E. (1979). *Education and Society in Modern Europe*. Bloomington: University of Indiana Press.
- Robinson, J. A. (1998). Theories of bad policy. *Journal of Policy Reform*, 3, 1-46.
- Rodney, W. (1972). *How Europe Underdeveloped Africa*. Washington, DC: Howard University Press.
- Rodrik, D. (1999). Democracies pay higher wages. *Quarterly Journal of Economics*, CXIV, 707-738.
- Romer, D. (2003). Misconceptions and political outcomes. *Economic Journal*, 113, 1-20.
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- . (1990). Endogenous technical change. *Journal of Political Economy*, 98, 71-102.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943). Problems of industrialization in Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53, 202-211.
- Ross, J. I. & Gurr, T. R. (1989). Why terrorism subsidizes: A comparative study of Canada and the United States. *Comparative Politics*, 21, 405-426.
- Sachs, J. D. (2000). *Notes on a new sociology of economic development*. En L. E. Harrison & S. P. Huntington (Eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. Nueva York: Basic Books.
- . (2001). Tropical underdevelopment. *Documento de trabajo del NBER N.º 8119*.
- Saint-Paul, G. & Verdier, T. (1993). Education, democracy, and growth. *Journal of Development Economics*, 42, 399-407.
- Schattschneider, E. E. (1935). *Politics, Pressures and the Tariff; a Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*. Nueva York: Prentice-Hall.
- Scott, J. C. (2000). *The moral economy as an argument and as a fight*. En A. Randall & A. Charlesworth (Eds.), *Moral Economy and Popular Protest: Crowds, Conflict and Authority*. Londres: MacMillan.
- Skaperdas, S. (1992). Cooperation, conflict, and power in the absence of property rights. *American Economic Review*, 82, 720-739.

- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*, Vols.1, 2. Londres: Penguin Classics, 1999.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65-94.
- Stasavage, D. (2003). *Public Debt and the Birth of the Democratic State: France and Great Britain, 1688-1789*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stevenson, J. (1979). *Popular Disturbances in England, 1700-1870*. Nueva York: Longman.
- Tarrow, S. (1991). Aiming at a moving target: Social science and the recent rebellions in Eastern Europe. *PS: Political Science and Politics*, 24, 12-20.
- . (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Second Edition. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tawney, R. H. (1926). *Religion and the Rise of Capitalism: A Historical Study*. Londres: J. Murray.
- . (1941). *The rise of the gentry, 1558-1640*. *Economic History Review*, 11, 1-38.
- Thomis, M. I. (1970). *The Luddites; Machine-Breaking in Regency England*. Newton Abbot: David & Charles.
- Tilly, C. (1995). *Popular Contention in Britain, 1758-1834*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tornell, A. (1997). Economic growth and decline with endogenous property rights. *Journal of Economic Growth*, 2, 219-250.
- Tornell, A. & Velasco, A. (1992). Why does capital flow from poor to rich countries? The tragedy of the commons and economic growth. *Journal of Political Economy*, 100, 1208-1231.
- Townsend, R. M. (1993). *The Medieval Village Economy: A Study of the Pareto Mapping in General Equilibrium Models*. Princeton: Princeton University Press.
- Vargas Llosa, M. (1989). *The Storyteller*. Nueva York: Farrar, Straus, Giroux.
- Veitch, J. M. (1986). Repudiations and confiscations by the medieval state. *Journal of Economic History*, 46, 31-36.
- Véliz, C. (1994). *The New World of the Gothic Fox: Culture and Economy in English and Spanish America*. Berkeley: University of California Press.
- Wallerstein, I. M. (1974-1980). *The Modern World-System*, Vols. 1-3. Nueva York: Academic Press.
- Weber, M. (1930). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Londres: Allen and Unwin.
- . (1958). *The Religion of India*. Glencoe: Free Press.
- Weingast, B. R. (1997). The political foundations of democracy and the rule of law. *American Political Science Review*, 91, 245-263.

—. (1998). *Political stability and Civil War: Institutions, commitment, and American democracy*. En R. Bates, A. Greif, M. Levi, J. L. Rosenthal & B. R. Weingast (Eds.), *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Wiarda, H. J. (2001). *The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition*. New Haven: Yale University Press.

Williams, E. E. (1944). *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nueva York: Free Press.

Wittman, D. (1989). Why democracies produce efficient results. *Journal of Political Economy*, 97, 1395-1424.

Constituciones y compromiso: la evolución de las instituciones que regulaban la elección pública en la Inglaterra del siglo XVII*

Douglass C. North y Barry R. Weingast

Este artículo se centra en los factores políticos que respaldaron el crecimiento económico y el desarrollo de los mercados —no solo las reglas que rigen el intercambio económico, sino también las instituciones que regulan cómo esas reglas son aplicadas y cómo pueden ser modificadas—. Un factor político crítico es el grado en que el régimen o el soberano está comprometido con esas reglas o queda sujeto a ellas. Las reglas que el soberano puede revisar fácilmente difieren mucho en las consecuencias que tendrán en el desempeño de las mismas reglas cuando no están sujetas a revisión. Si hay una gran probabilidad de que el soberano altere los derechos de propiedad para su propio beneficio, los rendimientos esperados de las inversiones serán cada vez más bajos y, a su vez, el incentivo para invertir será menor. Para que el crecimiento económico suceda, el soberano o el gobierno no solo debe establecer el conjunto relevante de derechos, sino que debe comprometerse de forma creíble con ese conjunto.

Un gobernante puede establecer ese compromiso de dos modos: una opción es determinar un precedente de «comportamiento responsable» y aparentar estar comprometido con el conjunto de reglas que aplicará sistemáticamente. Otra alternativa es estar obligado a respetar un conjunto de reglas que permite la libertad de acción para violar los compromisos. Rara vez hemos observado la primera, en gran parte porque las presiones y la tensión continua de necesidad fiscal al final llevan a los gobernantes

a tener un «comportamiento irresponsable» y a violar los acuerdos. La segunda historia es la que decidimos contar.

Intentamos explicar la evolución de las instituciones políticas en la Inglaterra del siglo xvii centrándonos en las instituciones fundamentales del gobierno representativo que surgieron con la Revolución Gloriosa de 1688 —un Parlamento con una función destacada, junto con la Corona y un poder judicial independiente de esta—. A principios del siglo xvii, las necesidades fiscales provocaron mayores niveles de gobierno «arbitrario», es decir, de expropiación de riqueza por medio de la redefinición de los derechos a favor del soberano. A la larga, esto originó una guerra civil. A su vez, varios experimentos fallidos con instituciones políticas alternativas terminaron con la restauración de la monarquía en 1660. Esto también fracasó, lo que provocó la Revolución Gloriosa de 1688 y su fundamental rediseño de las instituciones fiscales y gubernamentales.

Con el fin de explicar los cambios que se dieron tras la Revolución Gloriosa, primero caracterizamos el problema que los diseñadores de las nuevas instituciones buscaban resolver: controlar el ejercicio del poder arbitrario y confiscatorio por parte de la Corona¹. Luego mostramos cómo los cambios institucionales alteraron los incentivos de los actores gubernamentales del modo en que los triunfadores de la Revolución lo deseaban, teniendo en cuenta los medios, los motivos y el comportamiento del rey durante ese siglo. Esos cambios reflejaron un intento explícito de hacer que la capacidad del gobierno para respetar sus compromisos fuera creíble. Los límites explícitos a la capacidad de la Corona para alterar *unilateralmente* los términos de sus acuerdos tuvieron un papel clave, ya que, luego de la Revolución Gloriosa, la Corona tuvo que obtener la aprobación parlamentaria para modificar sus acuerdos. Dado que el Parlamento representaba a los dueños de la riqueza, su papel destacado redujo extraordinariamente la capacidad del rey de incumplirlos. Además, la estructura institucional que evolucionó después de 1688 no proporcionaba incentivos para que el Parlamento reemplazara a la Corona y él mismo comenzara a tener un comportamiento «irresponsable» similar. En consecuencia, las nuevas instituciones produjeron un aumento significativo de la seguridad de los derechos privados.

Como se demuestra a favor de nuestra tesis, estudiamos los extraordinarios cambios en los mercados de capital a lo largo de este periodo. Después de los primeros años del reinado de los Estuardo, la Corona no pudo recaudar fondos sistemáticamente. Para la segunda década del siglo xvii, bajo la creciente presión fiscal, la Corona recurrió a una serie de «préstamos forzosos», lo que indicaba que no podía recaudar fondos a las tasas que estaba dispuesta a pagar. No obstante, tras la Revolución Gloriosa, el gobierno no solo fue solvente económicamente, sino que obtuvo acceso a un nivel de fondos sin precedente. En apenas nueve años (de 1688 a 1697), el endeudamiento público aumentó en más de un orden de magnitud. Este marcado cambio en la voluntad de los prestamistas de proporcionar fondos debe reflejar un importante aumento en la percepción del compromiso del gobierno para honrar sus acuerdos. La evidencia muestra que esas expectativas fueron confirmadas y que este patrón se extendió hasta bien entrado el siglo posterior.

Debido a que nos centramos en la evolución y en el impacto de las instituciones políticas, por necesidad menospreciamos el contexto económico y religioso más amplio, aunque, en muchos casos específicos, esos extensos problemas religiosos y económicos fueron fuentes inmediatas de las acciones y de las políticas que describimos. De hecho, ninguna historia del siglo xvii puede considerarse completa si no describe tanto los mercados crecientes como las organizaciones en evolución que acompañaron la expansión económica, así como las constantes tensiones religiosas, en especial entre católicos y protestantes. Un estudio más exhaustivo, que es demasiado grande para este ensayo, trataría de integrar el cambio en los costos de oportunidad de los actores económicos y *religiosos*, a medida que se entremezclaban con los problemas políticos inmediatos en los que nos concentramos. Habiendo dicho eso, resulta fundamental destacar que nuestra tesis central es una parte clave de todo un proceso por el cual un marco institucional evolucionó en Inglaterra. Sostenemos que si bien la economía inglesa se había estado expandiendo y sus mercados habían estado creciendo, para que el desarrollo económico pudiera continuar, tuvieron que alterarse los límites que se describirán más adelante.

El presente ensayo se organizará de la siguiente manera: la Sección I desarrollará la importancia de las instituciones políticas y de

la constitución, así como su relevancia para las secciones que siguen. Las Secciones II y III presentarán el relato del periodo centrándose en Inglaterra bajo el reinado de los Estuardo, así como en la evolución de las nuevas instituciones y de los derechos seguros tras la Revolución Gloriosa, respectivamente. La Sección IV contiene la parte central de nuestro análisis y revelará por qué esas instituciones hicieron que el compromiso del gobierno de honrar sus acuerdos fuera *creíble*. Las Secciones V y VI expondrán nuestra evidencia en materia de mercados de capital públicos y privados.

I. La función de las instituciones políticas y de la constitución

El control del poder coercitivo por parte del Estado para fines sociales ha sido un dilema central a lo largo de la historia. La función esencial de la constitución y de otras instituciones políticas es colocar límites al Estado o al soberano. En parte, estas instituciones determinan si el Estado produce reglas y regulaciones que benefician a una pequeña élite y, por lo tanto, existe poca probabilidad de que haya crecimiento a largo plazo, o si produce reglas que lo fomentan. En términos sencillos, el desempeño económico exitoso a largo plazo requiere incentivos adecuados no solo para los actores económicos, sino también para los actores políticos.

Dado que el Estado tiene una ventaja comparativa en materia de coerción, ¿qué evita que use la violencia para obtener todo el excedente²? Sin duda, al gobernante no siempre le interesa usar el poder arbitraria o indiscriminadamente; al llegar a un acuerdo con los electores por el cual les brinda cierto grado de seguridad, el Estado, en general, puede aumentar sus ingresos. Sin embargo, eso solo no alcanza para garantizar un comportamiento coherente del gobernante.

La literatura sobre instituciones y costos de transacciones enfatiza que si bien las partes pueden tener fuertes incentivos para alcanzar una negociación, después de que ocurre el evento, los incentivos no siempre son compatibles con el mantenimiento del acuerdo: el cumplimiento siempre es un problema potencial. Esa literatura también observa que cuando los problemas *ex post* se anticipan *ex ante*, las partes intentarán alterar los incentivos creando instituciones o constituciones que promuevan el

cumplimiento de los acuerdos después de que sucede el hecho. Afirma Oliver Williamson:

Las transacciones que quedan sujetas al oportunismo *ex post* se beneficiarán si se crean acciones adecuadas *ex ante*. En lugar de responder al oportunismo con la misma moneda, el sabio [la parte negociadora] es aquel que busca dar y recibir «compromisos creíbles». Los incentivos pueden ser realineados y las estructuras de gobernanza superior dentro de las cuales se organizan las transacciones pueden ser creadas³.

Los problemas de cumplimiento se pueden reducir o eliminar cuando las instituciones son elegidas con cuidado, como para que coincidan con los anticipados problemas de incentivos. En estas circunstancias, las partes tienen más probabilidades de realizar y mantener acuerdos complejos que eviten el abuso del control político por parte del Estado.

Para tener éxito en esa función, una constitución debe surgir del contexto de negociación entre el Estado y los electores, de manera que sus disposiciones se ajusten cuidadosamente a los potenciales problemas de aplicación entre las partes relevantes. La constitución debe ser autoimpuesta en el sentido de que las principales partes del acuerdo deben tener un incentivo para respetar el acuerdo después de que se logra⁴.

Consideremos un préstamo a un Estado en el que el gobernante promete devolver el capital junto con los intereses en una fecha específica. ¿Qué evita que el soberano simplemente ignore el acuerdo y se quede con el dinero? Desde hace mucho tiempo, la reputación ha sido considerada un factor importante para limitar el incentivo que tiene un soberano a faltar a su palabra, y este enfoque se ha formalizado recientemente en los elegantes modelos de la moderna teoría de juegos. El «largo brazo del futuro» brinda incentivos para honrar un acuerdo de préstamo hoy con el objeto de conservar la oportunidad de recibir fondos mañana. En muchos de los reiterados casos simples estudiados por la historia, este único incentivo es suficiente para evitar el incumplimiento.

Sin embargo, es bien sabido que existen circunstancias en las que este único mecanismo no logra evitar ese incumplimiento⁵. En el contexto de la deuda actual del Tercer Mundo, Jeremy Bullock y Kenneth Rogoff muestran que

la reiteración de la situación es insuficiente para evitar el incumplimiento de políticas, por lo que se necesitan acuerdos institucionales más complejos. Asimismo, en el contexto medieval, John Veitch ha demostrado recientemente que los estados del Medioevo tenían incentivos fuertes pero ambiguos para desarrollar reputaciones vinculadas con el cumplimiento de compromisos de deuda y que, en gran medida, honraban sus acuerdos. No obstante, una serie de importantes repudios ocurrió cuando apareció una segunda y más abundante fuente de fondos. A fines del siglo XIII, Eduardo I confiscó la riqueza de los judíos, una vez que los comerciantes italianos comenzaron a operar a mayor escala; Felipe IV confiscó la riqueza de los Templarios en circunstancias similares.

Un contexto importante en el que solo la repetición de la situación no es suficiente para el repudio de las políticas está vinculado con las variaciones en las preferencias de tiempo y en las tasas de descuento del soberano. En los primeros años de la Europa moderna, los Estados casi siempre estaban en guerra. Dado que las guerras se tornaron cada vez más costosas a lo largo de este periodo, lo que representaba demandas fiscales cada vez más importantes con respecto al soberano, su supervivencia y la de su régimen se pusieron en riesgo. Cuando la supervivencia estaba en juego, el soberano descartaba mucho el futuro, lo que hacía que el beneficio de incumplir una vez fuera más atractivo que las oportunidades futuras perdidas. En realidad, existe una larga historia de incumplimiento por tensión fiscal que acompañó a las principales guerras⁶.

La insuficiencia de la situación reiterada y de la reputación para evitar el incumplimiento prevé el papel de las instituciones políticas. Si el problema de las tasas de descuento variables es lo suficientemente importante, las personas tienen un incentivo para crear instituciones que los protejan del incumplimiento. Resulta esencial observar que estas instituciones no reemplazan las estrategias de construcción de reputación y castigo asociado, sino que las complementan⁷. Las instituciones elegidas adecuadamente pueden mejorar la eficiencia del mecanismo de reputación actuando como un límite justo en esas circunstancias en las que la reputación no es suficiente para evitar el incumplimiento. La literatura acerca de la teoría de la firma está llena de ejemplos de cómo las características institucionales específicas de la firma son necesarias para

mitigar un problema de incentivos que es insuficientemente controlado por la reputación⁸.

Esta visión proporciona una función endógena a las instituciones políticas. Los límites al comportamiento *ex post* del Estado mejora su capacidad para respetar su parte de los acuerdos con los electores, por ejemplo, no expropiar su riqueza⁹. Como mostraremos más adelante, esta lógica puede ser utilizada para interpretar los cambios institucionales en la época de la Revolución Gloriosa.

Nuestra visión también implica que el desarrollo de mercados libres debe estar acompañado por algunas restricciones creíbles en la capacidad del Estado para manipular las reglas económicas en beneficio propio o de sus electores. Por consiguiente, el desempeño económico exitoso debe estar acompañado por instituciones que limiten la intervención económica y permitan que los derechos privados y los mercados prevalezcan en los grandes segmentos de la economía. En otras palabras, dado que los límites constitucionales deben ser autoimpuestos, deben servir para establecer un compromiso creíble por parte del Estado de que los respetará. Los Estados absolutistas que no tuvieron que enfrentarse a esos límites, como la España de los primeros años de la modernidad, crearon condiciones económicas que retrasaron el crecimiento económico a largo plazo.

De este modo, la capacidad de un gobierno de comprometerse con los derechos y el intercambio privados es una condición esencial para el crecimiento. Como veremos, también fue una cuestión central en el debate constitucional de la Inglaterra del siglo XVII.

II. Inglaterra bajo el reinado de los Estuardo: compromiso creíble limitado en materia de derechos

Después de que la corona pasó de la Casa de los Tudor a la Casa de los Estuardo en 1603, los problemas de ingresos y sus consecuencias se tornaron cada vez más importantes. En ese momento, se esperaba que el rey «viviera por su cuenta», es decir, que financiara al gobierno como si fuera una gran familia. La ejecución de las leyes y del gasto público no estaba sujeta a un proceso presupuestario público y el Parlamento solo

cumplía una función mínima en cuanto a las decisiones sobre el gasto y la inversión. Por lo tanto, la Corona tenía un poder discrecional considerable sobre cómo y en qué se gastaba el dinero. La principal fuente de influencia del Parlamento sobre la política provenía de su poder para proporcionarle renta impositiva a la Corona, en general para fines extraordinarios, como las diversas guerras. El Parlamento también era responsable de otorgarle a la Corona sus rentas que provenían de otras fuentes, como la aduana, pero en la práctica los Estuardo, en especial Carlos I, continuaron recaudando ingresos sin aprobación parlamentaria.

A lo largo de todo el periodo estuardiano, los ingresos provenientes de las fuentes tradicionales no coincidían con los gastos. Si bien las cifras del gasto público durante este periodo no han sido recopiladas tan sistemáticamente como para el periodo posterior a la Revolución Gloriosa, surge el siguiente panorama.

Al comienzo del reinado de los Estuardo, las tierras de la Corona producían casi la mitad del ingreso anual. Para compensar los déficits anuales, la Corona recurría regularmente a la venta de esas tierras¹⁰. Tras la guerra contra España en 1588, Isabel había vendido el 25 % de las tierras, con lo que recaudó £750.000. Aun así, Jacobo I heredó considerables deudas provocadas por la guerra de Isabel. Durante su reinado (1603-1624), otro 25 % de tierras de la Corona fue vendido y el resto se vendió durante el reinado de su hijo, Carlos I (1625-1641). La venta de una parte importante de un activo que produce ingresos para cubrir gastos anuales indica que el problema en materia de ingresos era endémico. También supone que ese problema tuvo que empeorar con el tiempo, ya que con cada venta disminuía el ingreso esperado futuro. Como muestra el Cuadro 1, para 1617 los ingresos totales no cubrían los gastos, lo que provocaba un déficit de £36.000 o de casi el 10 % de los gastos.

Cuadro 1. Fuentes de ingreso y niveles de egresos, 1617

Fuente de ingresos	Monto (£/año)
Tierras de la corona	80.000
Derechos aduaneros y «nuevos gravámenes»	190.000
Distritos electorales y otros (además del abastecimiento)	180.000
Total de ingresos	450.000
Total de egresos	486.000
Déficit	36.000

Fuente: Hume, D. (1983). *The History of England*, anexo de *The Reign of James I*. Indianapolis

Por consiguiente, bajo el reinado de los Estuardo, la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso se convirtió en una prioridad fundamental. Una nueva fuente importante que produjo conflictos entre la Corona y el Parlamento fue el aumento de las rentas aduaneras a través de nuevos «gravámenes». De hecho, en la década de 1630, esos aumentos casi logran la solvencia financiera y, con ella, la capacidad de la Corona de sobrevivir sin convocar al Parlamento.

Otro método que la Corona utilizó para aumentar el ingreso fue pedir préstamos. No obstante, la Corona no desarrolló una relación sistemática y regular con intereses adinerados, ya que negoció una serie de préstamos por los cuales liquidaba los acuerdos de ese momento porque deseaba aprovechar las oportunidades futuras de endeudamiento. En realidad, ocurrió lo contrario. Los Estuardo garantizaron la mayoría de sus préstamos bajo amenaza, por lo que se los conoce como «préstamos forzosos», de los cuales hablaremos más adelante. El reembolso era muy impredecible y nunca se realizaba en los términos del acuerdo original. En el préstamo forzoso de 1604/5, la Corona pidió £111.891 con tasa nominal durante un año; «aunque (...) al final se pagó, £20.363 (...) todavía estaban pendientes a diciembre de 1609»¹¹. El préstamo forzoso de 1617 (por debajo de las £100.000) no se devolvió hasta 1628. La Corona se comportó de forma similar con los préstamos de 1611 a 1625. A medida que pasaba el tiempo, esos préstamos se parecieron más y más a impuestos, pero dado que estos eran préstamos con tasas nominales, la Corona no necesitaba aprobación parlamentaria¹².

La incapacidad de la Corona de cumplir sus acuerdos contractuales por los fondos prestados es un indicador visible de su facilidad para alterar a su favor los derechos de las partes privadas. A pesar del importante incentivo provisto por el deseo de recaudar fondos en el futuro, la Corona siguió sus intereses a corto plazo e incumplió los términos que había acordado. Como se observó antes, este tipo de comportamiento no era exclusivo de Inglaterra.

Un segundo método para aumentar los ingresos fue la venta de monopolios. Si bien no fue la fuente más importante para obtener nuevos ingresos, es particularmente ilustrativo debido a sus consecuencias económicas¹³. Con el fin de aumentar los ingresos de esta manera, la Corona utilizó las patentes de una nueva forma. En un principio, las patentes fueron diseñadas para proteger y promover la invención de nuevos procesos, pero llegaron a ser usadas para «reducir las industrias estables a monopolios al amparo de las mejoras técnicas»¹⁴. Desde el punto de vista de la renta, las mejores fuentes de nuevos derechos de monopolio involucraban una actividad económica que era rentable y cuyos participantes no pertenecían al distrito electoral. Esto provocó la búsqueda sistemática y la expropiación de cuasirrentas en la economía. Asimismo, como veremos en la próxima sección, la Corona utilizó un sistema distinto para aplicar esos otorgamientos al utilizado para los antiguos controles mercantilistas; uno que respondía mucho más a los intereses de la Corona. El sistema implicaba burlar los derechos existentes y las instituciones diseñadas para proteger esos derechos.

Sin duda, los otorgamientos de monopolios alteraban tanto los intereses económicos existentes en la actividad en cuestión como los de aquellos que dependían de ella (por ejemplo, los proveedores y los consumidores). Por lo tanto, los otorgamientos de monopolios actuaban como un impuesto que era considerablemente más alto en el margen que un impuesto del 100 % sobre las ganancias, ya que expropiaba el valor de la inversión existente y las ganancias futuras. El riesgo disminuyó las recompensas de todas esas nuevas inversiones y, por lo tanto, las desalentó.

Además de los otorgamientos de monopolios, Jacobo, y especialmente Carlos, usaron una variedad de otras formas más sutiles de expropiación de la riqueza. Dado que había tantas dimensiones de la política

pública involucradas, el riesgo político para los ciudadanos aumentó considerablemente con respecto a épocas anteriores. Un ejemplo importante fue la ampliación de la nobleza por parte de la Corona, nuevamente a cambio de ingresos¹⁵. A pesar de que esta ampliación tuvo grandes consecuencias sociales, culturales e ideológicas, también tuvo efectos muy negativos en los lores existentes. La ampliación del tamaño de la Cámara de los Lores alteró el valor de una banca existente, dado que limitaba la capacidad de los lores existentes de protegerse contra la Corona¹⁶. Entre la coronación de Jacobo I y el comienzo de la Guerra Civil, la venta de títulos de nobleza por parte de los Estuardo duplicó el número de lores sin título de nobleza.

El poder gubernamental fue utilizado de otros modos para aumentar los ingresos. Mediante el uso del antiguo poder de abastecimiento, los agentes de la Corona incautaron varios bienes para «finés públicos» y pagaron precios muy por debajo del precio del mercado. El abastecimiento provocó un impuesto anual «no votado» de £40.000 en la década de 1620¹⁷. Jacobo también puso a la venta títulos hereditarios: por ejemplo, ofrecía vender el título de barón por £1095 y prometía que solo se vendería un cierto número de ellos. Esto aportó £90.000 en 1614. Sin embargo, pronto Jacobo lo incumplió, ya que bajó el precio y vendió más del número prometido. El precio había caído a £220 en 1622¹⁸. A través del tribunal de tutela, la Corona administraba las herencias que habían recibido los menores. Por lo general, eran administradas abiertamente en beneficio de la Corona, que no pocas veces obtenía el valor total de la herencia¹⁹. La Corona ponía en venta las «administraciones», es decir, el uso de sus facultades para permitir que personas específicas administraran con una ley o con una restricción específica. A menudo, la «venta» de esas facultades fue utilizada junto con la aplicación o la amenaza de aplicación de regulaciones que no habían sido aplicadas durante años. A veces, la Corona simplemente se apoderaba de la propiedad de los ciudadanos. Un ejemplo en particular notorio ocurrió en 1640 cuando «el gobierno incautó £130.000 en lingotes de oro que los comerciantes privados habían colocado en la Torre por seguridad, lo que provocó numerosas quiebras²⁰.

Este conflicto de intereses entre, por un lado, el rey y, por el otro, los dueños de la riqueza y los contribuyentes fue una de las principales razones de

por qué la Corona no logró obtener ingresos del Parlamento. A cambio, el Parlamento exigía condiciones y límites al poder del rey que este no estaba dispuesto a aceptar. Así, los intereses parlamentarios exacerbaron el problema que intentaban eliminar. La retención de fondos empeoró los problemas fiscales de la Corona e intensificó la búsqueda de fuentes alternativas de ingreso.

La base institucional de la formulación de políticas estuardianas

Tanto el Parlamento como los tribunales de derecho común lucharon contra el uso de monopolios por parte de la Corona y contra otros cambios en materia de derechos en su búsqueda de ingresos. Regularmente, el Parlamento le presentaba al rey «quejas», listas de problemas que el rey había ocasionado y que el Parlamento deseaba que abordara²¹. Las quejas fueron parte de un proceso de negociación mayor en el que el Parlamento intentó, a cambio de ingresos, limitar el poder de la Corona y su uso de la formulación de políticas para expropiar riqueza. Debido a los problemas constantes de ingreso, los Estuardo, en general, convocaban al Parlamento para pedirle ingresos adicionales. Los miembros del Parlamento regularmente exigían que a cambio de ingresos la Corona respetara los derechos tradicionales de propiedad y las instituciones: por ejemplo, que cesara de declarar nuevos monopolios. A su vez, la Corona no estaba dispuesta a aceptar esas restricciones y, por lo tanto, el Parlamento, en general, se disolvía sin haber llegado a un acuerdo con la Corona²².

También se trató de evitar que la Corona usara el derecho para lograr sus objetivos. En 1624 el Parlamento aprobó la importante Ley de Monopolios que prohibía el uso de las patentes para otorgar monopolios a firmas existentes a cambio de ingresos. De este modo, intentó imponer los derechos tradicionales de propiedad segura. Además, los tribunales de derecho común resolvieron el famoso «Caso de los monopolios» en 1601, lo que hizo que el uso de los monopolios por parte de la Corona fuera ilegal en el derecho común. No obstante, la Corona pudo eludir esos límites. Si bien esas evasivas casi siempre adoptaron formas de cuestionable legalidad, mientras que la Corona no dependiera del Parlamento para obtener ingresos, podía usarlas en la práctica.

Comprender la reacción institucional posterior a estas políticas reales exige que estudiemos los medios institucionales por los cuales la Corona gobernaba. A nuestros fines, tres elementos de los poderes y de las instituciones reales fueron centrales para el éxito de la Corona. Primero, una fuente extraordinaria de poder para la Corona fue la prerrogativa real, por la cual podía emitir proclamas u órdenes reales. Por este medio podía crear nuevas normas, es decir, tenía poderes cuasilegislativos sin recurrir al Parlamento. Las normas de la Corona eran aplicadas mediante los tribunales de prerrogativas que hasta tenían la facultad de suspender leyes y no aplicarlas para personas específicas, y no a través de un sistema de tribunales de derecho común²³.

Segundo, la Cámara Estrellada, que tenía facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, cumplió una función clave. En temas vinculados con la prerrogativa, la última palabra era de la Cámara Estrellada y en ciertas circunstancias podía revertir las sentencias desfavorables para la Corona²⁴.

Por último, dado que la Corona era personalmente responsable de las operaciones gubernamentales diarias, les pagaba a los jueces, quienes resolvían los asuntos a su antojo. Cada vez más los Estuardo utilizaban su poder sobre los jueces para influenciar sus sentencias. Los jueces —los ministros Coke (1616/17) y Crew (1627)— fueron abiertamente removidos por haber resuelto en contra de la Corona. Al final, esta táctica dio lugar a la existencia de jueces que, por lo general, apoyaban a la Corona²⁵.

El efecto de estas instituciones fue combinar las facultades ejecutivas, legislativas y judiciales en la Corona, lo que limitaba los controles institucionales externos. Si bien las proclamas reales no tenían el mismo estatus legal que una ley del Parlamento, eran aplicadas directamente por medio de los tribunales de derecho común. Aunque estos tribunales no tenían que estar de acuerdo con el rey —y, en general, no lo estaban—, al final él ganaba a través del tribunal de alzada, la Cámara Estrellada. De este modo, a pesar de que el derecho común a menudo estuvo en contra del rey, este podía alterar la jurisdicción de la controversia emitiendo una proclama. El uso extendido de la Cámara Estrellada y la exitosa gestión del gobierno durante periodos considerables sin el Parlamento limitaba

la capacidad de las instituciones tradicionales de restringir el poder de la Corona. La posesión eficaz de las facultades legislativas y judiciales también le dio a la Corona la capacidad de alterar los derechos económicos y políticos cuando resultaba conveniente hacerlo. En comparación con el siglo anterior, los derechos que el Parlamento y otras instituciones debían proteger estaban considerablemente menos seguros.

En respuesta, se formó una coalición contra la Corona que buscaba preservar las libertades personales, los derechos y la riqueza. Esto subió la apuesta del juego político para los diversos intereses económicos —en especial, aumentó el valor de oponerse al rey—. Asimismo, dado que la Corona intentó obtener de sus propios electores una porción considerable de las ventajas que les había conferido, el valor de apoyar al rey disminuyó. Sin embargo, es claro que la oposición no hubiera podido tener éxito si la Corona inglesa, como sus contrapartes francesa y española, hubiera tenido un ejército permanente con el cual sofocar el alzamiento inicial.

De la Guerra Civil a la Revolución Gloriosa

Al final, la oposición desafió abiertamente al rey, lo que llevó al país a una guerra civil. Pero la victoria final de la oposición no era inevitable.

Después de tomar el poder, la oposición modificó las instituciones que respaldaban el comportamiento más atroz de la Corona. No resulta sorprendente que la Cámara Estrellada fuera abolida en 1641 por una ley que exigía que todos los casos sobre propiedad fueran juzgados por tribunales de derecho común; así se agregaba otro hito al camino hacia la supremacía de ese derecho tan favorable para los derechos de propiedad. Ahora los límites contra los monopolios se aplicaban. En un intento de evitar que la Corona gobernara durante periodos considerables de tiempo sin convocar al Parlamento, este aprobó la legislación Trienal, que exigía un estatus regular del Parlamento. Se dismanteló el aparato administrativo real y, con él, la capacidad real para imponer restricciones regulatorias en la economía contrarias a los derechos impuestos por los tribunales del derecho común.

Importantes cambios redujeron los límites a la movilidad laboral. Las modificaciones en la tenencia de tierras simultáneamente favorecieron el desarrollo de los derechos privados y de los mercados, así como disminuyeron el poder político de la Corona sobre esta parte importante de su electorado²⁶. Nuevas y beneficiosas oportunidades aparecieron gracias al levantamiento de las restricciones al uso de la tierra y al mejoramiento de los mercados.

Después de la Guerra Civil, sucedieron algunas innovaciones políticas, incluida la abolición de la monarquía y de la Cámara de los Lores. Su fracaso provocó que se presionara para el regreso del rey. Con la Restauración de la monarquía en 1660, Inglaterra fue gobernada una vez más por los Estuardo. Para comprender la siguiente serie de eventos, es crítico notar una limitación sorprendente de los cambios institucionales anteriores a la Restauración. Si bien los detalles difieren mucho, durante los siguientes veinticinco años, se repitieron los eventos del reinado de los primeros Estuardos en un aspecto significativo. La lucha política con los electores tuvo como consecuencia la usurpación arbitraria del rey. Por lejos, el ejemplo más importante de esta —de hecho, el que resultó en una nación unida contra la Corona— está vinculado con la restitución formal de los gobiernos locales y del poder político. Esto se generó en reacción a la «Crisis de Exclusión» liderada por los Whigs, lo que le permitió a la Corona privar a gran parte de la oposición del voto y así reducir los impedimentos para su ejercicio del poder. De los 104 miembros del Parlamento que regresaron a mediados de la década de 1680 porque los distritos electorales recibieron nuevos estatutos, solo un Whig fue elegido. Esto convirtió a «lo que había sido un partido de oposición extraordinario, agresivo y muy organizado en una colección impotente de pocos individuos»²⁷.

Si la Corona hubiera tenido éxito con su maniobra política, hubiera habido pocos controles a su poder porque le hubiera permitido quitarle el derecho a voto a *cualquier* opositor. Sin embargo, entre 1686 y 1688, Jacobo II, que le había quitado el derecho a voto a la oposición de los Whigs, se puso en contra de sus propios defensores, lo que provocó que sus propios electores se unieran a la oposición para removerlo en la Revolución Gloriosa de 1688.

III. Cambios institucionales tras la Revolución Gloriosa

Al mismo tiempo que les ofrecía la Corona a Guillermo y María, el Parlamento reestructuraba las instituciones políticas de la sociedad en el Acuerdo de la Revolución. Para comprender las nuevas instituciones es necesario ver con claridad el problema que los intereses parlamentarios buscaban solucionar. El uso de los primeros Estuardo de la Cámara Estrellada y la restitución formal de las instituciones de los Estuardo posteriores amenazaron las libertades y la riqueza de los ciudadanos, por lo que quedaron con muy poca protección contra los intentos de la Corona de apropiarse de su riqueza. Pero la experiencia demuestra que simplemente quitar los poderes que sustentaban el comportamiento arbitrario era insuficiente para evitar el abuso. Controlar el comportamiento de la Corona exigía solucionar los problemas económicos, así como colocar límites adecuados a la Corona. Por lo que la Revolución Gloriosa también provocó una revolución fiscal²⁸. Las siguientes son las principales características de la revolución institucional.

Ante todo, la Revolución inició la era de la «supremacía» parlamentaria. Esto resolvió el problema de soberanía para el futuro cercano: ahora era el «rey en el Parlamento», no el rey solo²⁹. La Corona ya no afirmaría estar por encima de la ley al esgrimir los «derechos divinos de los reyes». La supremacía parlamentaria establecía una función permanente para el Parlamento en la administración continua del gobierno y así colocaba un control directo para la Corona. Esta ya no convocaba ni disolvía el Parlamento a su criterio.

El Parlamento también obtuvo un papel central en los asuntos financieros. Su autoridad exclusiva para imponer nuevos impuestos fue restablecida con firmeza; al mismo tiempo, también se limitaron las fuentes independientes de ingreso de la Corona. Para que esta pudiera alcanzar sus propias metas, tenía que entablar relaciones exitosas con el Parlamento. Poco después, el Parlamento obtuvo el derecho, que nunca había tenido, de auditar cómo el gobierno había gastado sus fondos. El veto parlamentario en materia de gastos, combinado con el derecho a controlar cómo se gastaban los fondos que habían votado, colocaron límites importantes al poder de la Corona.

Otro cambio institucional significativo se centró en los poderes de prerrogativas reales. Estos fueron reducidos considerablemente y quedaron subordinados al derecho común. Además, se abolieron los tribunales de prerrogativas (que le permitía a la Corona imponer sus proclamas). Al mismo tiempo, se garantizó la independencia del poder judicial con respecto a la Corona. Los jueces ahora ocupaban sus cargos sujetos al buen comportamiento (únicamente podían ser removidos si eran condenados por un delito o por la acción de las dos cámaras del Parlamento) y no al antojo del rey. De ese modo, se aseguró la supremacía de los tribunales de derecho común, que era tan beneficiosa para los derechos privados.

Debido a que los Estuardo habían violado las libertades personales de sus oponentes (fianzas desmesuradas, inexistencia del procedimiento de *habeas corpus*) como un medio para aumentar el costo de ser opositor, la reducción de los poderes arbitrarios de la Corona tuvo como consecuencia no solo la existencia de libertades económicas y de derechos de propiedad más seguros, sino también libertades y derechos políticos. Estos últimos fueron considerados un elemento clave de protección contra las violaciones de los derechos económicos.

Cabe enfatizar los dos últimos puntos. Primero, parte de lo que permitió que estos cambios institucionales prosperaran fue destronar a Carlos I y luego a Jacobo II. Esto estableció una amenaza creíble para la Corona sobre un futuro comportamiento irresponsable. Las condiciones que «provocarían» esa amenaza fueron plasmadas en el Acuerdo de la Revolución y poco después en la Declaración de Derechos. Segundo, aunque la supremacía parlamentaria establecía que el Parlamento imponía la forma de las nuevas instituciones políticas, no adoptó su posición de poder única dentro del gobierno, como lo hizo después de la Guerra Civil o en el siglo XIX. Si bien se colocaron límites considerables al poder del rey, estos no lo redujeron a una mera figura decorativa.

IV. La Revolución Gloriosa y el compromiso creíble de Inglaterra de garantizar los derechos

Las innovaciones institucionales aumentaron radicalmente el control de los dueños de la riqueza sobre el gobierno. Dado que las crisis fiscales

inevitablemente ejercieron presión en la Corona para que incumpliera sus acuerdos, la eliminación del control unilateral de las decisiones claves por parte de la Corona fue un componente necesario de las nuevas instituciones. Como se describió antes, esto sucedió de dos formas: en primer lugar, al exigir la aprobación del Parlamento de los principales cambios en las políticas (como la modificación de los términos de los préstamos o de los impuestos), los representantes de los titulares de la riqueza podían vetar esas movidas, a menos que también fueran en su interés. Esto permitía accionar en tiempos de crisis, pero eliminaba la acción unilateral de la Corona. En segundo lugar, se suprimieron varios otros modos en que la Corona podía incumplir sus promesas, en particular, la capacidad para legislar unilateralmente (a través de las prerrogativas), para evitar al Parlamento (porque poseía una fuente independiente de fondos) o para remover jueces que no se ajustaban a sus deseos.

Dos factores generaron que los nuevos acuerdos fueran de autoimposición: primero, la amenaza creíble de remoción limitaba la capacidad de la Corona de ignorar los nuevos acuerdos. Segundo, a cambio de tener mayor voz y voto en el gobierno, los miembros del Parlamento acordaron colocar al gobierno en una buena posición económica, es decir, aceptaron proporcionar suficiente renta impositiva. Esto no solo eliminó un motivo fundamental subyacente al ejercicio del poder arbitrario, sino que además para el nuevo rey Guillermo significó que podría originar una enorme guerra contra Francia. El acuerdo demostró ser tan satisfactorio para el rey que se establecieron muchos precedentes que colocaban a la nueva división de poderes en pie de igualdad. Como consecuencia de estos cambios institucionales, los derechos privados de tornaron fundamentalmente más seguros³⁰.

Límites institucionales y políticos para el Parlamento

El triunfo del Parlamento plantea la cuestión de por qué no intentaría proceder a actuar igual que el rey. Sus motivos no eran más nobles que los de la Corona. No obstante, el resultado institucional efectivamente impidió que el Parlamento tuviera un comportamiento similar. Robert Ekelund y Robert Tollison brindan el siguiente análisis general:

En Inglaterra los costos más altos debido a la incertidumbre y a los crecientes rendimientos privados redujeron las demandas de regulación y de control de la industria. Todo esto fortaleció la democracia constitucional emergente, que creó las condiciones que motivaron que la actividad vinculada con la búsqueda de rentas por parte tanto del monarca como de los comerciantes fuera más costosa. Cuando el centro de poder para la búsqueda de rentas cambió del monarca al Parlamento (...), los costos de proporcionar regulación a través de la promulgación legislativa aumentaron³¹.

Esto sugiere que la diversidad natural de visiones en una legislatura aumenta el costo de proporcionar beneficios privados en forma de regulación favorable.

La perspectiva analítica de la evolución institucional que hemos descrito complementa su historia. La incorporación de las libertades económicas y políticas en el derecho, los intereses de los protagonistas (por ejemplo, los comerciantes) en una mayor medida de libertad y las consideraciones ideológicas que azotaron Inglaterra a finales del siglo XVII se combinaron para jugar un papel destacado en el cambio institucional. El nuevo acuerdo constitucional incorporó a varios actores con poder de veto y así creó las bases de la división o separación de poderes³². Proporcionar beneficios privados con fondos públicos ahora exigía la cooperación de la Corona, el Parlamento y los tribunales. Solo la primera podía proponer un gasto, pero solo el segundo podía autorizar y destinar los fondos para esa propuesta y podía hacerlo únicamente para los fines propuestos por la Corona. Erskin May resume este procedimiento como «La Corona solicita, la Cámara de los Comunes otorga y la Cámara de los Lores aprueba el otorgamiento». Un equilibrio de poder entre la Corona y el Parlamento limitó extraordinariamente los beneficios privados con fondos públicos³³.

Otros tres factores políticos ayudan a explicar por qué la nueva era de supremacía parlamentaria no transfirió simplemente el poder de la Corona al Parlamento. En 1641 el aparato administrativo centralizado que imponía los intentos reales de alterar los derechos y la propiedad fue destruido. La ausencia de esta estructura evitó que tanto la Corona como el Parlamento realizaran una invasión similar. Dado que el nuevo aparato —incluso el que al principio estaba bastante limitado— permitiría su futura expansión, muchos intereses se reunirían para oponerse a su inicio.

Segundo, la visión comercial de la coalición de los Whig prefería un gobierno limitado y, en especial, una interferencia política restringida en relación con los tribunales de derecho común. De este modo, el Parlamento estaba *políticamente* limitado a intervenir en los tribunales. R. Braun observa lo siguiente:

La oligarquía de los Whigs estaba ansiosa por evitar la invasión a la privacidad de los negocios de aquellos grupos que lo apoyaban. Tanto el marco constitucional e institucional como la base ideológica predominante de los [Whigs y de sus electores] evitaron que el aparato administrativo central del gobierno británico desarrollara [una función regulatoria y de control importante]³⁴.

La regulación generalizada de los mercados por parte del Parlamento en la línea de Jean-Baptiste Colbert de Francia (o de los Estuardo) hubiera provocado un conflicto con los tribunales de derecho común. Así, la independencia política de los tribunales limitaba los potenciales abusos del Parlamento. Combinado con los límites institucionales explícitos a la intervención de la Corona, se aseguraba la autoridad importante e incuestionable de los tribunales en las grandes áreas de la actividad económica.

Tercero, la creación de un poder judicial políticamente independiente expandió mucho la capacidad del gobierno de prometer de forma creíble honrar sus acuerdos, es decir, quedar vinculado. Al limitar la habilidad del gobierno de incumplir sus acuerdos, los tribunales tuvieron una función central en garantizar un compromiso con los derechos seguros. Como veremos, ese compromiso mejoró mucho la capacidad del gobierno de obtener dinero a través de empréstitos.

De este modo, los cambios institucionales y políticos que acompañaron a la Revolución Gloriosa aumentaron considerablemente la previsibilidad del gobierno. Al colocar al gobierno en una buena condición financiera y al regularizar la recaudación, suprimió el componente aleatorio de expropiación vinculado con los intentos reales de conseguir ingresos. Todo grupo de interés que buscara beneficios privados ahora tenía que obtener la aprobación tanto de la Corona como del Parlamento.

V. La revolución fiscal

Para observar los efectos profundos de la Revolución Gloriosa, nos centramos en un elemento importante de las finanzas públicas: el endeudamiento público. Debido a que los mercados de capital son especialmente sensibles a la seguridad de los derechos de propiedad, proporcionan un indicador único y altamente visible de la revolución económica y política que ocurrió. De hecho, son uno de los pocos medios para evaluar empíricamente los efectos de la Revolución Gloriosa.

Antes de esa Revolución, los pagos de los préstamos estaban sujetos a la manipulación de la Corona; la renegociación y las demoras de los pagos eran habituales. Como se indica en el Cuadro 2, se obtuvo dinero a través de los préstamos forzosos en 1604/5, 1611/2, 1617 y 1625. En cada caso, la Corona no respetó sus términos. Por ejemplo, en el préstamo de 1617, Jacobo I obtuvo £100.000 en Londres al 10 % anual. Al final de ese año, si bien Jacobo pagó los intereses, se negó a pagar el capital y exigió que el préstamo se renovara. Durante los siguientes años, no se abonaron los intereses y cada año se «acordaba» otra renovación.

Cuadro 2. Préstamos forzosos por los primeros estuados, 1603-1625

Año	Monto (en £)	Tasa (% por año)	Reembolso
1604/5	111.891	10	£20.362 pendientes a diciembre de 1609
1611/2	116.381	10	£112.000 pendientes a julio de 1616
1617 ^a	96.466	10 ^b	Pendientes hasta 1628
1625 ^c	60.000	8	Pendientes hasta 1628

a. Extensión de 1624 garantizada con las tierras de la corona.

b. Disminuido unilateralmente por Carlos I en 1624 a 8 %.

c. Garantizado con las tierras de la corona.

Fuente: Ashton, R. (1960). *The Crown and the Money Market, 1603-1640*, Capítulos 2 y 5. Oxford.

En 1624 Carlos I disminuyó la tasa de interés a 8 %; sin embargo, no pagó intereses ni devolvió el capital hasta 1628. Ese comportamiento difícilmente haya sido diseñado para obtener la confianza de las potenciales fuentes de préstamo. Como Robert Ashton concluye, el «tratamiento de caballero que la Corona imponía a sus acreedores y en especial a los prestamistas menos predispuestos que realizaban contribuciones más o menos obligatorias por medio de la Corporation of London» ayuda a explicar por qué Londres y los intereses monetarios

apoyaron la causa parlamentaria³⁵. Los Estuardo tampoco trataron de desarrollar una fuente internacional de préstamos de importancia³⁶.

Bajo el reinado de los Estuardo posteriores, acaecieron varias innovaciones financieras, incluidas algunas que tendrían un papel clave en la «revolución financiera» después de 1688, por ejemplo, la entrega de pagarés «transferibles», lo que permitía su venta. El trabajo reciente de Glenn Nichols sugiere que los acuerdos financieros del reinado de los Estuardo posteriores eran muy superiores a los realizados por los primeros Estuardo. No obstante, las dificultades fiscales llevaron al sistema hasta sus límites, lo que originó un repudio parcial en el famoso «detengamos al tribunal de asuntos fiscales» de 1672. La deuda en cuestión, de más de un millón de libras, muestra que los Estuardo posteriores —al menos, hasta ese momento— podían obtener sumas considerables de dinero³⁷.

Innovaciones institucionales

Una serie de innovaciones institucionales durante la guerra contra Francia (1689-1697) cambió el modo en el que gobierno buscaba crédito, lo que facilitó la regulación de las finanzas públicas. Primero, el gobierno comenzó a asignar nuevos impuestos como una práctica regular, que eran autorizados por ley para cada nueva emisión de empréstito, para pagar los intereses de todos los nuevos préstamos a largo plazo. Al destinar impuestos con anterioridad, los intereses parlamentarios anualmente limitaban la discreción del rey sobre el pago de intereses a los titulares de bonos.

Segundo, en 1693 se pidió el primer préstamo grande a largo plazo (£1.000.000) garantizado por los nuevos impuestos. Sin embargo, para 1694 esos fondos ya estaban agotados. Cuando el gobierno buscó un nuevo préstamo grande, invitó a los suscriptores a formar el Banco de Inglaterra. El Banco era responsable de manejar las cuentas de préstamos del gobierno y de asegurar la continuidad de las distribuciones prometidas. También se impusieron ciertas restricciones: el Banco no le podía prestar dinero a la Corona ni adquirir las tierras de esta sin el consentimiento explícito del Parlamento. Como observó Macaulay hace más de un siglo, esto creó un instrumento fuerte del partido de los Whigs (y, por lo tanto, de intereses comerciales). Dado que los préstamos para la Corona pasaban por el Banco,

«este debía detener el pago de inmediato si no había recibido los intereses por la suma que le había anticipado al gobierno»³⁸. Así, el gobierno había creado un límite privado adicional sobre su comportamiento futuro al dificultar el uso de los fondos de un préstamo actual si no había cumplido sus obligaciones previas.

Cabe mencionar otros dos cambios. En 1698 el gobierno creó un fondo separado para compensar los déficits en el caso de que los ingresos destinados para préstamos específicos fueran insuficientes para cubrir las distribuciones exigidas (como fue el caso de varios préstamos). Esto suprimió explícitamente el componente de riesgo vinculado con cada préstamo, debido a que estaba atado a un impuesto específico³⁹. Segundo, durante este periodo comenzó el acordonado de las monedas, lo que redujo la devaluación de la moneda debido al desgaste de sus bordes.

Préstamos gubernamentales, 1688-1740

Así fueron creadas las bases institucionales de los mercados de capital modernos en Inglaterra. Estos cambios institucionales fueron más exitosos de lo que sus creadores habían anhelado. Por ejemplo, se esperaba que la suscripción original al Banco de Inglaterra fuera lenta y posiblemente infructuosa. En realidad, el primer día se suscribió un tercio del préstamo y el otro tercio, durante los dos días posteriores. Diez días más tarde, el préstamo había sido suscrito en su totalidad.

Con el fin de observar los notables resultados de la revolución fiscal, volvemos a las finanzas públicas de ese periodo. El Cuadro 3 brinda información sobre el gasto y la deuda públicos. En vísperas de la Revolución, el gasto público era de alrededor de £1.800.000, lo que reflejaba un aumento lento pero constante durante dos décadas⁴⁰. La deuda pública se limitaba a alrededor de £1.000.000 o entre el 2 % y el 3 % del PNB (que se estimaba que era de £41.000.000). Asimismo, en la época en que Holanda pedía £5.000.000 a largo plazo con una tasa de interés del 4 % anual, la Corona inglesa solo podía solicitar pequeñas sumas a corto plazo, con el pago de una tasa de interés de entre el 6 % y el 30 % anual⁴¹.

Cuadro 3. Crecimiento de la deuda pública 1618-1740 (millones de £)

Año	Gasto público ¹ (en £)	Deuda ² (en £)	Precios ³ (1701= 100)
<i>Inglaterra estuardiana</i>			
1618 ⁴	0,5	0,80	
<i>Mediados de la década de 1630⁵</i>	1,0	1,00	
1680 ⁶	1,4		113
1688 ⁶	1,8	1,07	99
<i>Pos-Revolución Gloriosa</i>			
1695	6,2	8,40	116
1697	7,9	16,70	122
1700	3,2	14,20	115
1710	9,8	21,40	122
1714	6,2	36,20	103
1720	6,0	54,00	102
1730	5,6	51,40	95
1740	6,2	47,40	100
1750	7,2	78,00	95

Nota: Dado que estas cifras son obtenidas de una variedad de fuentes, su único objeto es proporcionar un indicio de las tendencias subyacentes. Las cifras de los gastos y de la deuda posteriores a la Revolución Gloriosa son más fiables.

Fuente:

1. Gasto público posterior a 1688: Mitchell, B. B. (1988). *British Historical Statistics*, Capítulo 11, Cuadro 2. Cambridge.
2. Deuda, posterior a 1688: Mitchell. *British Historical Statistics*, Capítulo 11, Cuadro 7.
3. Precios: Mitchell. *British Historical Statistics*, Capítulo 14: 1680-97, Cuadro 1, Parte A, «Bienes de consumo»; 1697-1750: Parte B, «Bienes de consumo».
4. Gasto público y deuda, 1618: Hume, D. (1983). *The History of England. Anexo de Reign of James I*. Indianapolis.
5. Gasto público y deuda, mediados de la década de 1630: Hirst, D. (1986). *Authority and Conflict: England, 1603-1658*, Cambridge, Massachusetts, 174.
6. Gasto público, 1680 y 1688: Chandaman, C. D. (1975). *The English Public Revenue, 1660-1688*, Anexo 2, Cuadro 7. *Total Available for Ordinary Purposes*. Oxford.
7. Deuda, 1688: Fisk, H. (1920). *English Public Finance*, Nueva York, 93.

La Revolución alteró radicalmente este patrón. En 1697, apenas nueve años después, el gasto público se había cuadruplicado a £7.900.000. La razón inmediata de este aumento fue la nueva guerra contra Francia. Sin embargo, resulta importante que la capacidad del gobierno para explotar los recursos de la sociedad se había incrementado. Esto queda demostrado con el aumento del tamaño de la deuda pública que, durante los nueve años de guerra, pasó de £1.000.000 a casi £17.000.000. Antes era imposible acceder a ese nivel de deuda —aproximadamente el 40 % del PNB—. Asimismo, la capacidad del nuevo gobierno de financiar una guerra a niveles sin precedentes tuvo un papel crítico en la derrota de Francia. Para colocar estas cifras en la perspectiva moderna, una economía de un trillón de dólares hubiera comenzado el periodo con USD 25.000.000.000 de deuda que, en apenas nueve años, hubiera aumentado a casi USD

400.000.000.000.

Después de la guerra, tanto el gasto público como la suma financiada a través de la deuda eran considerablemente más altos que los niveles anteriores. En 1720 la deuda pública era cincuenta veces superior al nivel de deuda de 1688 y en el orden del PNB. El financiamiento de las guerras por medio del endeudamiento tuvo otro beneficio extraordinario. Los casos anteriores de grandes guerras inesperadas casi siempre estuvieron acompañados de grandes demandas fiscales, de la búsqueda de fuente de ingreso y, en consecuencia, de demandas desfavorables para los dueños de la riqueza. Los nuevos métodos de financiación prácticamente eliminaron esas demandas. Otra prueba de la mayor previsibilidad del nuevo régimen es la serie de cambios en los precios. A pesar de los constantes déficits como consecuencia de un enorme aumento de la deuda, la política gubernamental no provocaba una economía inflacionaria⁴².

Al mismo tiempo que el alcance del endeudamiento público aumentaba, la tasa de interés de mercado que se le cobraba al gobierno bajaba. A principios de la década de 1690, sus préstamos iniciales a largo plazo tenían una tasa de interés del 14 % (ver Cuadro 4). Para fines de la década de 1690, la tasa de interés era de la mitad, entre un 6 % y un 8 %. La tasa de interés continuó descendiendo durante las próximas dos décadas, de manera que, para la década de 1730, las tasas de interés eran del 3 %.

Estos números son sorprendentes por dos razones. En primer lugar, la cantidad de riqueza disponible ahora para otros usos aumentó significativamente. En segundo lugar, al mismo tiempo que el endeudamiento público se incrementaba, la tasa de interés bajaba. Los aumentos bruscos en la demanda acompañados por la disminución de las tasas de interés indican que el riesgo total vinculado con el comportamiento gubernamental se redujo considerablemente, a pesar del enorme aumento de la deuda. A medida que la sociedad ganaba experiencia con sus nuevas instituciones, en especial su previsibilidad y su compromiso con los derechos seguros, las expectativas sobre las acciones futuras comenzaron a reflejar el nuevo orden.

Cuadro 4. Endeudamiento público a largo plazo: tasas de interés, 1693-1739 (préstamos seleccionados)

Fecha ^a	Monto (en £)	Interés (%)	Cómo fue financiado
Enero de 1693	723.394	14,00	Impuesto adicional
Marzo de 1694	1.000.000	14,00	Aranceles de importación
Marzo de 1694	1.200.000	8,00	Derechos aduaneros adicionales
Abril de 1697	1.400.000	6,30	Impuesto y aranceles
Julio de 1698	2.000.000	8,00	Impuestos adicionales al consumo
Marzo de 1707	1.155.000	6,25	Excedente de los fondos de cinco préstamos desde la década de 1690; aranceles
Julio de 1721	500.000	5,00	Rentas hereditarias de la Corona
Marzo de 1728	1.750.000	4,00	Impuesto al carbón
Mayo de 1731	800.000	3,00	Impuestos
Junio de 1739	300.000	3,00	Fondo de amortización

a. Fecha de la aprobación real de la ley de préstamos.

Fuente: Dickson, P. G. M. (1967). *The Financial Revolution in England*, Cuadros 2, 3 y 22. Nueva York.

Estas expectativas cambiantes se vieron reflejadas directamente en la respuesta del mercado de capital. El nuevo respaldo institucional de las finanzas públicas proporcionó un compromiso creíble, claro y notorio de que el gobierno honraría sus promesas y mantendría el patrón existente de derechos. Si bien las condiciones económicas subyacentes eran, sin duda, un componente importante del gran aumento de la deuda, ellas solas no podían explicar lo repentino del incremento de la deuda ni su magnitud. A pesar de que los Estuardo posteriores tuvieron más éxito en términos financieros que sus predecesores, nada de lo que sucedió antes de la Revolución Gloriosa sugiere el notable cambio en los mercados de capital que esta desencadenó.

VI. Las consecuencias para los mercados de capital privado

Nuestra tesis supone que el compromiso creíble del gobierno de honrar sus acuerdos financieros fue parte de un compromiso mayor para asegurar los derechos privados. Indudablemente, este último fue un factor esencial para los cambios fundamentales que ocurrieron en la época de la Revolución Gloriosa. Los datos sobre la actividad económica general son escasos, por lo que no podemos realizar una prueba mayor de nuestra tesis, pero podemos brindar cierto respaldo. Como evidencia, pasamos al desarrollo de los mercados de capital privado y a la evolución necesaria de

las bases financieras para el éxito económico a largo plazo.

Aunque resulta claro que las instituciones subyacentes a los mercados de capital privado se remontan al menos a varios siglos, existe un acuerdo general entre los historiadores económicos acerca de que los mercados de capital privado datan de principios del siglo XVIII⁴³. Ashton informa que esto «significó que los hombres estaban menos preocupados que sus padres (...) para mantener las monedas, los lingotes de oro y las láminas bajo llave en cajas fuertes o enterrados en sus huertos o jardines»⁴⁴.

Las instituciones que dieron lugar al crecimiento de un mercado estable para la deuda pública proporcionaron una amplia y positiva externalidad para el desarrollo paralelo de un mercado para la deuda privada. Poco después de su formación para actuar como intermediario en la deuda pública, el Banco de Inglaterra empezó las operaciones privadas. En esa época, muchos otros bancos también comenzaron las operaciones. Este desarrollo brindó la estructura institucional para juntar los ahorros de muchas personas y para intermediar entre los prestatarios y los prestamistas. Una amplia gama de valores e instrumentos negociables surgieron a principios del siglo XVIII y estos fueron utilizados para financiar un amplio espectro de actividades⁴⁵.

Phyllis Deane resume el desarrollo de los mercados de capital privado junto con el desarrollo para el capital público de la siguiente manera:

Los efectos secundarios de las transacciones financieras del Banco en nombre del gobierno surgieron de los nuevos instrumentos financieros que fueron creados (...) y dado que [los instrumentos] emitidos por un prestatario solvente son en sí mismos de fácil venta, el efecto iba más allá para lubricar los canales que unían a los ahorros con la inversión y que creaban una gran reserva de activos en papel negociables que los nuevos ahorristas podían comprar. Asimismo, los depósitos provenientes de fuentes privadas también podían ser utilizados como una base para otorgar más crédito al sector privado⁴⁶.

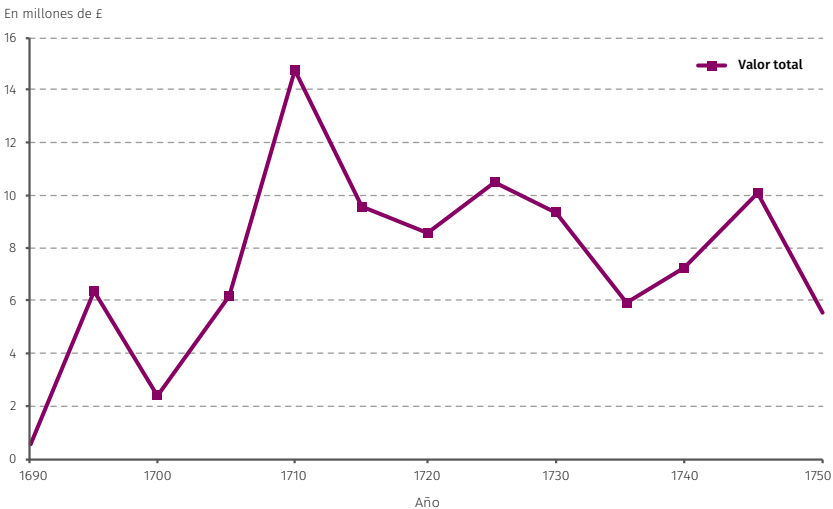
En consecuencia, los mercados de capital privado prosperaron.

Varias fuentes de evidencia respaldan nuestras afirmaciones. Primero, la investigación sobre las tasas de interés para varias formas de crédito privado

revela que estas eran casi iguales a las tasas de interés del crédito público⁴⁷. Las tasas bajas de interés privado aumentaron el espectro de proyectos y de empresas que eran económicamente viables y así promovieron la acumulación de capital. Como L. S. Pressnell concluye: «la acumulación de capital en el siglo XVIII, que la tendencia descendiente de las tasas de interés (...) sin duda indica, aparece en este sentido como un importante logro social y económico»⁴⁸. Lamentablemente, los datos de la primera mitad del siglo XVIII, a diferencia de los de la segunda mitad, están incompletos y son casi inexistentes para el periodo anterior a la Revolución Gloriosa.

Segundo, la comercialización a gran escala de valores privados se remonta a ese periodo⁴⁹. La Figura 1 muestra el crecimiento de uno de los componentes del mercado: los valores a corto plazo. A principios de la década de 1690, el volumen de esos valores promediaba las £300.000 por año. Diez años más tarde, el volumen promediaba los £3.400.000 anuales y, para principios de la década de 1710, £11.000.000 por año. Si bien el crecimiento se redujo después del colapso de la Burbuja de los Mares del Sur, de 1715 a 1750, el mercado era mucho más grande de lo que había sido antes de la Revolución.

Figura 1. Crecimiento del mercado de valores: 1690-1750



Fuente: Dickson, P. G. M. (1967). *The Financial Revolution in England*, Anexo C. Londres.

Tercero, el periodo fue testigo del crecimiento y del desarrollo de los bancos. Al Banco de Inglaterra le siguieron poco después muchos otros bancos en Londres. Para la década de 1720, había alrededor de 25 bancos. Para 1750, 30, para 1770, 50 y, para el 1800, 70. Aunque los bancos en las áreas alejadas de Londres comenzaron a aparecer en grandes cantidades después de 1750, Ashton afirma que muchas de esas áreas fueron incorporadas mucho antes a un mercado de capital nacional⁵⁰. «Las letras de cambio locales y los pagarés tuvieron un papel considerable en el comercio de toda Inglaterra y Gales. Sin embargo, en ningún lugar se extendió tanto su uso como en el noroeste. Es probable que la ubicuidad de la letra de cambio haya sido la razón por la cual en esta área el sistema bancario formal apareció relativamente más tarde⁵¹.

El conjunto final de pruebas se centra en las actividades privadas del Banco de Inglaterra en tres áreas: (1) Las letras de cambio con descuento. Al parecer, los datos sistemáticos sobre las operaciones de descuento del Banco no sobrevivieron. No obstante, los informes esporádicos se encuentran disponibles e indican un crecimiento considerable de la actividad durante las primeras décadas de las operaciones del Banco. Los datos de 1699 revelan el siguiente volumen de pagarés con descuento: del 13 al 21 de junio, £8534; del 27 de junio al 4 de julio, £14.000. Para 1730, el volumen medio diario era superior a las £10.000 y, para 1760, era común que superase las £100.000⁵². (2) Pagarés en circulación. Durante el siglo XVIII, los pagarés del Banco se convirtieron en un medio de intercambio fundamental, primero en Londres y luego en toda Inglaterra⁵³. En los dos primeros años de las operaciones del Banco, el volumen de los pagarés creció hasta alrededor de las £760.000 (ver Cuadro 5). Para 1720 alcanzaron los £2.900.000 y, para 1730 y durante las próximas décadas, habían superado los £4.500.000. (3) Cuentas de giro. Esta forma temprana de depósito a la vista parece haberse sistematizado alrededor de veinte años después de la fundación del Banco⁵⁴. Como se muestra en el Cuadro 5, las cuentas de giro eran bastante modestas a finales de la década de 1690. Para 1720, superaron más del millón de libras y, para 1730, aumentaron a más de dos millones. En resumen, el Banco amplió sus operaciones a varios tipos de crédito privado. Para 1720, un poquito más de veinticinco años después de la creación del Banco, esas sumas alcanzaron niveles considerables, lo que demostraba el crecimiento constante de los servicios financieros para la actividad económica privada.

Cuadro 5. Pagarés y cuentas de giro del Banco de Inglaterra, 1698-1750 (miles de £)

Año	Pagarés en circulación	Cuentas de giro
1698	1340	100
1720	2900	1300
1730	4700	2200
1740	4400	2900
1750	4600	1900

Nota: Las cifras para 1720-1750 son promedios para el periodo de cinco años que comienza con el año consignado.
Fuente: Clapham, J. (1945). *The Bank of England: A History*, Vol. 1: 1694-1797. Nueva York.

De este modo, quizá el crecimiento de los mercados de capital privado igualó al de los mercados de capital público. Este desarrollo movilizó los ahorros de muchísimas personas y, para mitad de siglo, proporcionó servicios financieros en un mercado nacional integrado. Tal vez, esos fondos financiaron una amplia variedad de actividades comerciales y tuvieron una función necesaria en la expansión económica a lo largo de todo el siglo⁵⁵. Aunque estas actividades no han sido estudiadas en detalle, como se ha hecho con el periodo posterior a 1750, al parecer, el año 1688 fue un quiebre más abrupto con el pasado que 1750. Volviendo a nuestra tesis principal, este crecimiento indica que los intentos de mantener derechos privados seguros fueron muy exitosos. A pesar de que no se puede utilizar la evidencia para apreciar el nivel exacto de seguridad, muestra que esta fue considerable. Una prueba más sistemática queda a la espera de futura investigación sobre estos mercados.

Conclusión

En este ensayo, hemos proporcionado un resumen de la evolución exitosa de las formas institucionales que permitieron que el crecimiento económico ocurriera a principios de la Inglaterra moderna. Sin embargo, gracias a esta discusión sobre un siglo de guerra civil y revolución, queda claro que estas innovaciones institucionales no surgieron naturalmente. Por el contrario, le fueron impuestas a la Corona, en general, de manera violenta. No obstante, la Corona casi ganó la lucha. Si hubiera existido un ejército permanente en Inglaterra, hubiera estado bajo el control de la Corona y es muy probable que el futuro político y económico de Inglaterra hubiera sido distinto, potencialmente más en línea con el de Francia y de España.

Hemos mostrado cómo las instituciones políticas que gobiernan la sociedad pueden ser consideradas de modo endógeno. Las restricciones fiscales y una Corona que buscaba rentas, problemas que se vieron exacerbados por un Parlamento poco cooperativo, crearon una situación de derechos poco seguros, en la que la riqueza y el bienestar de los ciudadanos particulares estaban en riesgo. Antes de la Revolución Gloriosa, las instituciones como la Cámara Estrellada le permitían a la Corona alterar los derechos en su beneficio de un modo en que los miembros del Parlamento estaban muy presionados para resistir.

Debido a sus medios y a sus motivos, el triunfo de los intereses parlamentarios en la Revolución Gloriosa provocó cinco cambios institucionales significativos. Primero, suprimió la fuente subyacente de oportunismo, un sistema fiscal arcaico y sus crisis fiscales relacionadas. Segundo, al limitar las facultades legislativas y judiciales de la Corona, restringió su capacidad para alterar las reglas después del acaecimiento del hecho sin consentimiento parlamentario. Tercero, los intereses parlamentarios reafirmaron su posición dominante en las cuestiones vinculadas con la recaudación, lo que suprimió la capacidad de la Corona de alterar los niveles impositivos unilateralmente. Cuarto, se aseguraron su propia función en la distribución de los fondos y en el control de los gastos. A partir de ese momento, la Corona tenía que lidiar con el Parlamento en pie de igualdad —de hecho, el segundo claramente tenía la ventaja de contar con su creíble amenaza de poder destronar a un soberano que rompiera demasiado las reglas—. Quinto, al crear un equilibrio entre el Parlamento y la monarquía —en lugar de eliminar la segunda como ocurrió después de la Guerra Civil—, los miembros del Parlamento se aseguraron límites a sus propias tendencias a las acciones arbitrarias. En combinación, estos cambios mejoraron mucho la previsibilidad de las decisiones gubernamentales.

El hecho de que los dueños de la riqueza obtuvieran voz y voto en cada una de esas decisiones a través de sus representantes en el Parlamento estableció el compromiso del gobierno de honrar sus acuerdos —en particular, la promesa de no apropiarse de la riqueza ni desconocer las deudas—. Esto significó que esos cambios se harían solo si favorecían sus propios intereses. Aumentar el número de personas con derecho a

veto suponía que un conjunto más grande de distritos electorales podría protegerse contra el ataque político y así se reducirían extraordinariamente las circunstancias en las cuales el comportamiento oportunista del gobierno podría aparecer.

En la historia que hemos contado, el surgimiento de las libertades políticas y civiles estuvo muy vinculado con la libertad económica. En general, el comportamiento oportunista de la Corona estaba acompañado del abuso de los derechos políticos de la oposición. La Corona había encarcelado a personas sin cargos o durante largos periodos antes del juicio; además, había exigido fianzas desmesuradas para aumentar el costo de apoyar a la oposición. Por lo tanto, la protección de las libertades políticas surgió como un componente de la protección política de los derechos económicos.

La lección principal de nuestro artículo es que las instituciones fundamentales del gobierno representativo —un conjunto explícito de múltiples puntos de veto, junto con la supremacía de los tribunales de derecho común en los asuntos económicos— están íntimamente relacionadas con la lucha por el control del poder gubernamental. El éxito de los intereses adinerados y comerciales dio lugar a instituciones que mitigaron simultáneamente el motivo subyacente al impulso de la Corona por buscar nuevas fuentes de ingreso y también limitó mucho el comportamiento del gobierno (ahora «el rey en el Parlamento» y no el rey solo). Si bien estas innovaciones institucionales no pudieron anticipar el debilitamiento del poder de la Corona y el ascenso del Parlamento que se daría en la segunda mitad del siglo XVIII, el sistema equilibró el poder con éxito durante más de sesenta años. En comparación con el siglo anterior o con los gobiernos absolutistas del continente, el compromiso institucional de Inglaterra con los derechos seguros fue mucho más fuerte. La evidencia proveniente de los mercados de capital brinda un indicio sorprendente de eso.

La investigación reciente que mejoró significativamente el desempeño económico de Francia antes de la Revolución Francesa ha provocado una revisión de las interpretaciones tradicionales de la historia económica tanto de Gran Bretaña como de Francia⁵⁶. Si Inglaterra y Francia estaban casi igualados en desempeño económico, la consecuencia es que las instituciones en sí mismas —y, en especial, los cambios institucionales

que hemos descrito— no fueron tan revolucionarias después de todo. Asimismo, la estructura burocrática compleja heredada desde Luis XIV no fue un obstáculo tan grande para el crecimiento económico. Sin embargo, esa conclusión ignora las consecuencias que siguieron. Sin duda, los cambios institucionales provocados por la Revolución Gloriosa dieron lugar al impulso que originó la hegemonía británica y la dominación del mundo. Inglaterra no podría haber derrotado a Francia sin su revolución financiera, y los fondos que estuvieron disponibles gracias al crecimiento de la deuda desde 1688 hasta 1697 fueron indudablemente una condición necesaria para el éxito de Inglaterra en esa guerra contra Francia, así como en la próxima (1703-1714), por la cual Inglaterra surgió como la principal potencia del mundo⁵⁷.

Francia, al igual que Inglaterra, tenía una crisis fiscal en curso, y Luis XIV llegó a un acuerdo con sus electores para obtener más ingresos a principios de su reinado. No obstante, su éxito fue temporal, no estuvo basado en el cambio institucional fundamental y fue dejado atrás por la magnitud del éxito inglés. La economía de Francia vivía de prestado y, al final, las contradicciones institucionales no resueltas desembocaron en la quiebra y en la revolución⁵⁸.

Por lo tanto, la sola comparación de las tasas de crecimiento no es suficiente para juzgar la igualdad económica. Si bien en 1690 Francia era la principal potencia europea, su poder y su estatus decayeron en relación con Inglaterra durante el siglo posterior. Más guerras les siguieron a las que habían sucedido a principios del siglo XVIII, de manera que en 1765 —al final de la Guerra de los Siete Años en la que Francia sufrió una humillante derrota—, había perdido sus colonias en el Nuevo Mundo (Canadá y Luisiana) y se encontraba en riesgo financiero, del cual no se recuperó hasta después de la revolución. El contraste entre las dos economías a mitad de siglo es sorprendente: en 1765 Francia estaba al borde de la quiebra, mientras que Inglaterra estaba al borde de la Revolución Industrial⁵⁹.

Siempre resulta tentador afirmar demasiado. ¿Realmente Gran Bretaña hubiera seguido la suerte de los países continentales si los Estuardo hubieran ganado? ¿Hubiera habido una primera Revolución Industrial en Inglaterra? Uno podría contar una historia de contraste plausible que le

diera más peso a la fortaleza fundamental de los derechos de propiedad ingleses y del derecho común de Inglaterra que había evolucionado de la Carta Magna y que hubiera limitado el comportamiento real y, al final, lo hubiera forzado a ser un «gobierno responsable». Uno podría señalar la economía sólida (en especial, a nivel local) de la Inglaterra del siglo xvii, a pesar de las incertidumbres que hemos descrito. No existe ni una teoría del crecimiento económico definitiva que nos defina las condiciones necesarias y suficientes ni la evidencia para reconstruir la historia de contraste necesaria. Sin embargo, gracias a la evidencia histórica y contemporánea generalizada del Tercer Mundo estamos convencidos de que *una* condición necesaria para la creación de economías modernas dependientes de la especialización y de la división del trabajo (y, por lo tanto, del intercambio impersonal) es la capacidad de involucrarse en la contratación segura en tiempo y espacio. Esto supone costos de transacción más bajos por intercambio. La creación de mercados de capital impersonales es la única prueba importante de que esa condición necesaria se ha satisfecho. Y hemos contado una historia de cómo estas instituciones *aparecieron* en Inglaterra.

Como evidencia contra la tesis de contraste, nuevamente señalamos la evolución financiera. Sin duda, un cambio de esa magnitud en un periodo tan corto dependió de la reorganización constitucional subyacente. Dado que la Revolución Financiera tuvo un papel crítico en el éxito a largo plazo de Inglaterra, la consecuencia es que aun si otras fuerzas al final hubieran llevado a que Inglaterra tuviera éxito bajo el reinado de los Estuardo, lo hubieran hecho más lenta y quizá menos decisivamente.

De este modo, mostramos cómo las instituciones tuvieron una función necesaria en posibilitar el crecimiento económico y la libertad política. Asimismo, surge de según nuestro estudio de la Inglaterra del siglo xvii, del desempeño histórico de otras economías y de los registros de desempeño de las actuales economías del Tercer Mundo que las circunstancias que fomentaron los derechos seguros y, por lo tanto, el crecimiento económico son relativamente extrañas y merecen mayor investigación.

Notas

* Título original “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutional Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, *The Journal of Economic History*, Vol. 49, N.º 4, Dec., 1989, pp. 803-832. ©1989 Economic History Association, publicado por Cambridge University Press. Traducción autorizada al español.

Douglass North es Profesor Luce de Derecho y Libertad, Washington University, St. Louis, MO 63130. Barry Weingast es investigador sénior, Hoover Institution, Stanford University, Stanford, CA 946305. Los autores reconocen con gratitud los útiles comentarios de Robert Bates, Gary Cox, Paul David, Aaron Director, John Ferejohn, Jack Goldstone, Max Hartwell, Derek Hirst, Leonard Hochberg, Paul Milgrom, Glenn Nichols, Roger Noll, Alvin Rabushka, Thomas Sargent, Kenneth Shepsle, Gordon Tullock y David Weir. También le agradecen a Elisabeth Case por su ayuda editorial. Barry Weingast le agradece a la National Science Foundation (beca no. SES-8617516) por su apoyo parcial.

1. Nuestra discusión de los eventos anteriores a la Revolución Gloriosa (de 1603 a 1688) simplemente caracteriza este periodo; no lo modela ni lo explica. Asimismo, dado que nuestra historia enfatiza los problemas que los ganadores (los Whigs) buscaban solucionar, necesariamente contiene elementos preponderantes de la historia «Whig».
2. Durante toda la etapa medieval final y la primera etapa de la modernidad, si los gobernantes no conservaban una ventaja comparativa en materia de coerción, pronto dejaban de ser gobernantes. Ver McNeill, W. (1983), *Pursuit of Power*, Chicago; North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York; y Tullock, G. (1987), *Autocracy*, Dordrecht.
3. Williamson, O. (1985). *Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, 48-49.
4. Nuestra formulación del problema debe basarse en la «nueva economía de la organización». La aplicación de este enfoque a los problemas políticos —y, en especial, al problema de proporcionar instituciones que apliquen los acuerdos a lo largo del tiempo— apenas está comenzando. Ver Weingast, B. R. & Marshall, W. (Febrero de 1988), *The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets*, *Journal of Political Economy*, 132-63; y Moe, T. (Agosto de 1984), *The New Economics of Organization*, *American Journal of Political Science*, 28, 739-77.
5. Milgrom, P. R., North, D. C. & Weingast, B. R., *The Role of Institutions in the Revival of Trade, Part I: The Medieval Law Merchant*, Mimeo, Hoover Institution, Stanford University; Bullock, J. & Rogoff, K. (Febrero de 1989), *A Constant Recontracting Model of Sovereign Debt*, *Journal of Political Economy*, 97, 155-78; Veitch, J. M. (Marzo de 1986), *Repudiations and Confiscations by the Medieval State*, *Journal of Economic History*, 46, 31-36.
6. Schumpeter, J. (1962), *Fiscal Crises and the Tax State*, en R. A. Musgrave & A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, Londres. Hicks, J. (1969), *A Theory of Economic History*, Oxford. North, *Structure and Change*. Veitch, «Repudiations and

Confiscations». Esto no quiere decir que el soberano *nunca* honrará sus compromisos, sino que no siempre lo hará.

⁷ Weingast & Marshall, *Industrial Organization of Congress*; Milgrom, North & Weingast, *The Role of Institutions*.

⁸ La integración vertical es el ejemplo estándar: debido a los potenciales problemas de transacciones que se originan por la «especificidad de bienes» o de «cuasirrentas equitativas», las firmas que internalizan el problema a través de la integración vertical se desempeñan mejor que las que no lo hacen. Ver Williamson, *Economic Institutions*.

⁹ En este sentido, nuestro argumento se asemeja al de James Buchanan y Geoffrey Brennan, quienes afirman que el «reconocimiento de la dimensionalidad temporal de la elección brinda una "razón para tener reglas" —reglas que impondrán límites vinculantes para las opciones de elección, una vez que las propias reglas hayan sido establecidas—. Buchanan, J. & Brennan, G. (1981), *Reason for Rules*, Cambridge, 67.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Hirst, D. (1986), *Authority and Conflict: England, 1603-1658*, Capítulo 4, Cambridge, Massachusetts; y Stone L. (1965), *The Crisis of the Aristocracy, 1558-1641*, Oxford.

¹¹ Ashton, R. (1960), *The Crown and the Money Market, 1603-1640*, Oxford, 35.

¹² Ashton, *Crown and the Money Market*, 36. Richard Cust, en su reciente estudio sobre el préstamo forzoso de 1626, proporciona varios ejemplos de las sanciones que se les impusieron a las personas que se negaban a brindar fondos: los que se negaban eran «enviados a prisión o colocados a disposición para servir en el extranjero». Cust, R. (1987), *The Forced Loans and English Politics*, Oxford, 3.

¹³ Ekelund, R. B. & Tollison, R. D. (1981). *Mercantilism as a Rent-Seeking Society*. College Station.

¹⁴ Price, W. (1906), *English Patents of Monopoly*, Boston. Entre los ejemplos, encontramos el jabón, el tabaco y el almidón.

¹⁵ Maitland, F. W. (1908), *Constitutional History of England*, Cambridge; Notestein, W. (1924), *The Winning of the Initiative by the House of Commons*, Londres; y Stone, *Crisis of the Aristocracy*.

¹⁶ Hubo dos motivos separados para esto: el número total de votantes estaba creciendo y la ampliación agregó nuevos miembros cuyas visiones diferían sistemáticamente de las que tenían los nobles existentes. Sin duda, el intercambio que llevó más nobles a la Cámara de los Lores suponía un compromiso de apoyo al rey.

¹⁷ Hirst, *Authority and Conflict*, 103; y Hill, C. (1980), *Century of Revolution, 1603-1714*, Capítulo 4, Segunda Edición, Nueva York. Ver también, Kenyon, J. (1985), *Stuart England*, Segunda Edición, Nueva York.

¹⁸ Hirst, *Authority and Conflict*, 113-14.

¹⁹ *Ibidem*, 103.

- ²⁰ Hill, C. *Century of Revolution*, 103.
- ²¹ Para conocer los detalles, ver Notestein, *The Winning of the Initiative*.
- ²² Al parecer, parte de la motivación de la Corona había sido el deseo de avanzar hacia el absolutismo que reinaba en el continente, en especial, en Francia y en España. Como observa Kenyon, a principios del siglo xvii, «todo ajuste adicional [en la balanza de poder entre el Parlamento y la Corona] era probable que resultara a costa del Parlamento» (Kenyon, *Stuart England*, 43). Casi tuvo éxito. Hirst describe los debates en el Parlamento en los que los participantes estaban explícitamente preocupados por esta posibilidad (Hirst, *Authority and Conflict*, Capítulo 3).
- ²³ Las exenciones para las personas, al igual que la mayoría de los poderes durante el reinado de los Estuardo, fueron puestas a la venta (Maitland, *Constitutional History*, Punto IV).
- ²⁴ La Cámara Estrellada, donde ocurrieron los ejemplos más atroces de poder arbitrario, se convirtió en una característica regular de la Inglaterra estuardiana. Ver Maitland, *Constitutional History*; y Hayek, F. A. (1960), *Constitution of Liberty*, Capítulo 11, Chicago.
- ²⁵ Remoción de Coke, «la primera remoción de un juez en treinta años realizada en un periodo de gran presión real sobre el Tribunal: en el reinado de Carlos, otros dos ministros, Crew y Health, y un juez de la Cámara de Apelaciones, Walter, seguirían la suerte de Coke» (Hirst, *Authority and Conflict*, 121). Ver también la excelente y extensa discusión de Hayek en *Constitution of Liberty*, Capítulo 11.
- ²⁶ Ver Perkins, H. J. (1968), *The Social Causes of the British Industrial Revolution, Transactions of the Royal Historical Society*, 18. Al discutir la Ley de 1660 que confirmaba la abolición de las posesiones feudales, Hill observa que, en el siglo xviii, Blackstone consideró que esa Ley era de más ayuda para los titulares de propiedades que la propia Carta Magna (*Century of Revolution*, 127).
- ²⁷ Jones, *Revolution of 1688*, 47, 50. Como observa B. W. Hill, los esfuerzos de Jacobo por poner de nuevo en condiciones a los distritos electorales «casi fueron exitosos en todos los aspectos excepto uno: alarmaron a la sociedad que tenía tierras, tanto a los Tories como a los Whigs». Ver Hill, B. W. (1976), *The Growth of Parliamentary Parties: 1689-1742*, Hamdem.
- ²⁸ Dickson, P. G. M. (1967), *The Financial Revolution in England*, Nueva York.
- ²⁹ Ver, por ejemplo, Maitland, *Constitutional History*, 298-301; o Keir, D. (1966), *The Constitutional History of Modern Britain Since 1485*, Londres.
- ³⁰ En la página 6 de *Revolution of 1688*, Jones concluye: «Ninguno de estos arquitectos pudo haber predicho su eficacia para asegurar las libertades, la religión, la propiedad y la independencia de la nación después de tantos intentos previos fallidos».
- ³¹ Ekelund & Tollison, *Mercantilism*, 149.

³² Sin embargo, enfatizamos que esa división de poderes no era un sistema claro de pesos y contrapesos. Tampoco puede considerarse una verdadera separación de poderes. Quienes diseñaron las nuevas instituciones estaban mucho más preocupados por los límites a la Corona que por protegerla de la usurpación del Parlamento. De este modo, en la segunda mitad del siglo XVIII, el poder de la Corona disminuyó y con él los límites (o controles) para el Parlamento. Ver Pollard, A. F. (1926), *The Evolution of Parliament*, Londres.

³³ May, E. (1844), *Parliamentary Practice*, Décima novena edición en 1966, Londres. Se requiere más investigación sobre estos procedimientos creados en esa época.

³⁴ Braun, R. (1975). Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia. En C. Tilly (Ed.), *Formation of Nation States in Western Europe*. Princeton.

³⁵ Ashton. *Crown and the Money Market*, 113.

³⁶ Ashton informa solo sobre dos de esos préstamos, el segundo de ellos (£58.400 en 1616) todavía estaba pendiente de pago en 1636. En este sentido, los Estuardo tampoco pudieron desarrollar una reputación de honrar los acuerdos. Para la década de 1630, la Corona no podía obtener préstamos ni de fuentes internacionales ni de Londres.

³⁷ Ver Nichols, G. O. (1988), *English Government Borrowing Before the Financial Revolution*, manuscrito, Anderson College. Para conocer detalles sobre el alto tribunal de asuntos fiscales, ver Dickson, *Financial Revolution*. A cambio de sus pagarés a corto plazo, la Corona entregaba nuevos préstamos a largo plazo. Sin embargo, gran parte de los intereses de esos préstamos todavía estaba pendiente al momento de la Revolución Gloriosa.

³⁸ Macaulay (1914). *The History of England*, Vol. V. Londres, 2438.

³⁹ Como explica David Ogg: «A partir de ese momento, al prestar dinero vinculado a un impuesto específico, el inversor sabía que tenía una garantía parlamentaria para proteger esa inversión, que se basaba no solo en los fondos particulares, sino en la totalidad de la renta nacional». Ogg, D. (1955), *England in the Reigns of James II and William III*, Oxford, 413. Sobre lo segundo, ver páginas 422-25.

⁴⁰ Chandaman, C. D. (1975). *The English Public Revenue: 1660-88*. Oxford.

⁴¹ Para conocer las cifras de la deuda pública y las estimaciones del PNB, ver Mitchell, B. R. (1988), *British Historical Statistics*, Cambridge. Sobre tasas de interés, ver Homer, S. (1963), *A History of Interest Rates*, New Brunswick, 149.

⁴² Los precios subieron un poco más del 20 % entre 1690 y 1710 (y luego volvieron a bajar entre 1710 y 1730). Sin embargo, el enorme aumento de la deuda durante este periodo sugiere que el gobierno no intentó liquidar sus obligaciones de deuda a través de una economía inflacionaria. La visión moderna de la inflación sugiere otras dos deducciones [ver, por ejemplo, Sargent, T. (1986), *Rational Expectations and Inflation*, Nueva York]. Debido a que la inflación, en parte, refleja las expectativas

sobre el financiamiento gubernamental futuro de los déficits, la falta de aumentos importantes de los precios supone que el mercado no esperaba una economía inflacionaria. Dado que este patrón se mantuvo durante varias décadas, indica que esas expectativas fueron «confirmadas» en el sentido de que la nueva información sobre el comportamiento actual del gobierno no cambió las expectativas. Robert Barro brinda evidencia acerca de que los déficits presupuestarios casi no tuvieron efecto alguno en los precios desde 1700 hasta la campaña napoleónica. Barro, R. (Setiembre de 1987), *Government Spending, Interest Rates, Prices, and Budget Deficits in the UK, 1701-1918*, *Journal of Monetary Economics*, 20, 221-48.

43. Esta sección resume las conclusiones de la literatura sobre principios del siglo XVIII. Ver, por ejemplo, Ashton, T. S. (1955), *An Economic History of England*, Londres; Clapham, J. (1945), *The Bank of England*, Nueva York; Deane, P. (1979), *The First Industrial Revolution*, segunda edición, Cambridge; Dickson, Financial Revolution; Mathias, P. (1983), *The First Industrial Nation*, segunda edición, Londres; y Powell, E. (1966), *The Evolution of the Money Market: 1385-1915*, Londres.

44. Ashton. *Economic History*, 178.

45. «La esencia de la revolución financiera de principios del siglo XVIII fue el desarrollo de una amplia gama de instrumentos financieros en los que las nuevas compañías comerciales y financieras —las compañías privilegiadas de colonización, las asociaciones bancarias, las aseguradoras, etcétera— podía invertir y desinvertir de manera flexible y segura (Deane, *Industrial Revolution*, 185).

46. *Ibidem*, 184-85.

47. Clapham, Bank of England; Pressnell, L. S. (1960), The Rate of Interest in the 18th Century, en L. S. Pressnell (Ed.), *Studies in the Industrial Revolution*, Londres, 181; y Homer, *A History of Interest Rates*.

48. Pressnell, *Rate of Interest*, 181.

49. Como observa Dickson: «El desarrollo de un mercado de valores en Londres en el periodo de 1688 a 1756 fue uno de los aspectos más importantes de la Revolución Financiera». Dickson, *Financial Revolution*, 457.

50. Ver Kindleberger, C. P. (1984), *Financial History of Western Europe*, Londres, 74; y Mathias, *Industrialized Nation*. El primer banco provincial al que alude Mathias estuvo ubicado en Bristol (1716), y no había más de una docena en 1750. Sin embargo, para 1784 sumaban 120 bancos y, para el 1800, 370 (Mathias: 151).

51. Ashton, *Economic History*, 185. La afirmación de Ashton también es respaldada por el estudio sobre instrumentos de crédito diferentes a los que proporcionan los bancos. B. L. Anderson, al discutir la suba de las letras de cambio locales, observa que su situación legal mejoró de modo extraordinario en los primeros años del siglo XVIII. «Este reconocimiento de la letra de cambio como un medio de pago transferible fue un punto de inflexión decisivo para el desarrollo del sistema crediticio inglés (...). [La] práctica

inglesa lo convirtió en un instrumento de crédito en un sistema de pagarés de favor que era muy sensible a la demanda de dinero de la comunidad». Anderson, B. L. (1970), Money and the Structure of Credit in the 18th Century, *Business History*, 85, N.º 1, 90.

⁵² Clapham, *Bank of England*, 126.

⁵³ Si bien otros bancos emitían pagarés, por lejos la fuente más grande para la mayor parte del periodo que estamos estudiando son los pagarés del Banco de Inglaterra. A lo largo de este periodo, esos pagarés eran convertibles a oro. Ver Joslin, D. M. London Private Bankers, 1720-1785, en E. M. Carcus-Wilson (Ed.), *Essays in Economic History*, Vol. 2, 340-59.

⁵⁴ El único año anterior a 1720 que Clapham informa es 1698.

⁵⁵ Cierta evidencia adicional está vinculada con la inversión en la infraestructura del transporte, que también aumentó en esa época. Para 1724, había más de 1160 millas (1866 km) de río abiertas a la navegación, el doble de lo que había un siglo antes. Ver Ashton, *Economic History*, 73; Mathias, *Industrial Nation*, 100. Si bien, en general, la «era del canal» data de mediados de siglo, «no cobró vida en 1750», pero fue «la finalización de un impulso creciente de esfuerzo»; Mathias, *Industrial Nation*, 100. Tanto Ashton como Mathias observaron que hubo dos grandes auges para la mejora de los ríos durante este periodo: uno a principio de siglo y otro entre 1718 y 1720.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, Crouzet, F. (1967). England and France in the Eighteenth Century. En M. Hartwell (Ed.), *Causes of the Industrial Revolution in England*. Londres.

⁵⁷ Dickson. *Financial Institutions*.

⁵⁸ Ver Bien, D. (1987), Offices, Corps, and a System of State Credit: The Uses of Privilege under the Ancient Regime, en K. Baker (Ed.), *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture*, Nueva York, 89-114; Hoffman, P. (1988), Taxes, Fiscal Crises, and Representative Institutions: The Case of Early Modern France, manuscrito, California Institute of Technology; y, California Institute of Technology; y Root, H. & Ingberman, D. (1987), Tying the King's Hands, manuscrito, University of Pennsylvania.

⁵⁹ El trabajo reciente aunque controvertido de Jeffrey Williamson proporciona un mayor respaldo a esta tesis. Sugiere que las tasas de crecimiento de Gran Bretaña aumentaron considerablemente una vez que terminó la larga serie de guerras contra Francia, que culminó con la campaña napoleónica. Si durante este periodo las tasas de crecimiento de Inglaterra no eran sustancialmente más altas que las de Francia, su capacidad para gastar más en la guerra sin provocar un riesgo financiero supone, como máximo, un consumo interno menor y menos inversión y, por lo tanto, el crecimiento se vio afectado. El hecho de que Francia estuviera al borde a la quiebra muestra que, en comparación, vivía de prestado. Ver Williamson, J. G. (Septiembre de 1983), Why Was British Growth so Slow During the Industrial Revolution?, *Journal of Economic History*, 64, 687-712.

Instituciones políticas y desempeño económico: la relación entre las empresas y el gobierno en Japón, Corea del Sur y Taiwán*

Chalmers Johnson

Los hechos no son controvertidos, aun si su explicación y su interpretación están entre los temas más polémicos del campo de la economía política comparativa de la actualidad. En 1950, medido en dólares estadounidenses de 1974, Corea del Sur tenía un ingreso per cápita de USD 146; cifras equivalentes fueron USD 150 para Nigeria, USD 129 para Kenia y USD 203 para Egipto. Taiwán estaba ligeramente delante de Corea con USD 224, pero quedaba muy rezagado con respecto a Brasil con USD 373, sin mencionar a México con USD 562 ni a la Argentina con USD 907. Tres años más tarde, el PNB per cápita de la República de Corea (ROK, por su sigla en inglés) había aumentado a USD 1553; el de Nigeria era de USD 670 (incluso con el petróleo); el de Kenia, USD 380 y el de Egipto, USD 480. En 1980, el ingreso per cápita de la República de China (ROC, por su sigla en inglés) era de USD 2720; el de Brasil, USD 1780; el de México, USD 1640 y el de la Argentina, USD 2230¹. Para tomar solamente las dos décadas de crecimiento rápido de Corea (1962-1980), el PNB (expresado en precios de 1980) aumentó un 452 %, pasó de USD 12.700.000.000 a USD 57.400.000.000, por lo que logró una tasa de crecimiento promedio del 8,5 % anual². En referencia a Taiwán, durante 1983 la revista *The Economist* de Londres observó con tristeza: «Los 130 millones de brasileños exportan casi tanto como los 18 millones de personas que viven en Taiwán y (sin incluir el petróleo) los 75 millones de mexicanos —aunque están en el umbral de América— exportan solo un cuarto de lo que exportan los taiwaneses»³. Además, Taiwán y Corea solo eran el cuarto y el quinto país más rico del Este de Asia, respectivamente;

los líderes eran Japón con un PNB per cápita de 1980 de USD 8870, Hong Kong con USD 4432 y Singapur con USD 4298⁴.

Esas cifras son típicas del periodismo económico asiático contemporáneo. Las cuestiones ocultas detrás de ellas son las funciones que los gobiernos de Corea del Sur y de Taiwán juegan en la contribución con las tasas de crecimiento extraordinario de sus economías y la importancia de estos «milagros» económicos recientes para la relevancia previa y ampliamente reconocida alcanzada por Japón. Pero, ¿por qué surgiría la cuestión de las actividades gubernamentales? Hay varias razones para que así sea, cada una de las cuales es muy controvertida e incluso ideológica. Una es la que podría denominarse «el enigma de Taira». En sus escritos de 1982, el profesor Taira Koji observó: «Se cree que el crecimiento económico moderno de Japón comenzó a finales de la década de 1880, que curiosamente coincide con la confección y la promulgación de la Constitución Meiji que definía el carácter del Estado japonés (...). La combinación de un Estado absolutista y de una economía capitalista desde 1889 hasta 1947 ha sido un enigma que está lejos de ser desentrañado en su totalidad por los académicos que se interesan por la historia económica japonesa»⁵.

Desde 1947, a pesar de la adopción formal de una Constitución democrática y del posterior desarrollo de una cultura política verdaderamente abierta, Japón parece haber conservado muchas características «autoritarias leves» en sus instituciones gubernamentales: una administración estatal en extremo fuerte y relativamente sin control, un gobierno unipartidista durante más de tres décadas y un conjunto de prioridades económicas que, al parecer, son imposibles en un verdadero pluralismo político durante un periodo tan largo⁶. Dado que el periodo posterior a 1947 también fue testigo de tasas de crecimiento económico japonés aún mayores, algunos consideraron que la coincidencia de que haya autoritarismo leve en la política y capitalismo en la economía tenía algo que ver con el desempeño económico.

El hecho de que Japón alcanzara el estatus de segunda economía más productiva de todos los tiempos ya no es simplemente un enigma; es un desafío para las principales doctrinas políticas y económicas que, en la actualidad, dominan el pensamiento mundial sobre la organización social y humana. El desempeño de Japón desafía las economías dirigidas por

Lenin, porque cuestiona su teoría acerca de que el capitalismo provoca antagonismos de clase e inestabilidad política, y también sugiere que recurrir al absolutismo explícito sin capitalismo es incorrecto y está condenado al fracaso. El desempeño de Japón también desafía a las economías angloamericanas de «libre empresa», porque pone en duda su teoría acerca de que la intervención gubernamental en la economía es inevitablemente ineficiente y distorsionante, y también sugiere que su fe en el mecanismo del mercado sin dirección política explícita es errada.

No hace falta mencionar que estas consecuencias del desafío japonés no son aceptadas en su totalidad en ninguna parte y recién ahora se están debatiendo en el mundo comunista o en el mundo capitalista de habla inglesa. La mayoría de los observadores extranjeros, ya sean comunistas o capitalistas occidentales, parece preferir las teorías de los logros económicos de Japón que desvían la atención de la conexión existente entre política autoritaria leve y economía capitalista; y los propios japoneses, por sus propios motivos válidos y suficientes, se encuentran entre los creadores y proveedores líderes de esas alternativas conceptuales para una teoría política de sus logros. El tema más común en la visión alternativa es que los logros económicos de Japón se explican por la cultura única que tiene ese país, que se remonta a los cambios sociológicos que ocurrieron durante el gobierno militar de Kamakura en el siglo XIII o aún antes. Por supuesto, si esto fuera cierto, entonces la cultura también sería responsable de los dos siglos y medio de *sakoku* (país cerrado) durante la era Tokugawa, del militarismo y del imperialismo de la década del treinta y de la derrota de 1945. No importa. Los casos de la ROK y de la ROC inevitablemente atrajeron la atención del analista de nuevo al nexo político.

Si podría decirse que el Japón de posguerra ha mostrado un grado de autoritarismo leve en su sistema político y si eso ha tenido relación con su desempeño económico, entonces Corea y Taiwán son «Estados duros» (con palabras de Leroy Jones y Il Sakong) y, en los asuntos económicos, «el gobierno, al menos, en Corea, es el socio sénior»⁷. Estos nuevos casos de Estados absolutistas y economías capitalistas sugieren que, de hecho, puede haber un «modelo» japonés que los coreanos y los taiwaneses han estado refinando y perfeccionando. En verdad, el estudio de los nuevos casos puede revelarnos qué es intrínseco y qué es superficial del ejemplo

japonés anterior, en especial, porque los japoneses siempre prefieren destacar lo superficial de su propio caso, lo que protege lo intrínseco de la mirada extranjera. Así, por ejemplo, puede resultar que la real contribución japonesa recaiga en el método de operación del lado autoritario leve del estado de desarrollo capitalista —los japoneses han sido mucho más eficientes en este punto que los coreanos o los taiwaneses—, mientras que las relaciones de trabajo «únicas» y las técnicas innovadoras de gestión de Japón, elementos esenciales del periodismo occidental sobre la economía japonesa, pueden en realidad ser insignificantes y hasta contraproducentes porque faltan en Corea y en Taiwán sin ningún efecto perceptible en el desempeño económico.

Al escribir para el Banco Mundial, Parvez Hasan observa «la aparente paradoja es que la economía coreana depende, en gran medida, de la empresa privada que opera con los lineamientos del gobierno altamente centralizado. En Corea, la función del gobierno es considerablemente más directa que solo establecer las reglas del juego e influenciar la economía de manera directa a través de las fuerzas del mercado. De hecho, el gobierno parece ser un participante y, en general, la influencia determinante en casi todas las decisiones comerciales»⁸. Hasan sugiere que parte de la solución para esta paradoja es la existencia de un nacionalismo de masas en Corea y un generalizado acuerdo público-privado sobre las metas económicas; así, se eclipsan las presiones de clase o pluralistas para los gobiernos que comúnmente se encuentran en las sociedades menos movilizadas. Acepto y también creo que el problema de la movilización nacional de un pueblo unido para lograr metas económicas es un importante desafío para las teorías económicas que se basan en el análisis clásico, que ha demostrado ser bastante infructuoso en la posguerra de Asia Oriental cuando se utilizó como guía para formular políticas (en especial, en China). Pero, ¿cuál es la «aparente paradoja» que Hasan ve en un gobierno invasivo y un rápido crecimiento económico?

Aquí nos encontramos con el primer desafío serio para el nexo autoritarismo-capitalismo —a saber, el pensamiento de que aunque las economías asiáticas con crecimiento alto están muy influenciadas por sus gobiernos, sus éxitos deben explicarse a pesar de esa influencia y no debido a ella—. Los que no están bien informados simplemente

ignoran el papel del gobierno en los casos de desarrollo capitalista. Por ejemplo, Milton y Rose Friedman sostienen: «Malasia, Singapur, Corea, Taiwán, Hong Kong y Japón —todos dependen mucho de los mercados privados— son prósperos (...). Por el contrario, India, Indonesia y la China Comunista —todos dependen mucho de la planificación central— han experimentado estancamiento económico»⁹. Todo esto está muy bien, pero se ignora el intento del presidente Park Chung Hee de alcanzar la autosuficiencia económica para Corea a través del «establecimiento de una economía planificada»; la reiterada justificación de Taiwán de sus políticas en términos del principio semisocialista de Sun Yat-Sen sobre «el sustento de las personas» y el socialismo de partido único de Singapur «que funciona»¹⁰.

La tendencia (o el deseo) de restarle importancia al papel del gobierno ha sido más marcado en el caso japonés, en especial, luego del comienzo de la llamada «liberalización económica» de fines de la década del setenta¹¹. En la actualidad, en Japón comúnmente se afirma que, aun si el gobierno alguna vez tuvo un papel importante en la economía, ya no lo tiene (así se dicotomiza el problema de la intervención gubernamental en lugar de destacar el papel cambiante del gobierno a la luz de los nuevos desafíos económicos). Muchos desean con fervor afirmar que el espíritu emprendedor japonés siempre ha sido más importante para el crecimiento económico que las políticas o las prácticas del gobierno. El estudio de *The Economist* de 1983 sobre Japón es típico: «Los competidores extranjeros exageran acerca de la importancia del MITI [siglas en inglés de Ministerio de Comercio Internacional e Industria] en la delimitación del futuro industrial de Japón (...). Los principales fabricantes de Japón, las leyes que ellos mismos, en gran medida, se imponen —especialmente cuando se trata de inversiones— (...). Es esa política, y no cualquier política de «objetivo industrial» cuidadosamente dirigida del MITI, la que ha sido responsable, en gran parte, del aumento de las exportaciones japonesas que se han extendido a América y a Europa últimamente»¹². Desde que se inventó el lema «Japón, Inc.» para hacer referencia a la relación entre las empresas y el gobierno japonés, quienes escriben sobre el tema han tomado *de rigueur* malinterpretarlo para aludir a la dominación de la economía por parte del gobierno japonés y luego destruirlo. Sin embargo, el enigma de Taira sobre Japón o el papel del gobierno en Corea y en Taiwán no suponen

dominación; hace alusión explícitamente a la *coexistencia* del autoritarismo y del capitalismo —y eso debe ser explicado—.

Por el bien de la discusión, la lógica del estado de desarrollo capitalista se puede entender mejor si se aborda desde el punto de vista de la teoría socialista. Si uno postula la existencia de una élite política orientada al desarrollo para quien el crecimiento económico es una meta fundamental, esa élite debe desarrollar una estrategia concreta para intentar alcanzar esa meta. Si uno postula dos puntos más, que esa élite no está comprometida ante todo con el mejoramiento y la perpetuación de los privilegios de la propia élite (algo que no se puede asumir en los sistemas leninistas ni, en realidad, en Filipinas) y que la élite considera que la eliminación socialista del mercado amenaza sus metas al generar burocracia, corrupción, pérdida de incentivos y distribución ineficiente de los recursos, su tarea principal de liderazgo será descubrir cómo compatibilizar organizacionalmente sus propias metas de desarrollo con el mecanismo del mercado (es decir, con elementos como los precios que son mediciones reales de valor, la propiedad privada en la teoría y en la práctica, y la toma de decisiones descentralizada).

Las élites de desarrollo son generadas y empiezan a destacarse debido al deseo de salir del estancamiento producido por la dependencia y por el subdesarrollo; las élites verdaderamente exitosas comprenden que necesitan al mercado para mantener la eficiencia, para motivar a las personas a largo plazo y para que actúen como un control para la corrupción institucionalizada, al mismo tiempo que luchan contra el subdesarrollo. La República de Corea es un ejemplo excelente:

El rápido crecimiento económico, que comenzó en Corea del Sur a principios de la década de los sesenta y que desde entonces ha aumentado, ha sido un desarrollo dirigido por el gobierno cuyo principal motor ha sido la empresa privada. La relación entre un gobierno comprometido con una orientación central del desarrollo económico y un sector privado muy dinámico que se enfrenta a la maquinaria de planificación con una estructura constantemente cambiante de las actividades económicas presenta un conjunto de interconexiones difícil de penetrar y de describir. La planificación en Corea del Sur, si es interpretada para incluir tanto la formulación de políticas como las técnicas para su implementación, es considerablemente más que «indicativa». La mano del gobierno llega bastante lejos, alcanza a las actividades de las firmas

individuales con su manipulación de los incentivos y de los desincentivos. Al mismo tiempo, la situación de ninguna manera puede ser descrita en términos de una economía dirigida¹³.

En trabajos anteriores sobre los casos japoneses y taiwaneses, he mencionado el compromiso de la élite política con los métodos de intervención «que se adaptan al mercado» en la economía como un elemento indispensable de cualquier modelo de estado de desarrollo capitalista¹⁴. Lim Youngil es aún más explícito con respecto a Corea. Afirma que la planificación gubernamental coreana, el establecimiento de metas y las mediciones de los incentivos han «actuado para mantener al mercado y no para reprimirlo» y que es necesario distinguir «entre una planificación que refuerza el mercado (al reducir costos e incertidumbres) y una planificación que reprime el mercado (al aumentar fragmentación de mercado u oportunidades de búsqueda de rentas). La primera acelera el desarrollo, mientras que la segunda lo dificulta». Además, Lim indica que los mercados no necesariamente llegan a ser naturales, es decir, «una de las características más comunes de los países en desarrollo es el subdesarrollo del sistema de mercado». Una de las cosas que debe hacer un Estado comprometido con el desarrollo es desarrollar un sistema de mercado y lo hace en la medida en que sus políticas reducen las incertidumbres o los riesgos que los emprendedores deben enfrentar, generan y difunden información sobre las oportunidades de inversión y de venta e inculcan una psicología expansionista en la gente¹⁵. Una vez que el sistema de mercado ha comenzado a funcionar, el Estado debe estar preparado para ser sorprendido por las oportunidades que se le presenten, posibilidades que nunca imaginó, pero que los emprendedores han descubierto. La industria de exportación de pelucas de Asia oriental es el ejemplo clásico: ningún burócrata estatal jamás pensó en ella ni imaginó las ganancias que podría generar al cambiar de cabello natural a sintético. Asia oriental tenía una ventaja comparativa en el comercio de pelucas, pero nunca había sido considerada ni aprovechada hasta que el Estado estableció el sistema de desarrollo capitalista¹⁶.

La lógica de ese sistema deriva de la *interacción* de dos subsistemas: uno público y pensado para las metas de desarrollo, y el otro privado y pensado para la maximización de las ganancias. La interacción entre los dos afecta la naturaleza de las decisiones que se toman en ambos

sistemas¹⁷. El objetivo del sistema público es manipular los insumos que se realizan a los procesos de toma de decisiones de empresas de propiedad y gestión privadas para alcanzar metas de desarrollo, pero el contenido de esos insumos se ve continuamente afectado por los comentarios sobre las condiciones de pérdidas y ganancias, las perspectivas de exportación, los costos de las materias primas y la recaudación tributaria. El objetivo del sistema privado es maximizar las ganancias, limitar los riesgos y alcanzar un crecimiento estable dado el entorno político-económico en el que debe operar, pero sus decisiones sobre los productos, los mercados y las inversiones se ven afectadas continuamente por los cambiantes costos y la disponibilidad del capital, los incentivos a las exportaciones, los requisitos de licencias y el resto de las cuestiones que el gobierno manipula.

En ese contexto, la planificación gubernamental no es meramente indicativa ni tampoco es parte de un sistema de distribución dirigido por el Estado. La planificación tiene funciones indicativas —para presentar con claridad cuáles son las metas a plazo fijo de la élite, de manera que las empresas privadas y las familias puedan ajustarse a ellas con precisión y a lo largo de un periodo definido—, pero también establece criterios a través de los cuales la burocracia operativa del Estado puede cambiar los incentivos y los desincentivos, o intervenir directamente en la empresa si fuera necesario. El cumplimiento preciso de un plan indicativo no es necesariamente una buena medida de su eficiencia. Por lo general, el plan debería cumplirse con creces, lo que indicaría que las sinergias del sistema lo están llevando hacia el crecimiento no anticipado. Los planes no deberían cumplirse en su totalidad cuando las circunstancias modificadas exigen sacudidas y reorganizaciones —como después de la crisis del petróleo de 1973—. Corea y Taiwán han utilizado planificaciones explícitas: en Corea, cinco planes de cinco años (1962-1986), los primeros tres se cumplieron con creces y el cuarto no se cumplió en su totalidad; y en Taiwán, seis planes de cuatro años (1953-1975), un plan de seis años (1976-1981) y un plan de diez años (1980-1989), de los cuales cuatro fueron cumplidos con creces, dos no se cumplieron en su totalidad y uno no tuvo objetivo¹⁸.

Una élite de desarrollo crea estabilidad política a largo plazo, mantiene suficiente igualdad en la distribución para evitar la explotación de clases o sectorial (una reforma agraria es fundamental), establece metas y estándares

nacionales orientados internacionalmente y basados en los referentes externos no ideológicos, crea (o, al menos, reconoce) una élite burocrática capaz de administrar el sistema y aísla a sus burócratas de la influencia política directa, de manera que puedan funcionar tecnocráticamente. No monopoliza la administración económica ni la toma de decisiones, no garantiza el empleo total, no permite que la ideología confunda su forma de pensar, no permite el desarrollo del pluralismo político que puede desafiar sus metas ni desperdicia recursos valiosos suprimiendo sectores no críticos (los discrimina con desincentivos y luego los ignora).

¿Por qué estos sistemas políticos normalmente son autoritarios? La primera y más obvia razón es para lograr estabilidad política y previsibilidad a largo plazo del sistema. La continuidad del gobierno se puede alcanzar a través del autoritarismo explícito o de un sistema amañado que aun así puede obtener una monopolización del poder político. Esos monopolios políticos cuasiautoritarios son decepcionantes para los liberales, pero debe comprenderse que, en última instancia, son legitimados por sus resultados y no por sus pretensiones ideológicas, como en los sistemas leninistas. Asimismo, aquí el criterio es la estabilidad, para lo cual el autoritarismo es solo un medio. Edward Mason y sus socios escriben: «La estabilidad política asegurada [en Corea] tendió a prologar los horizontes de tiempo y a hacer que la fabricación sea una alternativa mucho más viables con respecto al comercio, como un campo de la actividad emprendedora»¹⁹. El autoritarismo puede conllevar efectos secundarios sumamente perjudiciales, como la eliminación de los derechos humanos (al mismo tiempo, no se debe olvidar que el autoritarismo es la forma más común de régimen político en la Tierra, pero que rara vez está acompañado de la compensación de un crecimiento económico muy rápido, distribuido de manera equitativa). En el caso de Japón, desde 1955 debemos abandonar el término y reemplazarlo por uno de los eufemismos japoneses —la distinción entre *tatema* (principios formales) y *honne* (verdadera realidad social)—. A los fines de este debate, utilizo el término abreviado «autoritarismo leve», que en el caso de Japón alude al autoritarismo anterior a la guerra de las eras Meiji y Shōwa y al patrón de posguerra de monopolización del poder político por parte de un único partido. Aquí la cuestión que se analiza no es principalmente la naturaleza del sistema político japonés, sino la importancia para la administración económica de que Japón haya inhibido

el poder ser un sistema bipartidista eficaz, sin importar las posibilidades inherentes plasmadas en la Constitución de 1947.

En general, los japoneses han sido expertos del uso de, al menos, la cantidad de autoritarismo político necesaria para lograr estabilidad para el crecimiento económico, pero hasta ellos, durante las décadas del treinta y del cuarenta, sucumbieron a la trampa política de todo autoritarismo: el hecho de que la élite asuma todos los poderes, la ideologización y el desplazamiento de las metas de desarrollo. Normalmente, los japoneses disimulan y mejoran su sistema de autoritarismo leve a través de muchas estrategias políticas comunes y un poco inusuales: las constituciones monárquicas o democráticas; las barreras institucionales formales e informales contra la dictadura, como las elecciones directas, el faccionalismo de partido y un equilibrio implícito del poder entre las élites políticas, burocráticas y económicas (durante la Segunda Guerra Mundial, Japón fue la única potencia beligerante que cambió a su jefe de Estado de forma procesal); la supervisión gerontológica de los políticos imperantes (las relaciones *genrō*, *sempai-kōhai*); una marcada separación entre lo dominante y lo gobernante en el sistema japonés; y la naturaleza sistemática de una élite meritocrática. Una inestabilidad política grave ha acosado a Japón en muchas ocasiones desde la era Meiji, incluidos los asesinatos, los escándalos por corrupción y las manifestaciones masivas de protesta, pero ha evitado las inestabilidades particulares vinculadas con los partidos políticos de masas y con sus plataformas²⁰. Corea del Sur es, en apariencia, un país democrático, pero, en realidad, es un régimen de partido único militarmente dominado —similar en forma, si es que no es en ideología, a Japón durante las décadas del treinta y del cuarenta—. En este trabajo, sería irrelevante atacar o defender los regímenes de los generales Park Chung Hee o Chun Doo Hwan. Lo que quiero transmitir es que, aunque el golpe militar del 16 de mayo de 1961 colocó en el poder al tipo de élite de desarrollo y trajo la estabilidad política necesaria para el desarrollo económico, el gobierno personal del presidente Park, en especial luego de la promulgación de la Constitución Yushin, hizo que el sistema fuera más vulnerable de lo necesario al conflicto político. Esto quedó de manifiesto con el caos y con la incoherencia que le siguieron al asesinato de Park el 26 de octubre de 1979. Si Park se hubiera retirado a Taegu a principios de la década del setenta y hubiera asumido un papel de hombre

de Estado mayor que supervisaba a sus sucesores, quienes habían sido cuidadosamente elegidos (es decir, si se hubiera convertido en un *genrō* coreano, no en el modelo Meiji, sino en el de Yoshida Shigeru en Ōiso), hoy sería aclamado como el principal líder coreano de la modernidad —y probablemente todavía estaría vivo (tenía apenas cuarenta y cuatro años cuando sucedió el golpe de Estado de 1961)—.

Taiwán se diferencia tanto de Japón como de Corea en que ni siquiera afirma ser una democracia. Públicamente, este país justifica el gobierno unipartidista de Kuomintang en términos de las teorías de sesenta a setenta años de antigüedad de Sun Yat-sen. En el ámbito privado, lo justifica en términos de la amenaza de la China Comunista, de las crisis políticas provocadas por su aislamiento internacional y de la necesidad de mantener la estabilidad en la isla siempre que el oportunismo del continente (es decir, el gobierno de los exiliados) todavía sea tolerado. Estas justificaciones privadas han sido reconocidas y, en un grado creciente, aceptadas por los taiwaneses por diversas razones. Primero, la amenaza de China es real, al igual que lo es la de Corea del Norte, y proporciona una legitimidad adicional a un gobierno militar en Seúl. Segundo, la economía de crecimiento alto y de distribución equitativa legitima el gobierno taiwanés, así como el desempeño económico le ha proporcionado apoyo a los gobiernos de Japón y de Corea del Sur. Tercero, el gobierno continental chino es más autoritario y menos capaz en términos de políticas y de ejecución que el gobierno de Taiwán, y la comparación es un elemento inherente de la legitimidad. Cuarto, la administración real del gobierno unipartidista de Taiwán ha sido mejorada con el tiempo y las tendencias de moderación continúan con la gran participación taiwanesa en el Kuomintang, centros múltiples de poder en el partido, y con el debilitamiento de la ley marcial.

Sin embargo, Taiwán es el país autoritario más explícito de los tres mencionados y su único caso (a lo largo de 1986) de sucesión de liderazgo no ha dependido ni de una lucha electoral ni de un asesinato, sino del método más antiguo de todos, la descendencia lineal de padre a hijo. Sería fácil afirmar que a Taiwán y a Corea les hubiera ido mejor sin el autoritarismo, pero no existen ejemplos que respalden esa visión. Parece más probable que les hubiera ido mejor con un autoritarismo más similar

al de Japón. En este sentido, el *deshi* aún no ha igualado al *sensei*, aunque, en algunas otras medidas, han mejorado a su maestro.

Retomaré el asunto del autoritarismo leve y de otras características políticas del estado de desarrollo capitalista. Sin embargo, primero me gustaría resumir la discusión que hemos tenido hasta ahora en términos de un modelo estructural breve y cuádruple de los sistemas de crecimiento alto de Asia oriental. Los elementos del modelo son el gobierno estable por parte de una élite político-burocrática que no accede a las demandas políticas que socavarían el crecimiento económico; la cooperación entre el sector público y el privado bajo la dirección total de una agencia de planificación piloto; una inversión fuerte y continua en la educación para todos, combinada con políticas que garanticen la distribución equitativa de la riqueza creada por el rápido crecimiento; y un gobierno que entiende la necesidad de usar y de respetar los métodos de intervención económica basados en el mecanismo de precios.

Cada uno de esos elementos existe en los sistemas japonés, coreano y taiwanés, aunque con relevancia, patrones de evolución histórica y compensaciones diferentes que surgen de destacar un elemento más que otro. Asimismo, cada caso es un objetivo en movimiento: el propio modelo permanece constante, pero el grado real de autonomía burocrática que proviene de las políticas, de la cooperación del sector público y del privado, de la inversión en educación e igualdad, y del énfasis que se coloca en los incentivos y no en las órdenes varía con el tiempo. Esa variación se da en respuesta a cuánto descende la curva de aprendizaje del estado de desarrollo capitalista y a las sorpresas exógenas y endógenas que recibe el sistema.

En general, el papel del gobierno y sus grados de dependencia de la intervención autoritaria se amplían debido a las condiciones reales o anticipadas de crisis en el entorno. Cuando hablo de «condiciones de crisis», me refiero no solo a las crisis obvias, como las subas del precio del petróleo de 1973 y de 1979, sino también a esos eventos, como las luchas de sucesión, la ruptura de alianzas (por ejemplo, entre Taiwán y los Estados Unidos), un mayor proteccionismo económico, los cambios en la estructura industrial de las industrias de trabajo-intensivo a capital-intensivo o conocimiento-intensivo, las restricciones de la balanza de pagos y las

fluctuaciones marcadas del tipo de cambio, entre otras. Cuando las condiciones de crisis disminuyen, el equilibrio de las iniciativas de los sistemas puede volver a cambiar del sector público al sector privado, como vimos que sucedió en Japón durante los últimos años de la década de los setenta y a principios de la década de los ochenta. A veces, ese cambio hacia una mayor iniciativa privada se verá reflejado en una *política* gubernamental para evitar la crítica extranjera o para apaciguar algún malestar interno o para modificar la responsabilidad, y los que viven allí entenderán que es meramente aparente. En mi opinión, las relaciones cambiantes entre el sector público y el sector privado son cíclicas y no lineales; la *lógica* de los sistemas permanece sin alternaciones, aunque sus estructuras particulares tienen considerable flexibilidad. Es posible que los tres sistemas que estamos analizando aquí evolucionen y pasen de ser estados de desarrollo capitalista a ser estados regulatorios capitalistas, pero la evidencia es igual de contundente acerca de que, por el contrario, muchos estados regulatorios están evolucionando hacia compromisos con mayor desarrollo y con políticas industriales²¹.

Soy consciente de que los modelos de este tipo —o hasta las preguntas como «¿en qué medida el gobierno de Park Chung Hee fue, de algún modo, “responsable” del crecimiento real del 10 % durante una década y media en Corea?»— no son, en palabras de Leroy Jones y II Sakong, «la clase de preguntas con las que los economistas se sienten cómodos»²². Pero los economistas no son los únicos. Existen graves problemas metodológicos con cualquier teoría o modelo que postule que la intervención gubernamental intencional es una variable independiente. Esto incluye un problema histórico (puede haber factores causales que no sean la intervención en las políticas), un problema de tiempo (no reconocer las tendencias a largo plazo inherentes en los datos) y un problema de perspectiva (malinterpretar fluctuaciones aleatorias para resultados intencionales), entre otros²³. No obstante, también hay problemas graves con las teorías, en general altamente cuantificadas, que descartan los factores políticos, de estrategia y de liderazgo.

En una breve presentación, resulta imposible analizar todas las influencias que han afectado el crecimiento de tres economías diferentes en menos de treinta años (por ejemplo, energía barata hasta 1973, la ayuda de los

Estados Unidos hasta mediados de la década de los sesenta, un sistema estable de comercio internacional hasta mediados de la década de los setenta, una reforma agraria en los tres países). Sin embargo, me parece que ha pasado suficiente tiempo, que se han obtenido suficientes datos comparativos y que se han investigado suficientes teorías alternativas para rechazar las visiones acerca de que el rápido crecimiento de las economías japonesa, coreana y taiwanesa es un fenómeno puramente contingente, o uno que dependió principalmente de un entorno internacional favorable, o uno en el que se ha exagerado el papel del gobierno. La mayoría de los factores citados en las teorías no políticas que favorecieron el crecimiento de las tres economías de Asia Oriental ha sido igual de favorable o incluso más para muchas otras economías, pero han tenido grandes diferencias en los resultados (por ejemplo, México con su propio petróleo o los miembros de la OTAN, como Grecia, Portugal o Italia).

Mi argumento es que los japoneses, los coreanos y los taiwaneses han formado la economía política del capitalismo de un modo sin precedentes en Occidente y con compensaciones bastante disímiles (mayor desempeño, pero menor participación política). Con el fin de proporcionarle más fundamento a esta propuesta, investigaré algunas de las similitudes y de las diferencias que hay en los tres casos en términos de las siete cuestiones principales de la teoría del estado de desarrollo capitalista: (1) el control financiero de la economía; (2) las relaciones de trabajo; (3) el grado de autonomía de la burocracia económica; (4) el grado en el que el Estado ha sido capturado por sus principales clientes económicos; (5) el equilibrio entre los incentivos y las órdenes en la orientación económica; (6) las organizaciones especiales del sector privado, en especial, las compañías de comercio general y los conglomerados industriales gubernamentalmente favorecidos, conocidos en Japón peyorativamente como *zaibatsu* (pandilla financiera) y más precisamente como *keiretsu* (grupos industriales) o en Corea como *chaebol* o en China como *caifa*; y (7) la función el capital extranjero.

Control financiero

En ninguna otra área, las economías de rápido crecimiento del Este Asiático han mostrado mayor creatividad que en el ámbito de los ingeniosos, fácilmente manipulables y totalmente no ideológicos incentivos públicos

para el ahorro y la inversión privada. Los ejemplos van del sistema japonés de vinculación para la importación de bananas de la década del cincuenta hasta los premios anuales que Taiwán otorga a las compañías cuyas exportaciones superen los USD 100 millones por año²⁴. Sería imposible discutir aquí todos los distintos tipos de incentivos —Lim solo enumera unas treinta y ocho diferentes «herramientas políticas para la promoción de las exportaciones» que se utilizaron en Corea del Sur en 1976— o considerar cómo se inventan los nuevos incentivos cuando los anteriores deben abandonarse por varias razones (efectos secundarios negativos, acuerdos internacionales contra las barreras comerciales no arancelarias, etcétera)²⁵.

Sin embargo, la dependencia del gobierno de los medios financieros y monetarios para orientar y controlar las actividades privadas es una característica duradera de las tres economías. Por lo general, esas medidas financieras son poco ortodoxas según los estándares angloamericanos, en particular, su énfasis en la disponibilidad del capital para la industria principalmente por medio del sistema bancario. Por ejemplo, en Corea, sucede lo siguiente:

En promedio, alrededor del 80 % de los activos provienen de los préstamos del sistema bancario y de otros mercados monetarios, [mientras] que el mercado de valores coreano recién está comenzando a servir como un medio para obtener capital considerable. El 20 % restante proviene de una fuente interna (equidad); esto comparado con más del 50 % de la financiación interna de las firmas en los Estados Unidos²⁶.

El corolario de dicha financiación industrial basada en la deuda son los poderosos incentivos gubernamentales para que los propietarios ahorren a través del sistema bancario (o por intermedio de la «banca» gubernamental, como un sistema postal de ahorro), las restricciones para evitar las fáciles adquisiciones extranjeras de firmas muy apalancadas, la libertad de los emprendedores con respecto a la influencia de los accionistas o de los analistas de valores, el aseguramiento gubernamental de los «superpréstamos» de bancos nacionales designados, la capacidad gubernamental para racionar el capital manipulando su costo y la dependencia absoluta de los administradores privados de sus bancos para poder siquiera operar²⁷. En Corea del Sur, «los instrumentos más poderosos

para la implementación de la política económica, sin duda, han sido el control del crédito bancario y el acceso a los préstamos del exterior»²⁸.

Podría pensarse que el Japón de hoy ya no se ajusta a ese patrón, porque la mayoría de sus incentivos para la promoción del crecimiento y sus controles han tenido que estar o están en vías de ser desmantelados tras las protestas de los competidores extranjeros. No obstante, aunque se han adoptado algunas medidas de «internacionalización», el sistema postal de ahorro del gobierno y su «presupuesto de inversión» no consolidado (la Inversión Fiscal y el Plan de Préstamos, *zaisei tōyūshi keikaku*) continúan intactos y siguen funcionando como las dos invenciones institucionales más importantes de Japón. Durante 1982 el sistema postal de ahorro japonés controlaba activos que casi cuadruplicaban los activos del entonces banco comercial más grande del mundo, el Bank of America, y esa es una institución financiera muy importante de la inversión pública para que esté totalmente en manos de la burocracia y, en general, queda fuera de la influencia de las políticas del barril con carne de cerdo. En febrero de 1982, los depósitos en cuentas de ahorro postales y de seguro de vida postales ascendían a JPY 86.290.000.000, o USD 359.500.000.000 con una paridad de 1 dólar igual a 240 yenes; el 31 de diciembre de 1981, los depósitos del Bank of America eran de USD 96.000.000.000²⁹ (por supuesto, los japoneses ahorran tanto en las cuentas de ahorro postal porque por ley estas ofrecen la tasa de interés más alta para pequeños ahorristas).

Resulta igual de importante que la financiación basada en los bancos aún sea una de las características más distintivas del sistema japonés. Las fuentes de fondos para las grandes compañías japonesas casi no mostraron cambios durante el periodo de 1972 a 1981; en 1972 las compañías obtenían el 75 % de sus fondos a través de préstamos de los bancos y solo el 19 % provenía de las acciones; y las cifras para 1981 fueron el 68 % y el 21 %, respectivamente³⁰. La financiación indirecta sigue siendo una característica intrínseca no solo de los nuevos estados de desarrollo, como Taiwán y Corea, sino también de los estados de desarrollo más antiguos, como Japón. Aunque ese sistema, sin duda, limita los flujos de capital internacional, continúa existiendo debido al poder, que combinado con una visibilidad política baja, otorga a los burócratas del Ministerio de Economía. Por ejemplo, con respecto a Corea:

El gobierno coreano ha considerado el control sobre la distribución del crédito, tanto interno como externo, un elemento importante de las políticas económicas y políticas. Ha resistido reiteradas sugerencias (principalmente extranjeras) acerca de que debería dejar que las tasas de interés y la competencia entre las instituciones financieras independientes determinen la distribución del crédito (pocos empresarios coreanos han defendido esa política). Por el contrario, el gobierno ha mantenido las tasas de interés de los préstamos por debajo de los niveles de equilibrio y ha intervenido totalmente —aunque, en general, extraoficialmente— en las decisiones sobre distribución. Al parecer, las razones que motivaron esto han sido tanto económicas como políticas: los instrumentos de crédito podrían usarse para movilizar a los empresarios hacia programas económicos más importantes, como el fomento de las exportaciones o el desarrollo de las industrias de la maquinaria y petroquímicas, mientras que, desde el punto de vista político, servían para mantener el control de la comunidad empresarial y su cooperación. Todos los empresarios coreanos, incluidos los más poderosos, han sido conscientes de la necesidad de mantenerse en buenos términos con el gobierno para asegurarse el acceso continuo al crédito y para evitar el acoso de los funcionarios impositivos³¹.

En Taiwán el control económico y la distribución de préstamos han sido tan reales y tan cruciales para el crecimiento económico como en Corea, pero la forma es diferente. El gobierno de Taiwán tiende a depender de las políticas monetarias y no de las fiscales —desgravaciones y provisiones por depreciación alta, en lugar de préstamos directos para incentivar la inversión en sectores particulares—. Asimismo, la mayoría de los préstamos taiwaneses son otorgados a empresas de propiedad del Estado y no a las grandes empresas. El sector estatal es mucho más grande en Taiwán que en Corea. En 1976, las empresas públicas representaban el 22 % del producto bruto interno de Taiwán, pero solo el 9 % en Corea.

Relaciones de trabajo

A menudo, los analistas extranjeros le han atribuido a las relaciones de trabajo «únicas» de Japón la clave del éxito económico del país. La ausencia real de paros económicamente significativos en Japón (excepto en las empresas públicas), una mano de obra que no se opone a los cambios tecnológicos, ni siquiera a aquellos para ahorrar mano de obra (por ejemplo, robóticos), y las federaciones de sindicatos desprovistas de todo, salvo del poder político simbólico, son verdaderas ventajas comparativas

en la competencia económica internacional. Por lo general, también se ha supuesto que las instituciones que le dan esas ventajas a Japón —sindicalismo de empresas, empleos casi de por vida y escalas salariales por antigüedad— se apoyan, en gran medida, en las predisposiciones culturales. Sin embargo, las causas de la excepcional debilidad del movimiento sindical de Japón pueden deberse tanto a la ingeniería social del gobierno y de la administración como a factores culturales.

Corea del Sur y Taiwán se parecen a Japón por sus relaciones de trabajo tranquilas, pero han alcanzado esa meta directamente por medios autoritarios. Lim escribe: «En Corea la práctica del empleo permanente o de la lealtad a la compañía no existe»³². Tampoco los estándares de salario mínimo y las huelgas y las empresas que solo contratan trabajadores sindicalizados están prohibidas. De una mano de obra industrializada estimada en ocho millones de personas, solo 850.000 son miembros de un sindicato, una tasa de sindicalización del 10,6 %, comparada con el 30,8 % de Japón, el 23,6 % de los Estados Unidos, el 41,5 % de Alemania y el 59,4 % de Gran Bretaña³³.

Taiwán se parece a Corea del Sur: todavía aplica la legislación laboral básica promulgada por el Kuomintang en el continente desde la década del veinte hasta la década del cuarenta y, aunque el Yuan Legislativo ha debatido una ley con nuevos estándares laborales durante una década, todavía no la ha aprobado. La ley marcial prohíbe las huelgas y los convenios colectivos; los sindicatos existen, pero están bajo la fuerte supervisión del Kuomintang, incluidos los controles del partido en la selección de los líderes y en todas las actividades del sindicato³⁴.

Taiwán y Corea tienen tasas de rotación de trabajadores mucho más altas que Japón, pero esto no ha representado un obstáculo grave para el crecimiento acelerado. Los bonos de fin de año en Taiwán y los dos o cuatro bonos por año en Corea, cada uno equivalente al salario de un mes, son parte del paquete salarial estándar, como los bonos semestrales lo son en Japón; sin embargo, estos son más importantes para el ahorro familiar que para la paz laboral. En los tres países, las grandes indemnizaciones globales que se otorgan al momento del retiro laboral son más comunes que las genuinas jubilaciones. Parecería que mediante una combinación de

autoritarismo, mercados de trabajo libres y paternalismo, Corea y Taiwán han logrado relaciones de trabajo muy similares a las de Japón, pero sin sacrificar un mercado de trabajo externo a las firmas o sin las rigideces del sistema de empleo casi de por vida.

No obstante, hay más autoritarismo leve en el sistema de relaciones de trabajo de Japón que lo que se percibe en el extranjero comúnmente. De acuerdo con Totsuka Hideo, durante el periodo de 1955 a 1970, «la administración japonesa desarrolló un sofisticado estilo de gestión laboral que fomentó la lealtad de los trabajadores hacia sus supervisores y la competencia entre los propios trabajadores»³⁵. Durante este periodo, los dos principales logros de la administración fueron, primero, un pensamiento fuerte contra los sindicatos militantes que provocó el conflicto por la mina de carbón de Mitsui Miike en 1960, cuando los militantes fueron despedidos y la federación más radical, Sōhyō (Consejo General de Sindicatos de Japón), comenzó a perder terreno en el sector privado frente a la Dōmei (la Confederación del Trabajo de Japón) más moderada; y, segundo, el establecimiento del Centro de Productividad de Japón en 1955, al que el Sōhyō se opuso, pero la Dōmei defendió, lo que institucionalizó el sistema de negociaciones de Japón (*jizen kyōgikai*) entre la administración y los trabajadores, el movimiento defecto cero (ZD, por su sigla en inglés) y el movimiento de los círculos de la calidad (QC, por su sigla en inglés)³⁶. Durante la década de los setenta, la administración japonesa pudo mantener la tasa promedio anual de aumentos salariales reales en menos del 2 %, que había sido del 5 % durante la década de los sesenta.

Totsuka escribe: «El “éxito” de la administración japonesa en la década de los setenta dependió mucho de la cooperación a gran escala de los sindicatos de las empresas que siguieron la línea de la Dōmei»³⁷. Sin mencionar el hecho de que este logro fue insignificante o de que los extranjeros no tenían nada que aprender de las relaciones de trabajo de Japón, donde los salarios deben ser «conciliados con la economía nacional»³⁸. En cambio, es preferible destacar que las relaciones de trabajo de Japón no son ni tan misteriosas ni están tan vinculadas con la cultura como algunos escritores angloamericanos afirman. También parecería que las tres economías de rápido crecimiento del Este Asiático inhiben la influencia política del movimiento sindicalista gracias a que las fuerzas que están orientadas

al desarrollo han previsto el escenario político —aunque Japón tuvo que ser más creativo que los otros dos porque es menos autoritario—. Las tres naciones compensan a los trabajadores por su menor papel político a través de políticas de distribución comparativamente equitativa y aumentos salariales automáticos atados a aumentos en la productividad.

Autonomía burocrática

Una política industrial seria debe ser enfocada a largo plazo, coherente en sus diversos aspectos (monetario, regulatorio, ambiental, etcétera) y operada por medio de instrumentos políticos de apoyo mutuo. También debe estar orientada al exterior (basada en la competitividad de costos y precios de los mercados mundiales, no solo del mercado interno) y dado que dirigirá algunos recursos a sectores muy prioritarios de forma menos costosa, debe tener el poder para exigirles a esos sectores que alcancen objetivos de desempeño³⁹. Desde el punto de vista político, estas cuestiones son difíciles de hacer. Los políticos tienden a buscar apoyo popular a corto plazo, y nunca faltarán demandas de grupos privados o individuos al gobierno, sin importar sus desempeños económicos y sus perspectivas para el futuro.

Por lo tanto, los líderes políticos que intentan implementar una política industrial a largo plazo deben tener la capacidad para despolitizar, en parte, sus decisiones económicas claves. En general, esto se lleva a cabo confiándoles esas decisiones a la «élite no política», que está protegida, en cierta medida, de las presiones políticas directas y puede justificar sus decisiones en términos de los bienes de todos (por ejemplo, la Junta de la Reserva Federal y el control que tiene de la política monetaria en los Estados Unidos). En los estados de desarrollo capitalista, esa despolitización se logra por medio de una separación secreta entre el que tiene el mando y el que gobierna: los políticos establecen metas amplias, protegen la burocracia tecnocrática de las presiones políticas, actúan como «válvulas de seguridad» cuando la burocracia comete errores y dan la cara cuando se descubren los escándalos de corrupción (que son inevitables cuando el gobierno tiene *algún* papel fundamental en los asuntos económicos); la burocracia oficial lleva adelante la planificación, la intervención y la orientación de la economía.

¿De dónde proviene esa burocracia? Ante todo, debe ser creada y reclutada entre las personas mejor calificadas técnicamente del sistema. Ese es el motivo por el cual el compromiso de alcanzar los niveles más altos de educación es tan importante en Japón, Corea del Sur y Taiwán. Tal vez, el mayor contraste entre esas tres naciones y los estados comunistas de Asia está en el énfasis y en la formación de una élite rigurosamente educada⁴⁰.

Una vez que la burocracia está formada, el mayor problema será lograr independencia burocrática del liderazgo político. Los políticos no quieren entregar ninguna de sus facultades, mientras que los burócratas, en general, creen que ellos deberían tener más facultades. La relación entre ambos *siempre* es inestable, por lo que la principal tarea del liderazgo político de esos sistemas es mantener un equilibrio en las dos facciones de la élite. El que manda nunca está perfectamente separado del que gobierna, pero deben estarlo, en cierta medida, para imponer metas estratégicas a largo plazo a una sociedad que puede tener fuertes elementos autoritarios, pero que también tiene un sector privado sólido. Los tres sistemas del Este Asiático han alcanzado un nivel práctico de experiencia e independencia burocrática en sus estructuras de estado mediante una combinación de un accidente histórico, el aprendizaje y el liderazgo astuto como principales ejes.

La burocracia económica de Japón comenzó su ascenso al poder durante las décadas del treinta y del cuarenta en respuesta a las crisis de la Depresión, la guerra en China y la Segunda Guerra Mundial. Alcanzó su máximo poder durante la Ocupación de los Aliados y a principios de la década de los cincuenta, cuando sus principales rivales, los militares y el *zaibatsu* anterior a la guerra, fueron debilitados y destruidos, y cuando los problemas vinculados con la recuperación económica y la independencia dominaban la atención universal. Desde la creación del Partido Democrático Liberal en 1955 (y a la luz de la Constitución democrática de 1947), la burocracia ha tenido que compartir su poder con la élite política. Desde 1955 hasta aproximadamente 1972, el final de la era Satō, un patrón estable de separación tácita entre quien dominaba y quien gobernaba prevaleció en Japón. Este también fue el periodo de crecimiento acelerado sin precedentes de ese país. Desde 1972 los políticos han estado ganando fortaleza. Las nuevas crisis que nuevamente exigen estrategias no políticas (por ejemplo, la conservación de la energía y la liberación del comercio)

han reducido la marcha del proceso, lo que ha sido mitigado por una amplia intervención transversal de las élites políticas y administrativas. Sin embargo, la burocracia económica japonesa tuvo considerablemente menos independencia a principios de la década del ochenta de lo que la tuvo en las décadas del cincuenta y del sesenta. No obstante, siempre que el Partido Liberal Democrático siga controlando la Dieta, la burocracia de Japón gozará de más poder y de más autonomía que los funcionarios estatales de cualquier otra democracia industrial avanzada.

Sin duda, el caso coreano se vio alterado por el golpe militar de 1961. En un sentido sociológico amplio, el golpe de Estado fue provocado por la amplia influencia militar ejercida sobre la sociedad coreana durante la década anterior (de algún modo análogo al caso de Japón durante la década del treinta). El ejército coreano se había convertido en una élite intrínseca, por lo que el golpe de Estado solo sirvió para hacer de ella una élite extrínseca y socialmente reconocida. John Lovell escribe: «Es complejo de comprender en su totalidad e imposible de documentar de manera completa el impacto acumulativo del proceso por el cual millones de coreanos quedaron expuestos a las instituciones y a las ideas militares. Sin embargo, uno puede sugerir con seguridad que gran parte de los cambios institucionales que se vieron afectados por el golpe de Estado de 1961 y que los cambios sociales, económicos y políticos estimulados directa o indirectamente por los militares han tenido mayor alcance y han sido más significativos que los generados por cualquier otro grupo de la sociedad»⁴¹. Concretamente, Cho Suk-choon afirma: «En especial, desde el advenimiento del gobierno militar en 1961, se han adoptado, en gran parte, las técnicas avanzadas de manejo militar en la burocracia civil»⁴². Y Lee Hahn-been agrega: «La contribución más general de los militares al desarrollo de la administración coreana fue la introducción y aplicación vigorosa de un “enfoque directivo”»⁴³. No hace falta mencionar que muchos funcionarios de las fuerzas fueron transferidos a las nuevas empresas civiles para dirigir las directamente, en particular, las corporaciones públicas establecidas en sectores estratégicos de alto riesgo (por ejemplo, Korean Oil, que en 1980 estaba al mando de Yu Chae-hung, quien se había graduado de la academia militar japonesa, se había formado en el Colegio de Personal General del Ejército de los Estados Unidos y era exlíder de los Jefes Unidos del Personal de la ROK)⁴⁴.

Por consiguiente, el problema en Corea no fue una élite política ascendente que desafiaba a una élite burocrática ya instalada, como en Japón, sino una élite militar burocrática —la casa de gobierno (Casa Azul) del presidente Park— que asumió los poderes políticos y que luego compartió sus funciones burocráticas con una élite educada y no política que era capaz de trabajar con emprendedores civiles. El primer problema económico del presidente Park fue la decisión adoptada por los Estados Unidos de quitarle el apoyo extranjero a Corea (la ROK había sido el tercer destinatario per cápita más alto de la ayuda de los Estados Unidos en el periodo de posguerra; el primero y el segundo fueron Vietnam del Sur e Israel)⁴⁵. Park resolvió esa crisis concentrando todos los poderes económicos gubernamentales de Corea en una agencia recientemente creada, la Junta para la Planificación Económica (EPB, por su sigla en inglés). La EPB, que estaba a cargo del vice primer ministro, asumió todas las responsabilidades de planificación del Ministerio de Reconstrucción y absorbió el Departamento de Presupuesto, que pertenecía al Ministerio de Economía, y el Departamento de Estadísticas, que pertenecía al Ministerio de Asuntos Internos. A su vez, la EPB creó el Instituto de Desarrollo Coreano, manejado por un cuadro de economistas profesionales con títulos avanzados de universidades nacionales y extranjeras.

Rápidamente, la EPB obtuvo cierta autonomía de la Casa Azul, sin que Park así lo hubiera querido. Como explica Lim:

El documento *El Primer Plan Económico Quinquenal (1962-1966)* revela que el gobierno inicialmente no preveía con claridad adoptar un crecimiento impulsado por las exportaciones, basado en manufacturas no especializadas y de trabajo intensivo. La principal preocupación fue mejorar los déficits crónicos de la balanza de pagos que la ayuda externa había permitido (...). Sin embargo, eso no sucedió. La composición de las exportaciones reales difería mucho de las proyecciones o de los objetivos del gobierno. Los exportadores privados cumplieron un papel fundamental en la identificación y en la toma de riesgos al exportar productos de trabajo intensivo no especializados en los que Corea tenía una ventaja comparativa⁴⁶.

La EPB ganaba independencia a medida que asumía responsabilidades vinculadas con el manejo del sector civil —y premiaba al inteligente y enérgico, pero sancionaba al costoso y lento—.

Aun así, la burocracia económica de Corea nunca obtuvo el tipo de autonomía de la política de la Casa Azul que su equivalente japonés una vez tuvo. Esto se reflejó más obviamente en el estado caótico en el que se encontraba la economía coreana durante 1981, cuando un nuevo líder militar asumió el poder e intentó imponer una política económica al gobierno y a los sectores privados. No obstante, el general Chun pronto fue obligado a reconocer que necesitaba la experiencia de la EPB aún más de lo que esta necesitaba su autoridad política, en particular, desde que los inversores extranjeros de la economía coreana dejaron en claro que su intención no era financiar a un líder militar que demorara mucho en aprender las mismas lecciones que el presidente Park había aprendido a mediados de la década del sesenta.

El caso de Taiwán es parecido al de Corea del Sur en la influencia generalizada de los militares —por ejemplo, China Air Lines es un descendiente directo de la Fuerza Aérea de la ROC— y en la existencia de una élite política aún más firmemente arraigada, el Kuomintang, que tenía una larga historia de haber concentrado todo el poder en manos ideológicas y políticas⁴⁷. Para romper ese monopolio, la influencia de los Estados Unidos fue decisiva, aunque en esa época no tenía una comprensión acabada de lo que estaba haciendo. La agencia económica piloto de Taiwán, el Consejo para la Cooperación y el Desarrollo Económico Internacional (CIECD, por su sigla en inglés) fundado en 1963, se remonta al Consejo para la Ayuda de los Estados Unidos (CUSA, por su sigla en inglés) creado en 1948 por la Ley de Ayuda de los Estados Unidos a China para que fuera un consejo interministerial que tuviera a su cargo supervisar los gastos de ayuda. Neil Jacoby explica lo siguiente:

A pesar de que el presidente del [CUSA] era el presidente del Yuan Ejecutivo y contenía otros ministerios del gobierno chino, económicamente, el Consejo era de naturaleza semiautónoma y funcionaba fuera de los ministerios regulares (...). Al no tener la necesidad de obtener la aprobación legislativa de sus gastos, el Consejo podía actuar con rapidez en los proyectos de desarrollo. Al no estar sujeto a todas las reglamentaciones del servicio civil [cuerpo de funcionarios], también podía pagar salarios más altos, lo que le permitía contratar y retener a un personal altamente competente⁴⁸.

Con el anuncio de 1963 acerca de que la ayuda estadounidense finalizaría en 1965, el CUSA se convirtió en el CIECD y asumió la planificación del desarrollo y las funciones de coordinación.

El general Chen Cheng, quien había sido responsable (junto con C. Y. Yin) de la exitosa reforma agraria de Taiwán y de las políticas para la sustitución de importaciones a fines de la década del cincuenta, fue el líder del grupo que estaba concentrado en el CIECD, hasta su fallecimiento en 1965. Su principal rival de facción en el Kuomintang fue Chiang Ching-kuo, cuya experiencia estuvo en la policía secreta y en la eliminación de las influencias subversivas de la isla hasta finales de la década del sesenta. Cuando Estados Unidos dejó de proporcionar ayuda, el presidente Chuang Kai-shek silenciosamente cambió sus prioridades de una campaña militar contra el continente a la independencia económica de Taiwán —y también comenzó a incluir a su hijo en los grupos que Chen había impulsado (para 1969, Chiang Ching-kuo era el vicepresidente y líder del CIECD)—. Parecería que los dos Chiang también habían sido influenciados por el modelo coreano y por su EPB. Con apoyo político y autorización para el trabajo de la burocracia económica que finalmente se encontraba en lo más alto, el Kuomintang lentamente comenzó a perder parte de su rigidez ideológica. Lo que, de algún modo, resulta sorprendente fue que Chiang Ching-kuo demostró ser el patrocinador político más competente del desarrollo económico que la ROC había experimentado. El grado de autonomía que Chiang Kai-shek permitió a las élites expertas se basó en factores personales —la confianza absoluta que Chiang tenía en Chen Cheng y en C. Y. Yin fue ampliada e institucionalizada por Chiang Ching-kuo—. No obstante, sin la presión estadounidense inicial y con el buen uso que hizo Chiang Ching-kuo de su propia autoridad, resulta difícil ver cómo el Kuomintang podría haber inventado el estado de desarrollo capitalista por sus propios medios.

La autonomía del Estado

Todo acuerdo político particular genera sus propios problemas políticos especiales —por ejemplo, las facultades y la influencia del Congreso de los Estados Unidos generan las comisiones que lo rodean que tienen amplio poder de *lobby* y acción política, cuestiones desconocidas para

el régimen japonés—. Aun así, un problema del estado de desarrollo capitalista es que la élite política evite quedar cautiva de sus principales clientes, que son los representantes de empresas grandes de capital privado. Algunos, en especial los marxistas, dirían que este problema es inevitable. En Japón toda la teoría del «capitalismo de monopolio estatal» se dedica a esa proposición. Sin embargo, existe una distinción entre sistemas de cooperación pública y privada, en los que el Estado desarrolla independientemente los objetivos nacionales (en los casos capitalistas del Este Asiático), y sistemas de cooperación pública y privada, en los que los objetivos del Estado se reducen a los intereses privados (México y los supuestos regímenes burocráticos autoritarios de América del Sur). Si bien es cierto que, aun en los casos asiáticos, el Estado no pueda contradecir directamente los intereses de las grandes empresas, también es verdad que los políticos han mantenido su independencia en mayor medida que en otras naciones capitalistas cuasiautoritarias. ¿Cómo lo logran?

En Taiwán, los políticos parecen depender de los medios autoritarios: las pretensiones ideológicas del Kuomintang justifican la dependencia total de los poderes de policía de los militares para sofocar todo desafío a la autoridad del KMT. El propio partido también posee y administra muchas empresas y así se independiza de las grandes empresas en términos de fondos. Asimismo, gracias a la reforma agraria, la fortaleza electoral del partido en las áreas rurales continúa siendo sólida. Al mismo tiempo, debemos decir que se conoce tan poco sobre el Kuomintang de nuestros días (un tema extremadamente difícil para realizar investigación política) que sería mejor omitir este caso. No obstante, en Japón y en Corea del Sur, las elecciones y el mantenimiento de partidos políticos grandes y costosos exigen que los políticos que gobiernan recauden enormes sumas de dinero, lo que, sin duda, los hace vulnerables a los intereses privados.

En Japón las grandes empresas le proporcionan dinero al Partido Liberal Democrático (PLD) para mantenerlo en el poder, pero no por eso logran tener una influencia dominante en la política gubernamental. El PLD apoya a las grandes empresas, pero también depende de una población agrícola electoralmente muy representada para conservar el poder. El partido compensa a los agricultores, aunque no les da poder político en ningún otro asunto que los vinculados con la agricultura. Por ejemplo, en 1983,

cuando el gobierno japonés imponía recortes del 5 % al 10 % en todas las partidas presupuestarias (a excepción de las destinadas a defensa, ayuda externa, salarios y ciencia y tecnología) y había congelado los fondos para obras públicas durante los cuatro años anteriores, sin embargo, acordó aumentar el precio de compra gubernamental del arroz en un 1,75 % con respecto al año previo.

Este patrón japonés de depender de un sector agrícola poderoso pero sin influencia, al mismo tiempo que acepta el apoyo de un sector industrial influyente pero no totalmente poderoso, es una solución creativa para un enorme problema del sistema de desarrollo capitalista. También indica las probables consecuencias de un determinado esfuerzo interno o externo para cambiar la posición segura y privilegiada del sector agrícola japonés que indudablemente es ineficiente. El PLD perdería su mayoría en el Parlamento y con ella, su gobierno unipartidista, en el que se basaba el desarrollo capitalista, o permanecería en el poder, pero solo como rehén de los intereses de las grandes empresas, con un aumento en los niveles de corrupción y una pérdida de dirección nacional.

En Corea del Sur, con un gobierno más autoritario, el patrón ha incluido el respaldo para la agricultura, pero más con la intención de igualar los ingresos entre los sectores que como una base del apoyo político. Lo que resulta más importante es que el gobierno ha desarrollado fuentes de ingreso para el sistema político que no son las contribuciones de las grandes empresas. Los políticos coreanos han tenido algunos gastos importantes. El primer acto de Park, y quizá el más importante (aunque fue fatal para él), fue crear, mediante el Decreto del 10 de junio de 1961, la Agencia de Inteligencia Central Coreana (KCIA, por su sigla en inglés) para que sea un aparato de apoyo político independiente. Originalmente estructurada a partir de un cuerpo de tres mil hombres de los Cuerpos de Contrainteligencia del Ejército, la KCIA se amplió y llegó a tener 370.000 empleados para 1964 y se convirtió, sin duda, en la organización política más cohesiva de la sociedad surcoreana. El problema era cómo financiarla.

Park obtuvo recursos de dos maneras: primero, la ratificación del tratado que normalizaba las relaciones con Japón del 14 de agosto de 1965 y segundo, la autorización para enviar alrededor de veinte mil soldados

a Vietnam del Sur el 18 de agosto de 1965. Ambas decisiones tuvieron un amplio apoyo popular al principio, pero fueron muy repudiadas, a veces hasta violentamente, en contexto porque brindaban los fondos con los que el gobierno militar consolidaría su poder. Joungwon Kim explica lo siguiente:

El tratado entre Corea y Japón y el envío de soldados a Vietnam proporcionarían importantes recursos nuevos para el gobierno de Park, tanto directa como indirectamente. Los nuevos recursos económicos brindarían fondos no solo para llevar a cabo los planes económicos del gobierno, sino también para el financiamiento político. Durante el periodo de 1965 a 1967, además de los reclamos de pago de Japón (USD 12.080.000 en concesiones y USD 14.070.000 en préstamos en 1966, el primer año de pago, USD 37.000.000 en concesiones y USD 25.000.000 en préstamos en 1967), el tratado con Japón abrió la posibilidad de obtener préstamos comerciales de ese país. Durante 1966 y 1967, Corea del Sur recibió de Japón un total de USD 108.500.000 en préstamos privados. Dado que los préstamos privados requerían la aprobación del gobierno y garantía de reembolso, se le exigió al partido coreano que recibía los préstamos extranjeros pagar un porcentaje (que comúnmente era del 10 % al 15 % y, en ocasiones, de hasta el 20 % del monto del préstamo) en sobornos para obtener las garantías gubernamentales necesarias. Por supuesto, el sistema también se aplicaba a los préstamos de otras naciones. La decisión de enviar tropas a Vietnam en 1965 y en 1966 reforzó la confianza externa en la voluntad estadounidense de defender a Corea del Sur, lo que ayudó a inducir préstamos comerciales de otros países. Durante 1966 y 1967, Corea del Sur recibió USD 19.900.000 en préstamos comerciales de los Estados Unidos, USD 53.100.000 de Alemania Occidental, USD 30.900.000 de Italia y Francia, USD 2.500.000 de Gran Bretaña y USD 41.200.000 de otras naciones, lo que daba un total de USD 256.100.000 en préstamos comerciales privados solamente durante esos dos años. Si asumimos una proporción de sobornos de solo el 10 %, significaría que se obtuvieron recursos políticos por USD 25.600.000 de esa fuente⁴⁹.

Sin que sea necesario mencionar, el dinero que recibió de este modo no fue utilizado exclusivamente para financiar el régimen y la KCIA, parte de él mismo también sirvió para reemplazar la ayuda estadounidense y financiar el primer plan quinquenal. Sin embargo, el dinero también independizó el régimen de los fiadores financieros internos, lo que además significaba que las necesidades del régimen no eran una pérdida de los fondos de inversión de las empresas. Un patrón similar al de los primeros años de la presidencia de Park surgió en el periodo de 1981 a 1983 bajo

la llamada «Quinta República» del presidente Chun Doo Hwan, cuando Corea del Sur buscó la ayuda de unos USD 6 billones de Japón y, tras una lucha de un año y medio, salpicada por la polémica sobre los libros de textos escolares, recibió cerca de USD 4 billones.

El principio que surge de este análisis es que la independencia política del «personal económico general» no se logra con facilidad, pero que sin ella, es poco probable que el establecimiento de objetivos económicos a largo plazo y de una política industrial produzca los resultados que los teóricos de la política pública prevén. Por supuesto, si los políticos y sus burócratas económicos son totalmente corruptos (a saber, una infinidad de Estados africanos), ninguna ayuda externa, por grande que sea, ni la financiación independiente los liberará del sector comercial: el dinero simplemente será desviado o, de lo contrario, malgastado.

Orientación administrativa

Todos los gobiernos democráticos tienen políticas económicas generales macroeconómicas diseñadas para influir en las decisiones económicas privadas en forma conveniente para estos gobiernos. Una de las características que distingue a la política industrial de la política económica general es su penetración en lo microeconómico, lo que significa que los gobiernos intentarán influenciar a los sectores económicos (la agricultura, la tecnología de punta), la totalidad de las industrias (la electrónica avanzada) y las empresas individuales que se encuentran dentro de esas industrias (Lockheed, Chrysler). Muchos gobiernos democráticos también implementan políticas industriales en este sentido, como la política de larga data del gobierno estadounidense para apoyar a la agricultura y a la industria bélica. No obstante, la teoría y práctica general occidental sobre las intervenciones macro- y microeconómicas sostiene que deben adoptar la forma de incentivos aplicados equitativamente y disponibles, pero no de órdenes específicas dirigidas a firmas individuales. El énfasis occidental está puesto en el imperio de la ley y en el uso de controles no discrecionales en la mayor medida posible.

Una lección aprendida de los estados de desarrollo capitalista del Este Asiático es que esa preocupación por lo no discrecional se puede perder.

Hace bastante tiempo que la burocracia económica japonesa descubrió que sus facultades más efectivas son los acuerdos personalizados, orales y *ad hoc* que son implementados a través de la «orientación administrativa». Y en el caso coreano es aún más claro.

Una firma que no responde como se esperaba a los incentivos particulares puede descubrir que sus declaraciones fiscales quedan sujetas a un cuidadoso análisis o que su solicitud de un crédito bancario es ignorada deliberadamente o que sus préstamos bancarios pendientes no son renovados. Si los procedimientos de incentivo no funcionan, las agencias gubernamentales no dudan en recurrir a las órdenes respaldadas por la fuerza. En general, una firma coreana no tarda mucho en aprender que le irá mejor obedeciendo. Por supuesto, este sistema de implementación exige no solo la cooperación de las diversas agencias gubernamentales que administran los procedimientos de cumplimiento, sino también la consulta continua entre las firmas y los funcionarios públicos. Este sistema bien podría estar sujeto a la corrupción y cierta evidencia muestra que, en realidad, los pagos se hacen y se reciben por los servicios prestados, pero de nuevo se debe enfatizar que hay muy pocas pruebas acerca de que esa corrupción, de la manera que existe, interfiera gravemente en los procesos de producción⁵⁰.

La evidencia sobre el equilibrio entre los incentivos y las órdenes en Taiwán es insuficiente, por lo que debe esperarse más investigación.

La importancia relativa de los incentivos y de las órdenes en la política industrial señala con precisión una compensación, en general, inadvertida. Es cierto que, en cuanto a la teoría económica, se prefiere la manipulación no discrecional de los incentivos porque retiene al máximo los motivos del mercado y la información brindada por este. Sin embargo, a menudo se ignora que ese sistema también aumenta inevitablemente la dependencia en las leyes, los abogados, el litigio y los procedimientos demasiado codificados. Sin duda, la orientación administrativa (un eufemismo para las órdenes gubernamentales) está abierta al abuso y, de hecho, se ha abusado de ella en ocasiones, pero también es mucho más rápida que el imperio de la ley y evita el impacto impredecible de la legislación nueva, así como de las decisiones judiciales en sectores que no requieren ajuste alguno, pero que, de todos modos, se ven afectados por el alcance universal de las leyes. Una de las diferencias marcadas entre los estados regulatorios y los estados de desarrollo capitalista es la influencia dominante de los

abogados en los primeros y su función mínima en los segundos. Esto no solo se debe a una diferencia cultural, sino, sobre todo, al resultado de tener economías políticas distintas.

Zaibatsu

Al igual que los sectores públicos de los estados de desarrollo capitalista han contribuido con varias innovaciones institucionales que son inusuales desde el punto de vista de la teoría del capitalismo occidental, los sectores privados no han sido menos creativos. Quizá, las innovaciones privadas más conocidas sean las compañías de comercio general —es decir, las empresas que se especializan en la importación de materias primas para las industrias internas y en la exportación de sus bienes manufacturados—. También maximizan los márgenes de los costos y de los precios por medio de las redes mundiales de inteligencia sobre todos los mercados disponibles y tienen funciones significativas en la financiación a corto plazo del comercio exterior. Hoy se reconoce tanto la eficiencia de esas organizaciones que aprobó legislación en los Estados Unidos que autoriza versiones de ellas para la economía estadounidense y que las exceptúa de algunas disposiciones de las leyes antimonopólicas de ese país⁵¹.

Lo que se conoce peyorativamente como «pandillas financieras» o «*zaibatsu*», tanto en japonés como en general, es mucho más polémico. Se trata de «grupos industriales» o conglomerados vertical y horizontalmente integrados, que, a menudo, incluyen su propia compañía comercial y solo en Japón, su propio banco. A lo largo de los años, desde su primera aparición durante la era Meiji, los *zaibatsu* han sido muy criticados tanto por escritores locales como extranjeros por, entre otros motivos, colocar su propio interés antes que los intereses de la nación, lo que contribuye a la existencia de un marcado «dualismo» en la economía (es decir, grandes firmas subcontratadas mal remuneradas que dependen completamente de los grupos y que, en general, son explotadas por ellos), y por rendirse ante líderes nacionales irresponsables (como en el complejo militar e industrial japonés de las décadas del treinta y del cuarenta). Durante la ocupación de los Aliados en Japón, se adoptaron medidas directas para disolver a los *zaibatsu* —que tuvieron el efecto no intencionado de modernizarlos, en lugar de eliminarlos—.

En la actualidad, con varias décadas más de experiencia mundial y con el conocimiento de los programas de desarrollo intencional, que van del estalinismo a la Alianza para el Progreso, parece que los *zaibatsu* pueden haber sido subestimados. Funcionan como poderosas instituciones para concentrar el capital escaso para los proyectos de desarrollo en los países en desarrollo y constituyen un compromiso entre las ineficiencias de las empresas puramente estatales y la indiferencia de los objetivos de desarrollo de las empresas totalmente privadas. Agrega Lim:

La integración vertical y horizontal le permite a una empresa mitigar los riesgos y las incertidumbres de la inestabilidad del mercado y del rápido cambio estructural. La integración vertical suprime la necesidad de depender de los proveedores monopolísticos de materiales de producción o garantiza flujos continuos de aportes necesarios en cantidades suficientes (...). La integración horizontal (la participación en muchas actividades diferentes no relacionadas con el enlace de aportes) aumenta los flujos de información y, en consecuencia, reduce la incertidumbre que rodea a las decisiones de inversión y de producción (...). Estas son algunas de las razones importantes para el nacimiento de las denominadas «compañías de comercio general» y «grupos comerciales», que comenzaron en Japón y que fueron recientemente imitados en Corea (...). Esos grupos internalizan la incertidumbre, la información y los flujos de los mercados de factores, y reemplazan a un mercado perfecto como un modo de hacer frente a las imperfecciones del mercado en los países menos desarrollados⁵².

Asimismo, en los estados de desarrollo capitalista avanzados, todavía tienen funciones competitivas internacionales al poner el capital a disposición de forma más económica para las compañías del grupo y al liberar a las nuevas empresas de la necesidad de obtener ganancias a corto plazo.

Los tres *chaebol* coreanos líderes son Samsung (veintisiete compañías), que producen principalmente bienes de consumo; Hyundai (once compañías), que se concentra en bienes de producción y automóviles (el Pony); y Daewoo (diecisiete compañías), que se expande en los sectores de comercio, finanzas, maquinaria, electrónica e ingeniería⁵³. Un cuarto, el Lucky Group (la firma más grande del mundo que se encuentra en el número 134 del *ranking* de *Fortune* de 1978), incluye Bando Trading Company, la refinería de petróleo Honam, los petroquímicos Yochun, electrónica, metales no ferrosos, seguros y valores⁵⁴. Estas organizaciones son similares a los

zaibatsu japoneses, excepto que, en el periodo anterior a la guerra, los grupos *zaibatsu* japoneses tenían su propio banco y, en el periodo de posguerra, se recuperaron a su alrededor. Sin embargo, el *chaebol* coreano «debe depender de las instituciones de crédito controladas por el gobierno. Este es un hecho central para las relaciones entre las empresas y el gobierno de Corea y tiene una conexión importante en la extensión del poder económico privado»⁵⁵.

En Taiwán las empresas de gran escala, si no son verdaderos *zaibatsu*, son muy importantes, aunque la evidencia muestra que la cultura de los negocios en China se opone a la integración de los conglomerados más que en Japón o Corea⁵⁶. No obstante, el Tatung Group parecería ser un verdadero *zaibatsu*. En 1977 era por lejos el productor más grande de electrodomésticos de los ochocientos de Taiwán y desde entonces se ha extendido a la electrónica, las comunicaciones, la construcción, los materiales para la construcción y la publicidad. El presidente del Tatung Group, Dr. T. S. Lin, comenzó su empresa en 1942 bajo el régimen japonés. Como egresado del departamento de ingeniería de la Universidad Imperial de Taiwán, Lin fundó la Escuela Secundaria de Ingeniería Tatung y el Instituto de Ingeniería Tatung. Ha permitido el ingreso de pequeñas cantidades de capital externo a su grupo con el fin de obtener nuevas tecnologías, incluido el 8 % de Tōshiba y ha formado empresas de capital emprendedor con Nippon Electric y Fujitsu. En 1972 Lin se expandió a los Estados Unidos y en 1980 su planta de Los Ángeles era la mayor productora de ventiladores del país. Entre las compañías similares a Tatung, encontramos a Formosa Plastics (dirigida por Wang Yung-ching, quien supuestamente es el capitalista más grande de Taiwán), a Yue Loong Motors (en 1983 Yue Loong exportaba el primero de sus automóviles «Sunny» a Medio Oriente), a Far Eastern Textiles y a Taiwan Cement⁵⁷.

¿Los *zaibatsu*, ya sean japoneses o del tipo más atenuado provenientes de Corea y de Taiwán, son una característica inherente de los estados de desarrollo capitalista? Se sugiere realizar más investigación sobre este tema, pero parece que los *zaibatsu* son importantes para liberar el emprendimiento —y fue este el que proporcionó el elemento dinámico del crecimiento en todas estas economías—. Al permitir el crecimiento de los *zaibatsu* en Japón y en Corea, y al incentivar su crecimiento en Taiwán, el gobierno ayudó a reducir los riesgos, fomentó una inversión mayor

a la que hubiera ocurrido sin los *zaibatsu* y aseguró que las actividades privadas estuvieran orientadas involuntariamente a alcanzar los objetivos de desarrollo. El hecho de depender de que los *zaibatsu* sean las locomotoras de toda una economía significa que las preocupaciones antimonopólicas eran consideradas de menor prioridad o más precisamente que los estados de desarrollo capitalista tomaron el tamaño y el grado del oligopolio de sus competidores internacionales como su estándar para la intervención antimonopólica. Sin duda, existen compensaciones involucradas en la adopción de ese estándar, pero también hay compensaciones en la intervención antimonopólica que están orientadas exclusivamente a la competencia interna.

Capital extranjero

Un elemento del modelo japonés que los casos coreano y taiwanés parecen contradecir es el grado en que los japoneses han evitado la participación extranjera en su economía. Históricamente, los burócratas japoneses han estado cerca de la paranoia sobre los peligros de una invasión de capital extranjero. En cambio, los coreanos y los taiwaneses han dado presentaciones virtuosas sobre cómo usar el capital extranjero y multinacional sin convertirse, al mismo tiempo, en esclavo de él. Este es un tema largo y complejo, por lo que solo podemos esperar indicar aquí su importancia y algunas de sus ramificaciones.

El Japón de posguerra no excluyó totalmente a la inversión extranjera ni al endeudamiento externo; los préstamos del Banco Mundial y de los bancos comerciales estadounidenses fueron importantes durante la década del cincuenta. Asimismo, si Corea y Taiwán gozaron de grandes cantidades de ayuda estadounidense, Japón probablemente ganó más que cualquiera de ellos con los contratos de aprovisionamiento costas afuera y con los gastos militares. Al mismo tiempo, Japón estaba preocupado por separar el dinero extranjero y la tecnología, que necesitaba mucho, de los derechos de propiedad extranjera y los establecimientos manufactureros, porque quería preservar su propio gran mercado interno como un terreno de prueba para sus nuevas industrias. Los mercados internos de Corea y de Taiwán son significativos, pero no han tenido el mismo poder magnético que los de Japón ni para los fabricantes extranjeros ni para los internos.

En Corea y en Taiwán, las firmas extranjeras producen principalmente para exportar, mientras que a las firmas extranjeras en Japón les hubiera gustado producir para el mercado interno japonés.

Asimismo, dado que los mercados internos coreano y taiwanés no son lo suficientemente grandes para mantener un crecimiento rápido, sus capacidades de ahorro interno son menores que las de Japón. Tuvieron que internacionalizarse para atraer los ahorros necesarios. A fines de 1981, Corea del Sur y Taiwán eran el cuarto y el séptimo países no comunistas y que no pertenecían a la OPEC menos desarrollados y más endeudados (los líderes eran México, Brasil y la Argentina)⁵⁸. Aun así, en 1982 Corea del Sur gozaba una proporción de servicio de deuda del 13,3 %, por debajo del promedio internacional del 15 %, y tenía potencial de aumentar las exportaciones lo suficiente para reducir esa proporción al 11 % durante el plan quinquenal de 1982 a 1986. Corea no es uno de los países cuyos pasivos amenacen la solvencia del sistema bancario internacional —y mucho menos Taiwán—.

Sin embargo, el problema de las posibilidades de que Corea aumente las exportaciones dio lugar a la pregunta de la otra cara de la moneda comercial. América del Norte y Europa Occidental son los mercados más grandes del mundo, por lo que su acceso a ellos es indispensable para cualquier país manufacturero y exportador. Para la década de los ochenta, Japón, gracias a sus políticas altamente nacionalistas, se había convertido en la única nación industrial avanzada del mundo que no importaba ningún producto que fabricaba y que exportaba con éxito (por ejemplo, automóviles). Esta situación, combinada con el tamaño absoluto de la economía japonesa, contribuyó mucho con la tendencia mundial al proteccionismo (o, al menos, a la cartelización internacional) que apareció en las décadas del setenta y del ochenta. Corea del Sur y Taiwán no son inmunes a esas tendencias, pero su acceso a los mercados de los Estados Unidos y de Europa Occidental se ve menos amenazado gracias a su historia más antigua de internacionalización y de acceso a mercados. Las lecciones de este desarrollo parecen ser que el neomercantilismo que practica Japón no es una característica inherente del sistema de desarrollo capitalista (Corea y Taiwán no han abusado de él), pero que los controles que Corea y Taiwán ejercen sobre la inversión extranjera son probablemente necesarios para evitar el neocolonialismo.

Muchos aspectos importantes de los tres estados de desarrollo capitalista que se discutieron en este capítulo ni siquiera se han tocado en este esbozo de sus características —por ejemplo, los grandes sectores públicos de las tres economías y las diferentes medidas adoptadas por cada nación para intentar mantener eficientes a esos sectores o para deshacerse de ellos—. El modelo que aquí se presenta no pretende ser integral ni detallado en términos econométricos, ya que tiene tres objetivos: ilustrar cómo el desempeño económico se relaciona con los acuerdos políticos, abogar por la racionalidad esencial del nexo entre el capitalismo y el autoritarismo leve en términos de estrategias de desarrollo comparativo y explorar el rango de problemas sutiles y de problemas específicamente políticos que deben abordarse y solucionarse al implementar la estrategia.

Aun si estos objetivos se han alcanzado provisoriamente, podemos concluir preguntando cuáles son las perspectivas futuras del modelo para los tres casos exitosos o para potenciales emuladores. De forma superficial, sería posible afirmar que, en la medida en que el modelo suponga un crecimiento orientado a las exportaciones, sus perspectivas para el futuro son malas, porque los cambios en el ámbito internacional han reducido las posibilidades de que haya expansiones extraordinarias de las exportaciones. Sin embargo, esto es superficial porque supone que el ambiente es el principal factor determinante del modelo. Si así fuera, hoy debería haber muchos estados de desarrollo capitalista exitosos y no solo unos pocos en Asia Oriental. Por el contrario, parece que las economías políticas particulares de los estados de desarrollo capitalista han podido adaptarse más eficiente y racionalmente a cualquier ambiente dado que sus rivales absolutistas puros o capitalistas puros. Así, como parte de golpear las tasas de crecimiento promedio y no absolutas, podríamos decir que, en un mundo en el que todas las economías puedan crecer más lentamente en el futuro, los estados de desarrollo capitalista seguirán teniendo un desempeño mejor que otros. Esto se debe a que han descubierto los modos de vencer las rigideces de la competencia interna de suma cero sin haber caído en la trampa del desplazamiento autoritario del mercado y de la empresa privada.

Notas

* Título original "Political Institutions and Economic Performance: the Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan", en Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, pp. 136-164. ©1987 Cornell University. Traducción autorizada al español.

1. Hicks, G. L. & Redding, S. G. (Diciembre de 1982). Industrial East Asia and the Post-Confucian Hypothesis: A Challenge to Economics. Universidad de Hong Kong, 3-4.
2. Citibank (1982). *Executive Guide: Korea*. Seúl, 7.
3. *The Economist*, 30 de abril de 1983, 7.
4. Keizai Koho Center (1982). *Japan 1982: An International Comparison*. Tokio, 6, 8.
5. Taira, K. (1983). Japan's Modern Economic Growth: Capitalist Development under Absolutism. En H. Wray & H. Conroy (Ed.), *Japan Examined: Perspectives on Modern Japanese History*. Honolulu: University of Hawaii Press, 34.
6. Ver Johnson, C. (1982). *MIT and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
7. Jones, L. P. & I.I. Sakong (1980). *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*. Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Studies, Harvard University, 132ff; y Mason, E. S., Kim, M. J, Perkins, D. H., Kim, K. S. & Cole, D. C. (1980). *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 255.
8. Hasan, P. (1976). *Korea: Problems and Issues in a Rapidly Growing Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 29.
9. Friedman, M. & Friedman, R. (1980). *Free to Choose*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 57.
10. Hee, P. C. (1962). *People's Path to the Fulfillment of Revolutionary Tasks*. Seúl: ROK Ministry of Public Information, citado por Lovell, J. P. (1975), The Military and Politics in Postwar Korea, en E. R. Wright (Ed.), *Korean Politics in Transition*. Seattle: University of Washington Press. Sobre Taiwán, ver Durdin, T. (Octubre de 1975), Chiang Ching-kuo's Taiwan, *Pacific Community*, 92-117. El trabajo de Durdin es la mejor fuente disponible sobre los doce años que Chiang Ching-kuo pasó en la Unión Soviética, tema tabú para los medios taiwaneses. Sobre Singapur y sobre la tendencia estadounidense de interpretar, en general, el crecimiento económico del sudeste asiático en términos estadounidenses, ver Emmerson, D. K. (1982), Pacific Optimism, Part I: America after Vietnam: Confidence Regained y Part II: Explaining Economic Growth: How Magic is the Marketplace?, *UFSI Reports*, N.º 4 y 5.
11. Sobre la liberalización económica japonesa y la medida en que se ha llevado adelante, ver Johnson, C. (Primavera de 1983), The "Internalization" of the Japanese Economy, *California Management Review*, 25, 5-26.

- ¹² *The Economist*, What Makes Yoshio Run?, 9 de julio de 1983, 18. Para conocer un ejemplo inequívoco del objetivo y del fomento industrial contemporáneo del MITI, ver Feigenbaum, E. A. & McCorduck, P. (1983). *The Fifth Generation: Artificial Intelligence and Japan's Computer Challenge to the World*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley. Para acceder a un estudio sobre el papel del gobierno en el crecimiento japonés y coreano, ver Shinohara, M., Yanagihara, T & Kim, K. S. (1983). *The Japanese and Korean Experiences in Managing Development*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial N.º 574, Washington, DC.
- ¹³ Manson et al. *Economic and Social Modernization*, 254.
- ¹⁴ Cf. Johson, MITI, 315-20; y Johnson (1981), The Taiwan Model, en Hsiung, J. C. (Ed.), *The Taiwan Experience, 1950-1980*, Nueva York: Praeger, 9-18.
- ¹⁵ Lim, Y. (1981). *Government Policy and Private Enterprise: Korean Experience in Industrialization*, Monografía de Investigación sobre Corea N.º 6. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 4, 8.
- ¹⁶ Balassa, B. (1981), *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, Nueva York: Pergamon, citado en Hicks & Redding, *Industrial East Asia*, 10.
- ¹⁷ Cf. Ian Inkster (1983). Modelling Japan's for the Third World. En *Asia: International Review of Economic, Political and Social Development*. Fráncfort: Campus, 1:180.
- ¹⁸ Para conocer los planes y sus resultados, ver Citibank, *Executive Guide*, 13-14; Li, K. T. & Yeh, W. A. (Febrero de 1982), Economic Planning in the Republic of China, *Industry of Free China*, 5.
- ¹⁹ Mason et al., *Economic and Social Modernization*, 267.
- ²⁰ Para conocer una discusión perspicaz sobre el sistema político japonés durante tiempos de guerra, ver Shillony, B. (1981), *Politics and Culture in Wartime Japan*, Oxford: Clarendon Press, 67 y *passim*.
- ²¹ Para conocer la distinción entre estados regulatorios y estados de desarrollo, ver Johnson, *MITI*, 19-23. Para acceder a evidencia acerca de que los estados regulatorios maduros pueden presentar una tendencia hacia el desarrollo, ver Zysman, J. & Cohen, S. S. (Verano de 1983), Double or Nothing: Open Trade and Competitive Industry, *Foreign Affairs*, 61, 1113-39.
- ²² Jones & Sakong. *Government, Business, and Entrepreneurship*, 286.
- ²³ Para conocer un análisis cuantitativo de la política industrial que tenga como objetivo superar estos tipos de objeciones, ver Taizo, Y. (1984), Government in Spiral Dilemma: Dynamic Policy Interventions vis-à-vis Japanese Auto Firms, c. 1900-c. 1960, en A. Masahiko (Ed.), *An Economic Analysis of Japanese Firms*, Ámsterdam: North Holland.
- ²⁴ Para el conocer el sistema vinculado con las bananas, ver Johnson, *MITI*, 232; para conocer las medallas de oro de Taiwán, ver *Free China Weekly*, 5 de julio de 1983, 1.

25. Lim. *Government Policy*, 19-20.
26. *Ibidem*, 26.
27. El trabajo clásico sobre este tema es Yukio, S. (1980), *Money and Banking in Contemporary Japan*, New Haven: Yale University Press.
28. Mason et al., *Economic and Social Modernization*, 267.
29. Keizai Koho Center, *Japan 1982*, 21.
30. *The Economist, Survey of International Banking*, 26 de marzo de 1983, 76.
31. Mason et al., *Economic and Social Modernization*, 336-37.
32. Lim. *Government Policy*, 56.
33. Citibank, *Executive Guide*, 31-34; Keizai Koho Center, *Japón 1982*, 64.
34. «Taiwan's Workforce Stirs», *Far Eastern Economic Review*, 26 de febrero de 1982, 78-79; y Coldrick, A. P. & Jones, P. (Eds.) (1979), *The International Directory of the Trade Union Movement*, Nueva York: Facts on File, 449-51.
35. Hideo, T. (1983). Japanese Trade Union Attitudes toward Rationalization. *East Asia: International Review of Economic, Political, and Social Development*. Fráncfort: Campus, 1:29.
36. Sobre el Centro de Productividad de Japón, ver Johnson, C. (1978), *Japan's Public Policy Companies*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 52-53.
37. Totsuka. Japanese Trade Union Attitudes, 37.
38. *Ibidem*, 33.
39. Patrick, H. (Julio de 1983), Japanese Industrial Policy and Its Relevance for United States Industrial Policy, declaración ante el Congreso de los Estados Unidos, Comité Económico Conjunto.
40. Cf. «China's Educated Class Struggles for End to Harassment», *Christian Science Monitor*, 21 de julio de 1983.
41. Lovell, Military and Politics in Postwar Korea, 189.
42. Suk-choon, C. The Bureaucracy. Wright, *Korean Politics*, 79.
43. Hahn-been, L. (1968). *Korea: Time, Change, and Public Administration*. Honolulu: University of Hawaii Press, 23.
44. Ryūichirō, I. (Junio de 1980). Daehan Sukyu Gongsa. *Ekonomisuto*, 58, 96-97.
45. Cole, D. C. (1980). Foreign Assistance and Korean Development. En L. Youngil & P. W. Kuznets, *The Korean Economy: Issues of Development*, Monografía N.º 1 de Investigación de Corea. Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1.
46. Lim. *Government Policy*, 16-17.

- ⁴⁷. «China Aire Lines», *Ekonomisuto*, 59, Marzo de 1981, 100-101.
- ⁴⁸. Jacoby, N. H. (1966). *U.S. Aid to Taiwan*. Nueva York: Praeger, 60-61.
- ⁴⁹. Kim, J. A. (1975), *Divided Korea: The Politics of Development, 1945-1972*, Cambridge: Harvard University Press, 263-64. Sobre el sistema de partidos de Corea, la KCIA, Vietnam y la financiación política, ver también Bae-Ho, H. & Ha-ryong, K. (1976), Party Bureaucrats and Party Development, en Dae-sook, S. & Chae-jin, L. (Eds.), *Political Leadership in Korea*, Seattle: University of Washington Press, 67-68; Kishik, H., Underlying Factors in Political Party Organization and Elections, en Wright, *Korean Politics*, 85-103; y Lowell, Military and Politics in Postwar Korea, 191.
- ⁵⁰. Mason *et al.*, *Economic and Social Modernization*, 265.
- ⁵¹. Ver Erony, M. D. (1981). *The Export Trading Company Act of 1981: A legislative Analysis and Review*. Los Ángeles: Coro Foundation.
- ⁵². Lim, *Government Policy*, 46.
- ⁵³. Ver, «Chaebol Case Studies», en Jones & Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship*, 343-64.
- ⁵⁴. «Lucky Ltd.», *Ekonomisuto*, Abril de 1980, 124-25.
- ⁵⁵. Mason *et al.*, *Economic and Social Modernization*, 286.
- ⁵⁶. Ver Redding, S. G. & Hicks, G. L. (Febrero de 1983), Culture, Causation, and Chinese Management, University of Hong Kong, 5.
- ⁵⁷. Ver la serie «Ajia no biggu bijinesu», en *Ekonomisuto*, 58, febrero de 1980, 96, 97, 58; mayo de 1980, 96-97; y 58, noviembre de 1980, 96-97; y *Free China Weekly*, 24, 19 de junio de 1983, 4. Para conocer un estudio de las quinientas firmas más grande de Taiwán, ver T'ien Hsia (*Commonwealth: A Business Monthly*) (Taipei), 1 de septiembre de 1982, 49-61. Las diez firmas más grandes del país se analizan en T'ien Hsia, 1 de noviembre de 1981, 43-48.
- ⁵⁸. Sobre la base de los informes del Banco para los Acuerdos Internacionales, Estudios sobre la Exposición de los Países a los Préstamos.

La naturaleza y los orígenes de las políticas agrícolas en África*

Robert H. Bates

En este ensayo, analizo la posición de los habitantes rurales en las economías políticas de los Estados de África de la posindependencia. Lo hago investigando las políticas agrícolas de estos Estados y la posición que le asignan a los intereses económicos de los agricultores.

La política agrícola está formada por las decisiones de los gobiernos que alteran los precios a los que se enfrentan los agricultores en los mercados que determinan sus ingresos. Con el fin de explicar esa política —y así la asignación de los agricultores en puestos oficiales en las economías políticas de los Estados africanos—, uno debe explicar los patrones de intervención del mercado involucrados por los gobiernos. Asimismo, exige una explicación de los sesgos que introducen los gobiernos en el desempeño de esos mercados y, por lo tanto, en la distribución de los recursos económicos.

Como se verá, los Estados de África de la posindependencia —al igual que sus contrapartes del Tercer Mundo— adoptan políticas agrícolas que poseen ciertas características distintivas. Ambos gravan la producción de los agricultores y subsidian los insumos agrícolas. Las políticas se basan en proyectos y no en precios. Buscan promover una mayor producción agrícola sin fortalecer los incentivos económicos al ofrecer precios agrícolas más altos. Introducen ineficiencias económicas en la forma de distorsiones de precios, rentas no competitivas y proyectos de desarrollo

mal diseñados. Además, sobre todo, violan los intereses económicos de la mayoría de los agricultores.

Con el propósito de explicar el contenido de las políticas agrícolas y de los patrones de los sesgos que engendran, analizo varios modelos básicos de formación de políticas. Cada uno realiza ciertas suposiciones sobre el Estado, da cuenta de algunas características de la política agrícola y presenta importantes defectos. Sin embargo, si se los considera juntos, estos modelos ayudan a dar cuenta de muchas de las funciones características de estas políticas y, de ese modo, el estatus de los intereses rurales en las economías políticas del África contemporánea.

En un ensayo profético, Frantz Fanon establece gran parte de la agenda para el análisis del papel del campesinado en el África de la posindependencia. Fanon escribió: «Los hombres que lideran los asuntos desconfían del campo y esa desconfianza asume proporciones graves»¹. El campesinado está políticamente aislado y, en palabras de Fanon, «es despreciado y mantenido a distancia»². No obstante, su potencial revolucionario continúa siendo fuerte. Son pocos los intereses comunes que lo atan a la élite y a las masas urbanas, por lo que el campo constituye un refugio para aquellos que quedan desafectados del orden social imperante. Fanon concluye: «[En consecuencia], es entendible que la reunión entre los (...) militantes y la policía para seguir su rastro y estas (...) masas de personas, que son rebeldes por instinto, pueda producir una mezcla explosiva de inusual potencialidad»³.

En este ensayo demostraré que, de hecho, los campesinos están políticamente aislados y económicamente oprimidos. Sin embargo, disiento de Fanon en un aspecto crítico. Este autor equipara la posición estructural con el potencial revolucionario: estar aislado y oprimido es poseer la tendencia a rebelarse. Pero afirmaré que las mismas políticas que oprimen al campesinado bien pueden socavar su capacidad de organizarse para resistirse a ellas. Las características de las propias políticas opresivas ayudan a dar cuenta de la incapacidad del campesinado de alterar su ubicación estructural en las economías políticas de África.

Política agrícola de posindependencia

Los agricultores obtienen sus ingresos de las ventas que realizan en los mercados de productos agrícolas. Sus ganancias son una función de esos ingresos, pero también de los costos en los que incurren en un segundo mercado fundamental: el mercado de los factores de producción. El valor real de esas ganancias, y entonces el valor real de sus ingresos, está determinado por los precios que deben pagar en el último mercado esencial: el mercado de los artículos para los consumidores y, en especial, el mercado de los bienes manufacturados de la ciudad. Por lo tanto, el análisis de la política agrícola implica un examen de la naturaleza y de la forma de intervención gubernamental en los mercados de materias primas agrícolas de consumo, de insumos para la agricultura y de bienes que los agricultores compran al sector urbano-industrial.

Un análisis de las políticas agrícolas en África tropical sugiere que los gobiernos intervienen en los mercados para reducir los precios de los productos agrícolas y para aumentar los precios que deben pagarse por los productos manufacturados. Y, si bien subsidian los costos de los insumos del campo, esos subsidios tienden a estar destinados a un número pequeño de agricultores que producen a gran escala. Las políticas agrícolas son propensas a ser adversas a los intereses económicos de la mayoría de los agricultores.

Mercados de productos

Con cierta violencia para con los hechos, los productos comercializados de los agricultores africanos pueden clasificarse en dos tipos: los cultivos comerciales que, en gran medida, están destinados a la exportación y los cultivos alimenticios que son destinados al consumo interno. En el caso de ambos productos, los gobiernos adoptan políticas que intentan reducir los precios.

Cultivos comerciales

Estos incluyen los cultivos para producir bebidas: café, té y cacao. También, los cultivos que producen aceites vegetales: de palma, de semilla de palma, de semillas de algodón y de cacahuete. Y las fibras, como el sisal y la fibra de algodón.

La mayoría de los gobiernos de África mantienen monopsonios públicamente sancionados para la compra y la comercialización de estos cultivos. Aunque la existencia de límites internacionales y la ausencia frecuente de controles fronterizos permiten que algunos agricultores evadan la exacción de su propia agencia nacional, en general, lo mejor que puede hacer la mayoría de los agricultores es vender sus cultivos al monopsonio que un gobierno adyacente administra. Según estimaciones, en la época de la independencia, las agencias de comercialización de los gobiernos manejaban el 90 % de las exportaciones de semillas de palma, 80 % de café, 65 % de té y 60 % de algodón crudo⁴.

La mayoría de los gobiernos africanos heredaron estas estructuras de comercialización monopsonísticas de sus antecesores coloniales. Los orígenes históricos de estas agencias difieren en aspectos significativos. Algunas fueron creadas por los propios productores; este fue el caso más frecuente en África Oriental, Central y Austral. Otras fueron creadas por los gobiernos coloniales en confabulación con las firmas comerciales privadas; este patrón tendió a prevalecer en África Occidental⁵. Sin embargo, cualquiera haya sido su origen, las agencias han sido cada vez más usadas por los gobiernos de África para gravar los ingresos y el comercio exterior de los productores de cultivos comerciales.

Los gobiernos usan el poder monopsonístico de las agencias de comercialización para establecer el precio interno. Luego venden el cultivo en el mercado mundial al precio internacional imperante. La diferencia entre estos dos precios permite la acumulación de un superávit comercial, que representa un impuesto para los productores agrícolas.

He intentado recopilar datos sobre el nivel de carga financiera que la política dual de precios de las agencias públicas de comercialización coloca en cabeza de los productores de cultivos de exportación. En la mayoría de los casos, los datos representaban los precios ofrecidos en el mercado interno expresados como un porcentaje de precio franco a bordo (FOB) en el principal puerto más cercano. En algunos casos, representaban el porcentaje del ingreso generado por la venta del cultivo en el mercado internacional que está asegurado por los productores. En ambos casos, se documentó que los productores casi invariablemente recibían un precio

por debajo del precio del mercado mundial. En la mayoría de los ejemplos, obtenían menos de dos tercios de la realización de las ventas potenciales. Además, en muchas situaciones, recibían menos de la mitad⁶.

Al principio, se sostenía que los propios agricultores se verían beneficiados con la acumulación de superávits comerciales. Se afirmaba que el dinero gravado en épocas de precios internacionales altos se devolvería cuando los precios estuvieran bajos, por lo que se estabilizarían los ingresos de los agricultores. Sin embargo, rara vez estos superávits de la junta de comercialización han sido utilizados de ese modo. En realidad, como se vio claramente con la caída de los precios del cacao en 1960-1961, cuando el precio mundial disminuyó, los gobiernos de África Occidental redujeron el precio local proporcionalmente. Lo que se estabilizó fueron las compras de las juntas de comercialización, no los ingresos de los agricultores⁷.

Los beneficiarios de la política de doble precio se revelan mejor observando quién obtuvo acceso a los superávits comerciales. Un destinatario principal es el Estado; las juntas de comercialización se han convertido en importantes instrumentos de recaudación. Por ejemplo, poco después de lograr la autonomía, los gobiernos de Ghana y de Nigeria Occidental se comprometieron a importantes planes de desarrollo. Con el fin de ya no estar limitado a utilizar los fondos recaudados por las juntas de comercialización para el beneficio de los agricultores, los gobiernos alteraron las leyes que regulaban la distribución de los superávits comerciales⁸. En los primeros años de autonomía, las agencias de comercialización tendieron a prestarle fondos al tesoro público; años más tarde, simplemente destinaron los fondos a sus gobiernos en forma de subsidios⁹. De este modo, las agencias de comercialización se han convertido en la fuente de más de un tercio de los ingresos de los Estados de África.

Otro beneficiario muy importante ha sido el sector urbano-industrial. En parte, este sector se ha beneficiado como consecuencia de las vías en que los gobiernos han distribuido los recursos públicos. Los gobiernos han utilizado los ingresos generados por las agencias de comercialización para crear proyectos que beneficien principalmente al sector urbano-industrial: planes hidroeléctricos cuya energía es usada por la industria urbana, pero no para la electrificación rural, o construcción de parques industriales o de

sistemas de transporte intraurbano¹⁰. Y si bien ha habido poca investigación sistemática sobre los patrones del gasto público, esta sugiere que se concentra desproporcionadamente en los centros urbanos e industriales¹¹.

La industria se ha beneficiado de otras formas. Las estructuras de comercialización monopsónicas que generan rentas estatales también han sido usadas para reducir el precio de los productos agrícolas con el fin de atraer inversiones en las industrias de procesamiento. Los bajos precios de las materias primas se utilizan para atraer y retener las inversiones industriales. Esta tendencia ha sido observada para el sisal y el café en Tanzania¹²; para el azúcar, el cacao y los aceites vegetales en Ghana¹³; para el cacao en Nigeria¹⁴; para la producción de piñas en Kenia y en Zambia¹⁵; y para la producción de aceite vegetal en Sudán¹⁶. Asimismo, los recursos gravados del sector rural han sido usados para crear capital que luego es entregado en forma de préstamos a los nuevos proyectos industriales. Los casos mejor documentados de esas transferencias son de Nigeria, donde la famosa Comisión Coker registró la transferencia de capital de las juntas de comercialización a los proyectos de inversores privados. Los préstamos fueron otorgados a tasas de interés subsidiadas; en muchos casos, simplemente no se devolvieron y en la mayoría, se exigió muy poco como garantía¹⁷.

Las juntas de comercialización no son el único medio por el cual se distribuyen recursos de la agricultura de exportación al sector urbano-industrial. Además, ayuda en la transferencia la sobrevaluación de la tasa de cambio entre la moneda local y la extranjera. Al sobrevaluar sus monedas, los gobiernos africanos buscan facilitar la importación de bienes de capital para las industrias, por lo que intentan promover la industrialización interna. Sin embargo, al hacerlo también reducen el poder de compra de aquellos que obtienen sus ingresos en los mercados externos, dado que, con la sobrevaluación de su moneda, las ganancias del tipo de cambio se convierten en sumas menores de «dólares» locales. Así, mantener una moneda sobrevaluada representa un impuesto a las exportaciones; la agricultura de exportación se ve perjudicada en el esfuerzo de contribuir al crecimiento del sector industrial.

El gobierno y la industria no son los únicos beneficiarios de los impuestos a la agricultura de exportación; otro es la burocracia que maneja los monopolios públicos que gravan las exportaciones agrícolas. La burocracia consume una creciente porción de los recursos asegurados provenientes de la agricultura de exportación; evidencia de ello es la inflación de los costos de comercialización¹⁸. Entre los componentes de más rápido crecimiento de estos costos, encontramos los salarios. En parte, porque ha aumentado el número de personas empleadas, como observó la comisión de investigación sobre la comercialización del cacao en Ghana:

La evidencia que tenemos ante nosotros nos sugiere que la [agencia] utilizó las ganancias obtenidas de sus operaciones monopólicas con el cacao para (...) proporcionar fondos a la orquesta de baile, los futbolistas, los actores y actrices, y a todo el grupo de unidades satélite y de personas (...). [L]a Junta Estatal de Comercialización del Cacao (CMB, por su sigla en inglés) no está exenta de (...) este tipo de práctica. El área de operaciones de la CMB (...) abarca actividades e involucra a un personal que hubiera parecido absurdo solo diez años atrás¹⁹.

En parte, también el aumento en los salarios representa simplemente el crecimiento de la remuneración y de los beneficios otorgados a aquellos a cargo de las agencias de comercialización; por ejemplo, como se informó en *West Africa*:

El comandante Addo, exdirector de la Junta de Comercialización del Cacao, le dijo al comité que investigaba sus asuntos que la CMB gastó casi un millón de cedis solo en bebidas entre agosto de 1977 y el 1 de julio de 1978. Dada la evidencia, el comandante Addo sostuvo que, durante el tiempo que ocupó su cargo, instituyó ciertas medidas para aumentar la moral de los directores. Como parte de esas medidas, dijo, cada uno de los ocho o diez directores recibieron una botella de *whisky*, brandi y ginebra al final de cada mes, además de una (...) asignación²⁰.

Asimismo, el comandante Addo está acusado de apropiación fraudulenta de cientos de miles de cedis de las ganancias de comercialización de la Junta²¹. Los burócratas que formaban parte de las agencias de comercialización capturaron así una porción importante de las rentas no competitivas generadas por la estructura de comercialización.

Cultivos alimenticios

Los gobiernos de África no solo intervienen para reducir el precio de los cultivos comerciales, sino también para intentar asegurar alimentos de bajo precio.

En parte, intervienen tratando de manipular directamente el precio de los productos alimenticios. Por ejemplo, sus políticas comerciales ayudan a garantizar alimentos de bajo precio. La sobrevaluación de la moneda interna abarata el precio de los productos alimenticios externos y los gobiernos tienden a no ofrecer protección arancelaria a los productores internos con el fin de compensar los efectos de la sobrevaluación. En consecuencia, el precio mundial más bajo tiende a prevalecer en los mercados urbanos; África se ha convertido en un gran importador de alimentos. Más aún, cuando el precio mundial está por encima del precio interno, en general, los gobiernos prohíben la exportación de artículos alimenticios. Por ejemplo, las exportaciones de carne de Sudán y Kenia, de té y de lácteos de Kenia y de maíz de Zambia fueron cerradas de vez en cuando para evitar la escasez interna. Por supuesto, el efecto es evitar que el precio interno suba e iguale el precio mundial, así se preserva el precio local más bajo para el consumidor interno.

Los gobiernos también tratan de administrar directamente los precios en los mercados alimentarios. Los muchos intentos de establecer controles de precios y la flagelación que sufren las personas que no respetan los precios gubernamentales del régimen de Rawlings en Ghana es un ejemplo claro, sino patológico, de un compromiso político común. Algunos gobiernos intentan garantizar alimentos de bajo precio mediante el establecimiento de canales monopsonísticos de comercialización. En Kenia, Tanzania y Zambia, así como en todos los países del Sahel, las agencias públicas están facultadas para operar como los únicos compradores legales de cultivos alimenticios de primera necesidad. Por medio de elaborados controles sobre el movimiento, almacenamiento y comercialización de los cultivos, buscan disminuir los precios pagados a los agricultores y así garantizar alimentos económicos²². Los gobiernos también buscan reducir los precios de los productos alimenticios a través del otorgamiento de subsidios; por ejemplo, las subvenciones gubernamentales para los

molineros contribuyeron a mantener bajo el precio del pan en Nigeria, Zambia y Tanzania.

No obstante, ninguna de estas políticas ha demostrado ser satisfactoria. Ante las demandas competitivas de tipo de cambio y de escasez de oferta, los gobiernos africanos consideran que gastar este recurso escaso en importaciones de alimentos es cada vez más costoso. Reiteradas veces han preparado programas para garantizar la autosuficiencia alimentaria. Los gobiernos que deben hacerle frente a la escasez de ingresos públicos se oponen a los subsidios. Por último, en comparación con la comercialización de cultivos de exportación, la comercialización de cultivos alimenticios es difícil de controlar. Varias razones explican la dificultad relativamente mayor en la regulación de la comercialización de alimentos. En la mayoría de los cultivos de exportación, el número de consumidores es limitado y debe tener acceso a mercados externos o a costosos equipos de procesamiento. En cambio, los cultivos alimenticios no representan ninguna restricción particular para los consumidores, ya que pueden ser comprados y procesados casi por cualquier persona. Los cultivos de exportación deben ser transportados a través de ubicaciones espaciales bien definidas: por ejemplo, pasos y puertos. Los cultivos alimenticios pueden ser transportados por casi cualquier camino o vía. Finalmente, los cultivos comerciales a menudo crecen en zonas ecológicamente especializadas; por el contrario, los cultivos alimenticios son producidos por todos los agricultores de subsistencia. Por lo tanto, sencillamente es mucho más complejo implementar controles sobre la comercialización de los cultivos alimenticios que sobre los cultivos de exportación. Según algunas estimaciones, en los países que tienen monopsonios de cultivos alimenticios, casi el 90 % del cultivo es transportado por fuera de los canales gubernamentales oficialmente regulados²³.

Como consecuencia de la debilidad de estas medidas en materia de políticas, los gobiernos acuden a otros medios para reducir los precios de los alimentos. Con mayor frecuencia, en lugar de manipular directamente los precios de los alimentos, manipulan su oferta. En vez de utilizar políticas basadas en los precios, los gobiernos usan políticas basadas en la producción. De hecho, en muchas de las naciones de África, los gobiernos se establecen como competidores del campesinado e intentan disminuir el precio de los alimentos aumentando su oferta²⁴.

En el mercado tanto de los cultivos de exportación como de los cultivos alimenticios, los gobiernos africanos han adoptado políticas que buscan reducir el precio de los productos agrícolas. Si bien deseo enfatizar la naturaleza generalmente draconiana de estas políticas de precios, resulta útil e importante señalar también las variaciones en la tendencia general. Las principales fuentes de variación parecen ser dos: históricas y estructurales.

Una de las fuentes parece provenir de los orígenes políticos de los gobiernos que llegaron al poder con el final del gobierno colonial. En especial, la ubicación de los intereses agrícolas, con respecto a la coalición que tomó el poder del gobierno colonial, parece haber marcado una diferencia significativa en las políticas de fijación de precios de los regímenes de la posindependencia. Por ejemplo, los partidos que tomaron el poder en Ghana y en Zambia tenían una fuerte base urbana; en el primero, el Partido de la Convención del Pueblo utilizó la militancia política de las ciudades costeras y en el segundo, el Partido Unido de la Independencia Nacional obtuvo una vasta preponderancia de su base organizada de los centros urbanos del área del Copperbelt. Asimismo, en ambos casos el movimiento político que tomó el poder ya se había separado y posteriormente superó las facciones políticas más conservadoras basadas en la agricultura comercial —los productores de cacao de Ashanti en el primer caso y los productores de maíz de la meseta sur en el otro—. En cambio, en Costa de Marfil y en Kenia, los movimientos políticos que tomaron el poder al momento de la independencia continuaban muy centrados en una base política de agricultores comerciales. En el núcleo del Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire de Costa de Marfil, se encontraban los productores originarios y en Kenia, los agricultores de la Provincia Central y, en especial, la élite agrícola de Kiambu ocupaba una posición de control dentro del partido gobernante. Desde la independencia, Ghana y Zambia han adoptado políticas de fijación de precios notablemente adversas a los intereses de los agricultores²⁵; los gobiernos de Kenia y de Costa de Marfil han adoptado políticas que, en comparación, son muy favorables para los agricultores.

Un segundo factor histórico relacionado es el origen de los sistemas de comercialización que han sido instados a implementar políticas de fijación de precios posindependencia. Como hemos visto, en África Oriental las

agencias fueron formadas por los propios productores en un intento de defender y hacer avanzar sus intereses económicos. Por el contrario, en África Occidental las agencias fueron creadas por los gobiernos y por los intereses de comercialización que buscaban usar su poder monopsonico para capturar parte de las ganancias que se obtuvieran de la agricultura comercial. Al parecer, los orígenes de las agencias han creado un sesgo institucional duradero. En general, los gobiernos de África Oriental tienden a imponer precios internos menos adversos para los cultivos de exportación. A diferencia del desempeño de las juntas de comercialización de granos de Tanzania y de Zambia, la Junta de Maíz y de Producción de Kenia —que, como hemos visto, comenzó como un cartel productor— ha establecido precios internos para los productores a niveles mucho más favorables para los intereses de los productores²⁶.

Así, las fuerzas históricas son importantes para dar cuenta de las variaciones de las políticas de fijación de precios. También lo son los factores estructurales y, en especial, aquellos vinculados con el patrón de rivalidad por los recursos generados por la agricultura comercial.

Los propios productores son los principales demandantes de las ganancias de la agricultura y cuando la industria se caracteriza por tener una producción a gran escala, los gobiernos tienden a conferirles precios más favorables a los productores. Por ejemplo, en Kenia los grandes productores reciben no menos del 90 % del precio del mercado mundial en el caso del café, mientras que los pequeños productores no reciben más del 66 %²⁷. En Ghana la producción de arroz se realiza en campos mecanizados a gran escala; los productores reciben un precio por encima del internacional. Por el contrario, la producción de cacao se lleva a cabo en campos de campesinos a pequeña escala y está muy gravada²⁸. Así, la estructura de producción parece influir en el patrón de decisiones en materia de fijación de precios.

Otro demandante es el gobierno. Debido a la obligación de asegurar ingresos, los gobiernos imponen tributos. A mayor acceso a las fuentes de ingreso no agrícolas, siempre que el resto de las cuestiones permanezcan iguales, más bajos son los impuestos que se les cobran a los agricultores y menos adverso es el patrón de decisiones en materia de fijación de precios para los productores. En las naciones con importantes industrias

extractivas que pueden producir ingresos y diferencias de tipo de cambio, es más probable que veamos niveles más bajos de recaudación. Un ejemplo es el caso de Nigeria: cuando la industria del aceite comenzó a mediados de la década del setenta, el nivel de precios internos para cultivos agrícolas aumentó en comparación con los precios del mercado internacional²⁹.

Las industrias de procesamiento locales que usan cultivos agrícolas como materias primas conforman el último demandante importante. Cuanto más grande es la porción de la producción consumida por los procesadores locales, al parecer, menos dispuestos están los gobiernos a permitir que los niveles de precios internos alcancen el nivel de precios internacionales. A modo de ejemplo, aunque el gobierno de Nigeria alteró su política de fijación de precios, no pudo conferir aumentos en el nivel de precios del algodón y prácticamente prohibió la exportación de cacahuates; así mantuvo los precios internos bien por debajo de los precios del mercado mundial. Un motivo fundamental para adoptar estas acciones parece haber sido que, tanto en la industria del algodón como del cacahuate, las industrias de procesamiento internas consumían una porción significativa del cultivo. Con el objetivo de proteger los intereses de las industrias textiles y de extracción de aceite locales, el gobierno trató de asegurar que conservaran el acceso a materiales de bajo precio —una consideración que no surgió, por ejemplo, en el sector de producción de cacao, donde los procesadores internos consumían una porción insignificante del cultivo—³⁰.

Un último factor estructural que ayuda a explicar la forma de intervención de precios es la presencia de unidades a las que se les podrían transferir los costos de las políticas. Esto es particularmente relevante en el área de los precios de los alimentos, donde los gobiernos buscan medios para subsidiarlos. Algunos gobiernos han accedido a los recursos de las principales industrias extractivas; cuando este fue el caso, en general, usaron esos ingresos para subsidiar el precio de los alimentos. Así sucedió en Zambia, donde los ingresos provenientes del cobre fueron utilizados para subsidiar a los molineros, quienes, a su vez, tuvieron que comercializar harina a precios oficiales bajos; la caída del precio del cobre en la década de los setenta provocó un recorte de los subsidios y un aumento de los precios de los alimentos urbanos. En otros casos, la agricultura de exportación es la que asume la carga fiscal; la adquisición

de la Sierra Leone Rice Corporation, con sus importantes compromisos en materia de importación y de subsidio del precio interno del arroz, por parte de la Junta de Comercialización de Sierra Leona, que obtiene sus ingresos de la exportación de cultivos comerciales, representa un esfuerzo directo de usar los recursos gravados de los productores de cultivos de exportación con el objeto de subsidiar a los consumidores urbanos de cultivos alimenticios. En algunos casos, los donantes extranjeros asumen la carga; a fines de la década de los setenta, este patrón prevaleció en todo el Sahel. En otros lugares, los gobiernos no tienen fuentes de ingresos para financiar los alimentos urbanos de bajo costo y mucho menos pueden utilizar los subsidios como un instrumento de política.

En África los gobiernos buscan reducir los precios de las materias primas agrícolas. Esta es la tendencia general que quiero enfatizar. Sin embargo, también hemos visto que las variaciones significativas ocurren dentro de ese patrón global —variaciones que son el resultado de las diferencias en los antecedentes históricos y de las diferencias en la estructura de los entornos económicos y políticos, dentro de los cuales se realiza la producción agrícola y los gobiernos toman las decisiones—.

Mercado de insumos

Hemos observado que, especialmente en el caso de los cultivos alimenticios, los propios gobiernos africanos se involucran en la producción agrícola. En algunos países, las unidades especiales del Ministerio de Agricultura manejan los campos. En muchos países, las autoridades de riego producen y comercializan alimentos. En otros, las unidades del partido político gobernante o sus empleados más jóvenes forman parte del personal de los campos del gobierno. Incluso en otros, los esfuerzos se centran en las agencias públicas especiales: aquellos que están a cargo de la mecanización, del manejo del agua, del desarrollo de la cuenca del río o del fomento de cultivos designados. Al menos en un caso, el departamento de prisiones es utilizado para producir alimentos. Así, los gobiernos africanos se han convertido en importantes productores de alimentos.

Además de producir alimentos, los gobiernos intentan promover la producción privada, y lo hacen no solo ofreciendo precios más altos por los

productos, sino también intentando disminuir los costos de producción. Si bien les cobran impuestos a los agricultores en el mercado de productos, los subsidian en el mercado de insumos para el campo.

Los intentos de reducir los precios de los insumos adoptan diversas formas. Los gobiernos proporcionan subsidios para semillas y fertilizantes, el nivel de los últimos oscila entre el 30 % y el 80 % (30 % en Kenia y 80 % en Nigeria). Brindan servicios de contratación de tractores a tasas subsidiadas, que fue de hasta el 50 % de los costos reales a mediados de la década del setenta en Ghana³¹. Además, otorgan préstamos a tasas de interés subsidiadas para la compra y el alquiler de insumos. Y proporcionan tratamientos impositivos muy favorables para los principales inversores de las iniciativas agrícolas comerciales³². Asimismo, mediante su poder sobre los derechos de propiedad, los gobiernos africanos han liberado grandes cantidades de tierra y de agua a los agricultores comerciales a costos por debajo del valor que generarían en usos alternativos. El desvío de tierra a agricultores a gran escala y de agua a arrendatarios privados con proyectos de riego del gobierno, sin el pago de una compensación a los que utilizan estos recursos en la agricultura de subsistencia, la producción pastoril, la pesca y otras iniciativas, representa el otorgamiento de un subsidio para el agricultor comercial —y uno que se paga a costa del productor tradicional a pequeña escala—. Este proceso se ha documentado en el norte de Ghana³³, Nigeria³⁴, Kenia³⁵, Etiopía³⁶ y Senegal³⁷. También fue común en el África de los colonizadores.

Entonces, en el caso de la tierra y del agua, un efecto fundamental de la intervención del gobierno en el mercado de insumos es aumentar las fortunas de los grandes productores a costa de los pequeños. En cierta medida, esto también es cierto para los programas que apoyan las inversiones químicas y mecanizadas³⁸. No obstante, aun donde no hay redistribución directa, queda claro que los programas del gobierno que buscan aumentar la producción de alimentos reduciendo los costos de la agricultura alcanzan a un segmento pequeño de la población agrícola: los grandes productores. En parte, esto se planifica: los programas están dirigidos a los «agricultores progresistas», quienes «harán un mejor uso de ellos». En parte, se debe a que los grandes productores comparten un antecedente social común con los que participan de los servicios públicos;

por lo tanto, los funcionarios públicos orientan sus programas y sus servicios a aquellos con quienes sienten que pueden trabajar más cómoda y productivamente³⁹. Y en parte, se debe a que favorecer al gran productor es políticamente productivo. A continuación, explicaré este argumento.

Mercados de productos manufacturados

Mientras subsidian el costo de los insumos agrícolas, la mayoría de los gobiernos africanos procuran políticas diseñadas para reducir el precio de los productos agrícolas. En cambio, siguen políticas orientadas a la industria y la fabricación, cuyo efecto es aumentar el precio de los bienes.

Al promover el desarrollo industrial, los gobiernos adoptan políticas comerciales que protegen las industrias locales de la competencia externa. En cierto modo, imponen barreras arancelarias entre los mercados locales e internacionales. En una medida aún mayor, usan restricciones cuantitativas, cupos, licencias de importación y permisos para adquirir y usar divisas, para, por un lado, conservar la moneda extranjera y, por el otro, proteger el mercado interno para las industrias locales. En relación con el mantenimiento de monedas sobrevaluadas, las barreras comerciales crean incentivos para que los inversores importen los bienes de capital del exterior y fabriquen internamente los bienes que antes eran importados de afuera⁴⁰.

Las políticas gubernamentales no solo protegen a las industrias de la competencia externa de bajo costo, sino también de la competencia interna. En parte, esta es una consecuencia de la primera. La política de asignar licencias para importar de acuerdo con las cuotas históricas de mercado brinda un ejemplo de esa medida. La limitación de la competencia también es el resultado de otras políticas. A cambio del compromiso de invertir, los gobiernos garantizan periodos de libre competencia. Asimismo, los gobiernos tienden a favorecer los grandes proyectos; al buscar inyecciones de capital escaso, tienden a respaldar las propuestas que prometen mayores inversiones de capital. Dados los pequeños mercados típicos de la mayoría de las naciones africanas, la consecuencia es que los inversores crean plantaciones cuya producción representa una fracción muy grande del mercado interno; así, muy pocas firmas logran dominar la industria.

Por último, especialmente respecto de las empresas estatales, los gobiernos a veces otorgan derechos casi monopólicos a ciertas empresas. La consecuencia de todas estas medidas es la protección de las industrias de la competencia interna.

Un resultado es que las firmas ineficientes sobreviven. Las estimaciones del uso de la capacidad industrial rondan apenas un quinto de la única capacidad de cambio de la planta instalada⁴¹. Otra consecuencia es que los precios aumentan. Al estar protegidas de la competencia externa y al operar en escenarios oligopolísticos o monopolísticos, las firmas pueden cobrar precios que les permiten sobrevivir a pesar de funcionar a niveles de costo muy altos.

Para muchos líderes de África, los costos de estas políticas están justificados; son el precio que deben pagar por generar una base industrial para sus sociedades. Nkrumah fue citado por decir lo siguiente:

En algunos casos, puede ser cierto que nuestros productos locales cuesten más, pero de ninguna manera todos ellos, y solo en el periodo inicial (...). Es precisamente porque durante el colonialismo fuimos el vertedero de los productos de otros países y los proveedores solo de los productos primarios, porque continuamos atrasados; si tuviéramos que abstenernos de construir, digamos, una fábrica de jabón simplemente porque tendríamos que aumentar el precio de ese producto para la comunidad, estaríamos perjudicando al país⁴².

Sin embargo, para otros los costos no representan un precio que hay que pagar por un beneficio social, sino que constituyen elementos de redistribución económica privada. Esa visión se expresa en la siguiente carta, escrita por uno de los compatriotas de Nkrumah:

En Ghana, si una compañía puede producir un tipo de producto inferior que ha estado en un depósito sin ser usado durante años, debe acudir al gobierno y exigirle que (...) deje de importar ese producto. En general, esto se acuerda con rapidez (...) y luego, de repente, los documentos nos indican que [la importación de] tal o cual producto se prohíbe de inmediato porque somos autosuficientes en ese campo (...).

Debido a Union Carbide, la importación de pilas fue restringida y una pila para linterna se vende a entre 2,50 [y] 3,00 cedis; debido a GTP y a Akosombo

Textiles, no se importan cobertores y un Dumas se vende a entre 150 y 200 cedis; debido a Lever Brothers (Ghana) Ltd., no se puede importar ningún tipo de jabón, todo lo que se puede comprar (jabones de tocador) oscila entre los 2,00 y los 2,50 cedis (...). Aun así, todos los gerentes de fábricas afirman que pueden satisfacer la demanda de toda la población sin problemas⁴³.

El efecto de los aumentos de los precios a causa de las políticas para promover la industrialización local ha sido una disminución en el poder de compra, en especial, de aquellos grupos que consumen bienes manufacturados localmente y que no pueden costear consumir los artículos más caros que se importan del exterior. De este modo, Jamal, al analizar las primeras etapas de la industrialización de Uganda, descubrió que mientras que los precios de importación aumentaron un 14 %, el costo de vida total subió un 46 %. Asimismo, el precio de los bienes que forman una alta proporción de las compras de la gente más pobre —vestimenta y artículos para el hogar— aumentó un 74 % y un 9, respectivamente. Esos eran los tipos de bienes que se vieron muy favorecidos por las políticas proteccionistas⁴⁴.

Modelos de formación de políticas

Las políticas agrícolas de África se caracterizan por los intentos del gobierno de reducir los precios de los bienes producidos por los agricultores, por las medidas que suben el precio de los bienes que los agricultores compran en la ciudad y por los esfuerzos gubernamentales para aumentar la provisión de alimentos al financiar muchos proyectos agrícolas y al subsidiar los costos de los insumos agrícolas. Estos últimos esfuerzos crean beneficios solo para un pequeño número de productores rurales. Así, las políticas agrícolas de África tienden a ser adversas a los intereses de la mayoría de los productores⁴⁵.

En las secciones que quedan, presentaré varias explicaciones para esas elecciones. Afirmando que cada una de ellas da cuenta de ciertas características de las políticas agrícolas. Cada una también tiene defectos fundamentales. No obstante, en conjunto, ayudan a explicar muchas de las funciones características de esas políticas y a aportar información sobre la base política de las elecciones de políticas orientadas a la agricultura.

Los gobiernos como maximizadores del bienestar social

En general, el primer enfoque es más utilizado por los economistas del desarrollo. Se basa en la propuesta de que los gobiernos son agencias cuya tarea es asegurar los mejores intereses para sus sociedades. De acuerdo con esta postura, las elecciones en materia de políticas surgen de una consideración del bienestar total. En especial, las elecciones de los gobiernos del Tercer Mundo reflejan una determinación de garantizar niveles más altos de bienestar asegurando el desarrollo y, en el contexto de cómo se entiende esto, el desarrollo supone reemplazar la agricultura por la industria.

Este enfoque es sorprendentemente coherente con ciertos hechos, aunque a primera vista es totalmente simplista. En particular, genera expectativas que se correlacionan con los modos en que los gobiernos formulan políticas orientadas a los cultivos de exportación, ya que casi todos los gobiernos de África persiguen el desarrollo industrial. La mayoría busca crear la infraestructura social y económica necesaria para el crecimiento industrial y muchos se han comprometido a finalizar grandes proyectos industriales y manufactureros. Con el fin de completar sus planes, los gobiernos necesitan ingresos, pero también necesitan divisas. En la mayoría de las naciones africanas, la agricultura representa el único sector más grande de la economía interna y, en muchas, los cultivos de exportación son la principal fuente de divisas. En consecuencia, resulta natural que al buscar alcanzar sus objetivos para sus sociedades, los gobiernos africanos intervengan en los mercados en un esfuerzo para establecer precios de forma que se transfieran los recursos de la agricultura, en especial los provenientes de la exportación, a los sectores «industrializadores» de la economía: el propio Estado y las firmas urbanas industriales y manufactureras.

Así, una explicación basada en los objetivos de desarrollo de los regímenes africanos es coherente con las elecciones realizadas en los mercados de bienes de exportación. También se correlaciona con otros hechos bien conocidos. Por ejemplo, las elecciones políticas que se han tomado están de acuerdo con las prescripciones expuestas en las teorías del desarrollo más destacadas. Conforme esas teorías, para asegurar niveles más altos de ingreso per cápita, las naciones deben pasar de la producción primaria a la de bienes manufacturados. Los ahorros se logran a partir de las ganancias

de la industria y no de los agricultores. En consecuencia, los recursos se recaudan de la agricultura y se canalizan en el desarrollo industrial. Además, se sostiene que la agricultura de las áreas en desarrollo puede ceder ingresos sin que esto represente una reducción significativa en la producción. Esas eran, y hoy siguen siendo, afirmaciones críticas de la doctrina del desarrollo. En África, muchos de los responsables de formular políticas fueron capacitados por especialistas en desarrollo y destacados defensores de estos argumentos han actuado como consultores de los ministerios de desarrollo de los nuevos Estados africanos. Por consiguiente, sobre esta base, resulta creíble dar cuenta de las elecciones de políticas que realizaron los gobiernos africanos —quienes influyeron sistemáticamente en la estructura de precios contra la agricultura y a favor de la industria— como elecciones hechas de acuerdo con las prescripciones de cómo asegurar mejor el bienestar de los pueblos de las sociedades pobres.

A la larga y por varios motivos, ese enfoque demuestra ser poco satisfactorio. Primero, porque está incompleto, ya que los gobiernos pueden elegir entre una variedad de instrumentos de políticas para garantizar los objetivos sociales. A menudo, esos objetivos sociales subyacentes de un programa no deciden qué técnica se elige para asegurar la realización de esos objetivos. Asimismo, en general, el enfoque es incorrecto.

Una meta importante de los gobiernos africanos es aumentar la provisión de alimentos. Para hacerlo, podrían ofrecer precios más altos por los alimentos o invertir la misma cantidad de recursos en los proyectos de producción de alimentos. Existen razones para creer que la primera opción es un modo más eficiente de garantizar el objetivo, aunque los gobiernos de África sistemáticamente prefieren políticas basadas en proyectos y no en precios.

Para fortalecer los incentivos para la producción de alimentos, los gobiernos africanos pueden subir el precio de los productos agrícolas o subsidiar los costos de las herramientas agrícolas. De cualquier forma, habría mayores ganancias para los productores, pero los gobiernos prefieren la segunda opción.

Con el fin de incrementar la producción, los gobiernos de África financian programas de producción. No obstante, dado el nivel de recursos asignados

a estos, en general, se crean demasiados proyectos; luego los programas fracasan porque los recursos se han dispersado. Ese comportamiento es absurdo dados los objetivos sociales del programa.

Consideremos un último ejemplo: ante la escasez, los gobiernos pueden permitir que los precios suban o mantenerlos más bajos imponiendo cupos. En una variedad de mercados de importancia para los productores agrícolas, los gobiernos africanos optan por racionar. Muestran una preferencia sistemática por el uso de esa técnica —preferencia que no puede ser explicada en términos de sus objetivos de desarrollo—.

Un problema fundamental de un enfoque que intenta explicar las políticas agrícolas en términos de objetivos sociales del gobierno es que los objetivos rara vez determinan la forma particular que las políticas asumen. Hay una segunda dificultad importante: dados los objetivos subyacentes de las políticas agrícolas, las elecciones de políticas, en general, son contraproducentes. Por lo tanto, resulta complejo explicar las elecciones realizadas en términos de sus objetivos, ya que, de hecho, estos se ven socavados por las mismas políticas que son seleccionadas para alcanzarlos.

Este problema se revela más patentemente en el área de la política de fijación de precios y, en especial, por la adopción de políticas «negativas» para los productos agrícolas. Los gobiernos quieren alimentos más baratos, por lo tanto, reducen los precios ofrecidos a los productores. Sin embargo, esa medida solo crea escasez de artículos y esta, a su vez, provoca precios más altos. De este modo, la política elegida produce un efecto exactamente contrario al objetivo establecido en el programa. Los objetivos de las políticas no logran brindar una explicación adecuada para las elecciones de políticas. Sin duda, otras cuestiones están involucradas en la forma que toman las decisiones gubernamentales, por lo que deben emplearse otras explicaciones —que enfatizen menos los objetivos sociales de los gobiernos— que den cuenta de ellas.

Existe un último problema más básico: lo que fundamentalmente socava la utilidad de este enfoque es su incapacidad para enfrentar una de las características más generalizadas de las políticas agrícolas: el grado de ineficiencia económica que engendra.

El enfoque se apoya en el supuesto de que el Estado es una agencia para maximizar el bienestar social y que las elecciones de políticas representan intentos de garantizar lo que es mejor socialmente. La eficiencia económica es una precondition para poder maximizar el bienestar social; es una condición necesaria de esta. Sin embargo, una de las funciones características de las políticas agrícolas es que son ineficientes. Como hemos visto, introducen distorsiones en los precios del mercado, generan y utilizan rentas no competitivas y crean una serie de proyectos de producción ineficientes. Aquellos que usan el supuesto de la maximización del bienestar al analizar la política gubernamental están desconcertados por la cantidad de características convincentes del fenómeno que desean explicar.

Una respuesta ha sido considerar que los gobiernos y los políticos son ignorantes. Por lo general, se puede escuchar a los economistas del desarrollo describiendo las patologías de los gobiernos con divertida incredulidad. Una respuesta muy relacionada es considerar que las personas en los mercados son racionales y que en el ámbito político son irracionales. No obstante, esta visión esquizofrénica de la naturaleza humana es un fundamento básicamente erróneo desde el cual involucrarse en las ciencias sociales. Una tercera respuesta es considerar que las ineficiencias son aberraciones —que le dan un tirón de orejas a los gobiernos y al asesoramiento profesional sobre la necesidad de «que los precios sean los correctos»—. Sin embargo, involucrarse en esa respuesta es reconocer que el enfoque es más normativo que positivo en su contenido. Una última respuesta —que es la que adoptamos aquí— es decir que el propio enfoque es básicamente poco sólido. Otros modelos deberían investigarse: modelos que no consideren que las ineficiencias son aberraciones ni signos de comportamiento irracional, sino características centrales del proceso vinculado con las políticas, y para los cuales la existencia de esas ineficiencias actúa como una piedra angular para el análisis y no como fuente de vergüenza.

Los gobiernos como destinatarios de las demandas políticas

Un enfoque alternativo vería al Estado como una agencia de concentración de demandas privadas e interpretaría a las políticas públicas como elecciones hechas en respuesta a las presiones políticas ejercidas por los

intereses organizados. En el caso particular de los cultivos alimenticios, este enfoque tiene muchos puntos a favor. Como afirmaremos, porque contribuye a dar cuenta de varias características fundamentales de la política gubernamental orientada a la producción de alimentos: los intentos de imponer políticas «negativas» de fijación de precios, de aumentar la provisión de alimentos por medio de subsidios de insumos y de proyectos de producción, en vez de hacerlo mediante precios más altos, así como la adopción de medidas que imponen una estructura de precios relativos que favorece los intereses industriales y no los agrícolas.

Motiva este enfoque el entendimiento de que los habitantes urbanos son muy sensibles a sus intereses económicos. Desean proteger el valor real de sus ingresos monetarios. Están dispuestos y son capaces de organizarse rápido en defensa de estos intereses. Asimismo, están dispuestos a formar coaliciones entre las industrias y los sectores para protestar contra las políticas gubernamentales que amenazan sus intereses.

El poder de los intereses urbanos se ha demostrado reiteradas veces en África. Los poderes coloniales fueron impulsados desde África Occidental por los movimientos nacionalistas cuyas ramas urbanas surgieron, en gran medida, de las organizaciones inicialmente formadas para protestar contra la inflación de posguerra. Desde el periodo colonial, los gobiernos han permanecido vulnerables a la oposición organizada de las ciudades, la cual se centra en el nivel de precios del consumidor. A modo de ejemplo: para sorpresa de la mayoría de los observadores informados, Arap Moi sucedió pacíficamente a Jomo Kenyatta en la presidencia de Kenia, pero cuando los precios de los alimentos urbanos subieron en 1980, esa sucesión fue impugnada y la competencia del gobierno de Moi fue contrastada desfavorablemente con la de su predecesor. Los principales desafíos del gobierno de Kaunda en Zambia han tendido a centrarse en los costos de vida urbanos y en la forma en que la política exterior del gobierno ha provocado escasez de consumidores y precios altos. En Ghana, el régimen de Busia fue derrocado tras los cambios en la política que generaron fuertes aumentos de precios para los consumidores urbanos. Por último, el presidente Tolbert en Liberia fue asesinado y su gobierno derrocado después de una prolongada lucha política provocada, en gran parte, por los disturbios ocasionados ante una suba en el precio del arroz.

El alimento es un artículo esencial de consumo y una gran parte del presupuesto de los consumidores urbanos se destina a él⁴⁶. En protesta por el nivel de precios urbanos, los consumidores tienden a centrarse en el precio de los alimentos. Y al responder a las presiones políticas urbanas, los gobiernos casi siempre abogan por medidas para asegurar alimentos a bajo precio. Con el objeto de calmar a los consumidores urbanos, los gobiernos son partidarios de un conjunto característico de políticas. Aprueban políticas de fijación de precios bajos o políticas «negativas». Además, en un esfuerzo por crear incentivos para una mayor producción privada, ofrecen perspectivas de obtener mayores ganancias no otorgándoles precios más altos a los productos agrícolas, sino subsidiando los costos de los insumos agrícolas. Por lo general, la propuesta de esa medida se encontrará en los informes de las comisiones de investigación sobre protestas urbanas⁴⁷. Así, la política agrícola puede ser vista como una consecuencia de los esfuerzos gubernamentales de mantener relaciones políticas pacíficas con las fuerzas políticas urbanas.

Este argumento puede generalizarse y, al hacerlo, se puede explicar una característica paradójica de la protesta urbana: ¿por qué los consumidores urbanos, al tratar de defender el valor real de sus ingresos, buscan medidas en materia de políticas que prometen precios más bajos para los alimentos, pero precios más altos para los productos manufacturados?

El argumento se basa en varios supuestos claves:

- I. Las personas se especializan en la producción, pero «generalizan» el consumo. Es decir, si bien las personas obtienen la mayor parte de sus ingresos de la producción de un bien en particular, gastan ese ingreso, en gran medida, en una variedad de materias primas, por lo que asignan solo una parte al consumo de cada uno. A los fines de esta presentación, llamaremos al porcentaje del ingreso que el consumidor representativo gasta en un bien «i» α^i . Luego, cada bien puede ser caracterizado por su peso α .
- II. La especialización ha avanzado mucho más en los sectores industriales y de manufacturas que en la agricultura. En el sector industrial, las firmas producen artículos como pilas para linternas,

ruedas de bicicletas y utensilios de hierro esmaltado. En cambio, en el sector agrícola, las firmas tienden a producir una amplia gama de *commodities*. Los agricultores suelen producir un espectro completo de cultivos alimenticios necesarios para su propia subsistencia y comercializar los que no consumen; así generan un producto bastante indiferenciado que podemos denominar «alimento».

III. Las personas son pobres. En consecuencia, tienden a gastar una alta proporción de sus ingresos en alimentos —en el rango del 60 % en África, de acuerdo con la mayoría de los estudios—. En otras palabras, los alimentos tienen un peso α muy alto.

IVa. Los gobiernos tienen instrumentos de políticas a su disposición —aranceles, controles de precios, facultades para conceder licencias, etcétera— mediante los cuales pueden influir en los precios. Y (IVb.) al utilizar esos instrumentos, los gobiernos responden a los números, en el sentido de que cuanto más amplia es la coalición que exige la intervención del gobierno, más marcado será el aumento de precios que este otorgará.

Al suponer esto (y otras cuestiones), se puede demostrar que si las personas buscan maximizar el valor de sus ingresos reales, se formará una coalición de equilibrio. La coalición que utiliza al Estado para garantizar precios relativos más altos contendrá a algunos pero no todos los miembros de la sociedad. En especial, a aquellas industrias que producen bienes con pesos α pequeños. Cuanto más grande sea el peso α de una materia prima, menor será la probabilidad de que su productor sea un miembro de la coalición. En pocas palabras, es probable que la agricultura quede fuera de la coalición y que esta establezca precios contra ella, de manera que el ingreso sea redistribuido a los miembros de la coalición⁴⁸.

El proceso que logra este resultado puede representarse con facilidad. Según el punto I, las personas se especializan en la producción y generalizan el consumo. Una consecuencia fundamental de eso es que siempre estarán a favor de que haya precios más altos para los bienes que producen. Dado que obtienen la totalidad de su ingreso de la producción de ese bien y solo gastan una porción de ese ingreso en él, los beneficios de

un aumento de precios compensarán con creces las pérdidas sufridas por haber tenido que pagar precios más altos por las materias primas. Además, si los gobiernos responden ante las peticiones y más favorablemente a las demandas de los grupos que a los pedidos de las industrias aisladas, según los puntos IVa y IVb, existen beneficios que se pueden obtener de la formación de coaliciones en la búsqueda de aumentos de precios. Entonces, el interrogante que surge es cómo se formarán esas coaliciones.

La consideración de los efectos de las diferencias en los pesos α sugiere que aquellos que producen bienes con pesos α pequeños se unirán para buscar que los beneficios sean asegurados a partir de la formación de la coalición. Por lo tanto, si las personas se combinan con otras que producen bienes con α pequeños, les irá mejor que si se unen a personas que producen bienes con α altos. Al combinarse con personas que producen bienes con pesos α pequeños para asegurar aumentos de precio, tendrán que gastar una porción menor de sus ingresos en los bienes que sufren aumentos de precio que si se unieran con los productores de bienes que tiene precios α altos; se aseguran los beneficios que obtienen de los precios más altos para sus ingresos a costa de menores pérdidas.

Para cerrar el argumento, ahora podemos invocar los supuestos II y III, los cuales sugieren que, en la búsqueda de personas con quienes formar coaliciones para solicitar aumentos de precios, los agricultores serán socios relativamente poco atractivos. Al ser pobres, los consumidores gastan una proporción alta de sus ingresos en alimentos; un aumento en los precios de estos tiene un efecto más significativo en los ingresos reales de lo que tendría un aumento similar en el precio de los *commodities*, que representa pesos α más pequeños. Además, los agricultores de los países pobres suelen no especializarse, sino producir «alimentos». En la búsqueda de socios para crear coaliciones que establecen precios, a las personas les va mejor cuando se unen a otras que no son agricultores. Por lo tanto, los productores de alimentos se encuentran fuera de la coalición para establecer precios y formar políticas⁴⁹.

Cabe destacar que el enfoque da cuenta no solo de la posición desventajosa de la agricultura en los países en desarrollo de África, sino también de la posición cambiante de esta en los niveles más altos de desarrollo. Un

índice de desarrollo es el ingreso per cápita más alto; según la ley de Engel, con ingresos más altos, el porcentaje de ingresos gastado en alimentos disminuye. Asimismo, la especialización aumenta con el desarrollo; los agricultores ya no producen alimentos para subsistir, sino que se especializan en la producción de cultivos particulares. Los resultados de esas alteraciones en el consumo y en la producción son la reducción del peso α de los productos agrícolas. En niveles más altos de desarrollo, los agricultores, que actúan como productores de materias primas específicas, ahora ganan el control sobre las decisiones gubernamentales en materia de fijación de precios. Resulta irónico que a medida que el porcentaje de la población que se dedica a la agricultura disminuye, el sesgo en la política pública cambia a favor de ella. Una virtud del modelo que aquí se presenta es que sugiere por qué esto debería ser así⁵⁰.

Existe otro conjunto de factores en cuestión que está relacionado con la estructura de la industria agrícola en comparación con el sector urbano-industrial y que también ayuda a explicar cómo los intereses privados podrían influir en la política pública para lograr la estructura de precios relativos que caracteriza a la política agrícola de África.

Un precio en un mercado es un bien público. Si un productor se asegura la política gubernamental que establece un precio favorable, el resto de los productores pueden gozar los beneficios de esa política sin costo alguno. Por consiguiente, organizar la acción colectiva en defensa de las medidas que establecen los precios es complejo. No obstante, la magnitud de esta dificultad varía según la estructura de la industria. Y los factores estructurales suelen conspirar contra la eficacia política de la agricultura.

Cuando solo hay un productor, no existe incentivo alguno para aprovecharse de la situación (y ser un *free-rider*). Cuando solo hay unos pocos productores y cada uno comercializa una proporción bastante alta de la producción de la industria, los rendimientos privados que cada productor obtiene de un aumento en el precio pueden compensar con creces los costos de hacer *lobby*. Nuevamente, los incentivos para aprovecharse de la situación se debilitan. No obstante, cuando hay numerosos productores y cada uno genera solo una pequeña porción de la producción total, los incentivos para la acción colectiva son débiles. Los beneficios de un cambio en el precio para cada

productor son pequeños y, ante la falta de cualquier medio fácil de repartir los gastos de un esfuerzo de *lobby*, los costos de proporcionar el cambio en la política de fijación de precios pueden superar los beneficios. Dado que a cada productor le iría mejor si obtuviera gratis los beneficios del cambio, los incentivos para no contribuir con los costos de hacer *lobby* son fuertes.

Asimismo, las industrias que tienen muchas firmas pequeñas son muy costosas de organizar. Esto es especialmente cierto cuando las firmas están muy dispersas. Los costos de comunicación y de coordinación suben cuando el número de productores es mayor y su dispersión es más marcada. Además, a medida que aumenta la cantidad de firmas y que el tamaño de su producción relativa a la producción total de la industria disminuye, los costos de realizar acuerdos de precios suben. Por ejemplo, un agricultor individual podría aumentar sus ganancias socavando el precio del mercado y su comportamiento tendría poco impacto en los precios imperantes del mercado. Los acuerdos colectivos que respaldan precios más altos son más costosos de organizar y de mantener en industrias relativamente atomizadas.

Las consecuencias de este argumento son claras. En la mayoría de las naciones y de los cultivos, la producción es llevada a cabo por una multitud de agricultores de pueblo a pequeña escala. Los productores están muy dispersos. En cambio, como hemos visto, la política gubernamental favorece los niveles altos de concentración en el sector manufacturero y en la industria; además, las firmas suelen estar concentradas en zonas urbanas. Para los miembros de la industria agrícola, las características de su industria son tales que los incentivos de organizarse para asegurar precios de mercados ventajosos son mucho más débiles que para los miembros del sector manufacturero.

En esta sección, hemos tratado al gobierno no como una agencia que busca maximizar el bienestar social, sino como una agencia que agrupa los intereses privados. Además, hemos analizado las políticas públicas como las decisiones que se toman en respuesta a los intereses privados organizados y no como las elecciones que se adoptan para garantizar lo que es mejor socialmente. En el análisis de la política alimenticia, este enfoque en particular tiene muchos puntos a favor, ya que ayuda a explicar

el motivo por el cual los gobiernos prefieren fortalecer los incentivos para la producción privada disminuyendo los costos de producción y no aumentando los precios de los productos agrícolas. También contribuye a dar cuenta de por qué los gobiernos tratan de aumentar las ofertas de alimentos sin subir sus precios, así como su fuerte preferencia por las políticas que enfatizan el uso de los esquemas de producción y no por el otorgamiento de incentivos positivos a través de precios más altos. Lo que resulta más importante es que el enfoque muestra la distorsión fundamental de la estructura de los precios relativos —en contra de los productos agrícolas y a favor de los productos industriales—. La distorsión ha dejado perplejos a los defensores del primer enfoque y ha sido categóricamente denunciada por ellos por ser una característica patológica o una anomalía del proceso de desarrollo. Por el contrario, este segundo enfoque hace de la distorsión un resultado esperado de un proceso político en el que los intereses privados, al comportarse racionalmente, buscan obtener beneficios económicos por medio de su influencia en la política pública.

De esta manera, un modelo basado en la demanda privada ayuda a dar cuenta de muchas de las características básicas de las políticas agrícolas adoptadas por los gobiernos africanos. Sin embargo, este enfoque no alcanza para explicar cómo los gobiernos logran esas políticas que tienden a violar los intereses de la mayoría de los productores. Aun así, la mayor parte de la población de África obtiene su ingreso de la agricultura. ¿Cómo los gobiernos pueden imponer políticas que violan los intereses de la mayoría de sus electores? Se necesita un tercer enfoque: uno que vea a los programas agrícolas como parte de un repertorio de mecanismos utilizados por los gobiernos africanos para asegurarse el control político de sus pueblos y así perpetuarse en el poder.

Intervención del mercado y control político

Los gobiernos de África, como todos los gobiernos, buscan conservar el poder político. Delinean y estructuran sus programas en materia de políticas para satisfacer a sus demandantes políticos y para anular la oposición política. Estas tendencias ya se han observado en las elecciones realizadas con respecto a los precios agrícolas: los intentos de reducir los precios de los alimentos son esfuerzos para calmar los intereses urbanos

organizados. También pueden verse en otras características de la política agrícola: la tendencia a conferir beneficios divisibles y no generales, así como a considerar que las ineficiencias que están vinculadas con los precios del desequilibrio son la base para la organización política.

Beneficios divisibles y organización política

Ya hemos visto que adoptar políticas que respalden precios más altos para las materias primas agrícolas sería potencialmente costoso para los gobiernos africanos. Lo importante es que esa postura generaría pocos beneficios políticos, ya que, como hemos observado, un precio en un mercado es un bien público. Desde el punto de vista político, conferir precios más altos no es muy atractivo para los políticos, dado que defensores y opositores por igual pueden gozar de los beneficios de la medida. Los beneficios no pueden limitarse exclusivamente a los que son fieles ni se les pueden negar a los políticamente desleales. En consecuencia, las políticas de fijación de precios no pueden ser utilizadas por los políticos para organizar a los partidarios políticos.

Sin embargo, las políticas basadas en proyectos sufren menos a causa de esta propensión. Los funcionarios pueden ejercer la discreción al ubicar los proyectos y al asignarles personal. Esa discreción les permite otorgar selectivamente los beneficios a aquellos cuyo apoyo político desean. Por estas razones, los gobiernos de África tienden a preferir las políticas basadas en proyectos a las políticas basadas en los precios con el objeto de asegurar una mayor provisión de alimentos.

La utilidad política de los proyectos explica varias características desconcertantes de los programas agrícolas. Una es la tendencia a crear demasiados proyectos con los recursos presupuestarios disponibles. El motivo de esa proliferación es que los gobiernos, en general, desean asegurarse que los funcionarios de cada distrito administrativo o electoral tengan acceso a los recursos con los cuales asegurar un respaldo político⁵¹. Otra tendencia es contratar demasiado personal o técnicamente no calificado, lo que socava la viabilidad de los proyectos. La razón es que los cargos en los proyectos —y, en realidad, en muchas de las burocracias involucradas en los programas agrícolas— representan trabajos políticos

deseables, que los responsables otorgan a sus seguidores políticos. Los campos del Estado de Ghana fueron provistos de personal perteneciente a la brigada joven del gobernante Partido de la Convención del Pueblo y las sociedades cooperativas de Zambia fueron formadas y operadas por las unidades locales y distritales del partido gobernante, solo para citar dos ejemplos del vínculo entre la provisión de personal y la organización política. Una última tendencia es tener proyectos que son rentables privadamente, pero una pérdida de dinero socialmente. Una y otra vez, desde una perspectiva económica, los proyectos agrícolas fracasan, ya que, en general, no logran producir ganancias que cubran sus costos o, cuando lo hacen, no pueden generar una tasa de rendimiento comparable a la que se alcanza por usos alternativos de fondos públicos. Sin embargo, a pesar de los fracasos de los proyectos, las agencias públicas reactivan y reimplementan esos proyectos. El principal motivo es que a los funcionarios públicos, a menudo, les preocupa menos usar los recursos públicos de manera económicamente eficiente que utilizarlos de manera políticamente conveniente. Si un proyecto no logra producir un rendimiento adecuado para la inversión pública, pero es beneficioso para quienes lo crearon, lo abastecieron, le asignaron personal u ocupan sus instalaciones, los funcionarios políticos pueden apoyarlo de todos modos, dado que servirá como una fuente de recompensas para sus seguidores y como un instrumento para crear un distrito político rural.

Un enfoque centrado en el papel de la política pública como facilitador de la organización política no solo atrae la atención hacia las características de la política que permiten que los gobiernos organicen el respaldo político, sino que también destaca las características que hacen que los gobiernos puedan desorganizar la oposición política.

Divisibilidad y desorganización política

Hemos visto que, en general, las políticas gubernamentales tienen como objetivo establecer precios bajos para los productos agrícolas. En especial, en el mercado de cultivos comerciales, los gobiernos mantienen agencias monopsonísticas y usan su poder de mercado para bajar los precios de los productos. Por consiguiente, les imponen necesidades a todos los productores. No obstante, resulta interesante que les devuelven una

parte de los recursos que obtienen a los miembros seleccionados de la comunidad agrícola. Algunas de las ganancias que se les gravan a los productores son devueltas como subsidios para los insumos agrícolas, los cuales son otorgados a unos pocos privilegiados. Al mismo tiempo, los gobiernos imponen necesidades *colectivas*; de este modo, confieren beneficios *selectivos*. Los beneficios actúan como «pagos adicionales»: compensan a los miembros selectos del sector rural por las pérdidas que sufren como consecuencia de los programas gubernamentales. Por lo tanto, respetan las políticas que son perjudiciales para la totalidad de los habitantes rurales para resguardar los intereses privados de los miembros particulares del sector rural. Al hacerlo, garantizan que los productores que se ven favorecidos no se unan a una potencial oposición agraria y que se adhieran a la coalición gobernante que implementa programas agrícolas que son perjudiciales para la mayoría de los productores.

Desde este punto de vista, podemos comprender la intensa politización de los programas de insumos agrícolas en África. Por ejemplo, en el norte de Ghana, a fines de la década del setenta, el crédito subsidiado era otorgado a los productores mecanizados a gran escala, quienes eran aliados del gobierno militar en el poder. En Senegal, la base rural del partido gobernante está dominada por el muridismo, secta religiosa que obtiene gran parte de su ingreso de la producción de cacahuates, cuya adhesión al gobierno de turno y a las políticas de fijación de precios de este está asegurada, en gran parte, por el otorgamiento de grandes cantidades de créditos subsidiados, tierras, maquinarias y otros insumos agrícolas a sus líderes⁵². La mayoría de los habitantes rurales de Zambia pueden obtener mejor acceso a los insumos subsidiados siendo miembros de las sociedades cooperativas agrícolas. Estas fueron formadas por las unidades locales del partido gobernante y hoy las dominan; por lo tanto, el acceso a ellas depende de la lealtad política. Asimismo, el programa de préstamos rurales fue manejado y llevado adelante a nivel local por los antiguos «militantes» del partido, quienes ayudaron a garantizar que los «frutos de la independencia» fueran entregados a los que habían contribuido con la causa del partido que estaba en el poder. Para citar un último ejemplo, en Ghana la resistencia colectiva de los productores de cacao a los precios bajos de este cultivo durante la década del cincuenta fue destruida, en parte, por el «arma secreta» del Partido de la Convención del Pueblo,

el conocido Consejo de Agricultores Ghaneses Unidos. Al distribuirles pesticidas (gamalina), guadañas y otros insumos agrícolas a quienes apoyaban al gobierno y sus políticas, y al limitar el acceso al crédito a la lealtad política, ese Consejo ayudó a quebrar la resistencia de la población agrícola al gobierno y a sus programas agrarios⁵³.

A propósito, cabe mencionar que el otorgamiento de acceso privilegiado a los insumos agrícolas fue una técnica que los gobiernos coloniales también usaron y el intercambio de lealtad política por acceso a insumos fue ampliamente reconocido como parte de la negociación. Por ejemplo, en Rodesia del Norte y del Sur, los gobiernos coloniales utilizaban los ingresos que su agencia monopsonística de comercialización de maíz aseguraba para subsidiar los costos de insumos que luego le entregaban a un número relativamente pequeño de los denominados «agricultores mejorados o progresistas». Los movimientos nacionalistas proféticamente rotularon a esos agricultores «títeres» de los regímenes coloniales. Vieron que la distribución de los insumos había sido usada para separar los intereses de los agricultores privilegiados de los intereses de la totalidad de los productores rurales, así como para dividir sus lealtades políticas de las lealtades de sus compañeros africanos.

Al conferir beneficios selectivos en los mercados de insumos agrícolas, por un lado, mientras que imponen necesidades colectivas en los mercados de productos, por el otro, los gobiernos se aseguran el respeto de unos pocos privilegiados en materia de programas, que son perjudiciales para los intereses de la mayoría de los agricultores. Al politizar sus programas agrícolas y al hacer que el acceso a sus beneficios dependa de la lealtad política, los gobiernos garantizan el consentimiento de quienes están en el poder y el cumplimiento de sus políticas. La eficiencia política de estas medidas se subraya por el hecho de que están dirigidas a los productores más grandes: aquellos que tienen mucho que ganar de un cambio en la política de fijación de precios y quienes, de lo contrario, podrían «liderar naturalmente» los esfuerzos de los agricultores para alterar las políticas agrícolas de sus gobiernos.

El uso político de la ineficiencia económica

Hemos llegado muy lejos respecto del enfoque convencional que considera que las políticas agrícolas son programas diseñados para garantizar los mejores intereses de las sociedades en desarrollo. Ya estamos listos para dar un último paso, dado que no solo hemos documentado la ineficiencia generalizada de muchos de esos programas, sino también hemos notado su importancia política. Ahora deseamos afirmar que, en muchos casos, las ineficiencias persisten *porque* son políticamente útiles; las ineficiencias económicas proporcionan los medios a los gobiernos para conservar el poder político.

Este argumento puede demostrarse analizando las distorsiones de precios que caracterizan a los programas agrícolas de África. Como parte de sus esfuerzos de desarrollo, los gobiernos africanos intervienen en los mercados para alterar los precios. Al menos a corto plazo, la intervención del mercado establece precios de desequilibrio. A su vez, esto genera rentas. La existencia de esas rentas ha sido analizada por Anne Krueger, Richard Posner y otros⁵⁴. La tendencia dominante ha sido considerar que esas rentas son costos sociales puros —ineficiencias inducidas por la distorsión política de las fuerzas del mercado—. No se ha destacado que las rentas también representan recursos políticos —que pueden utilizarse para organizar el respaldo político y para perpetuar a los gobiernos en el poder—.

Esas rentas surgen en los mercados de productos agrícolas. Los monopsonios públicos reducen el precio de los *commodities* por debajo del precio del mercado mundial y por debajo del precio que predominaría si la competencia estuviera permitida. Para que los que están a cargo de la burocracia que administra el mercado, se acumulan rentas no competitivas. Por un lado, ellos mismos pueden consumir las rentas; la corrupción es una característica muy reconocida del funcionamiento de estas agencias. Por el otro, pueden racionar el acceso a esas rentas; por lo tanto, pueden otorgar favores y crear un seguidor político.

Así la intervención del mercado se transforma en la base para la creación de organizaciones políticas. Aquellos que están a cargo del mercado pueden otorgar el derecho de ingreso potenciales leales políticos; esas

personas luego le deberán sus fortunas especiales a quienes están a cargo. Por ejemplo, los miembros de la Junta de Comercialización de Cacao de Ghana con frecuencia permitían la comercialización privada por parte de personas cuyo respaldo político era deseable para la Junta. Esas personas provenían de los niveles más altos del gobierno ghanés. Y en Kenia, quienes estaban a cargo de las políticas vinculadas con el mercado del café conspiraron con los que eran políticamente influyentes para evitar el precio establecido por el gobierno para esta materia prima. Asimismo, en el mercado del maíz keniano, el otorgamiento de permisos de transporte por el director de la Junta para la Comercialización del Maíz y de los Productos Agrícolas fue utilizado para crear seguidores políticos endeudados y leales⁵⁵. Otorgar acceso a un mercado en el que el precio de las materias primas ha sido reducido artificialmente por una cuestión de política gubernamental se torna un instrumento valioso para la acumulación de influencia política.

Los precios de desequilibrio de los productos también facilitan el control político al ofrecer la capacidad para desorganizar a aquellos que se ven más perjudicados por la medida: los propios agricultores. Para una porción de las ganancias, el burócrata que está a cargo del mercado puede hacer la vista gorda mientras los agricultores venden a precios de equilibrio del mercado. La estructura de regulación les otorga facultades legales a los burócratas; los agricultores no tienen derecho alguno a hacer esas ventas. El agricultor solo puede tener acceso al precio del equilibrio del mercado asegurándose una excepción individual para la regla general. Dentro del marco establecido por la política de comercialización, a los agricultores les va mejor asegurando las excepciones individuales. Por lo tanto, la capacidad de discreción le permite al burócrata separar los intereses de los productores particulares de los intereses de su clase, por lo que la organización colectiva de los productores rurales se torna más difícil de organizar. Además, la estructura de las regulaciones crea elementos esenciales de poder político para el gobierno. Al permitir excepciones a las reglas, la burocracia otorga favores; al amenazar con aplicar las normas, amenaza con sanciones. Así, las regulaciones del mercado se convierten en una fuente de control político y eso, en cierto sentido, es así cuando están en el proceso de ser violadas.

Los gobiernos también establecen precios de desequilibrio en los mercados de insumos; una vez más, el resultado es la mejora de su capacidad de control político. Cuando bajan el precio de los insumos, las fuentes privadas proporcionan menores cantidades, los usuarios demandan mayores cantidades y el resultado es un exceso de demanda. Una consecuencia es que los insumos adquieren un nuevo valor; la escasez creada administrativamente da lugar a una prima económica para los que los adquieren. Otra consecuencia es que el mercado no puede distribuir los insumos al precio obligatorio; tienen escasez de oferta. En lugar de ser distribuidos a través de un sistema de fijación de precios, deben racionarse. Por consiguiente, los que están a cargo del mercado regulado adquieren la capacidad de ejercer discreción y de conferir recursos a aquellos que quieren que los favorezcan.

Esta dinámica es la que hace que los programas de insumos agrícolas sean una fuente tan potente de clientelismo político. A veces, los gobiernos colocan «fuertes pesos» políticos a cargo de esos programas. En general, el resultado es que los miembros de la élite consumen la prima de la renta y venden los insumos al precio que pueden imponer en el mercado. Al permitir la corrupción de los programas agrícolas, los gobiernos se aseguran la lealtad de figuras políticas fuertes. En otros casos, los gobiernos prohíben esa corrupción y, en su lugar, distribuyen los insumos a los precios que se imponen oficialmente. Entonces, el resultado es asegurar la lealtad política de las figuras políticas del nivel más bajo —los clientes y los beneficiarios deseados del programa de subsidios—, ya que son ellos los que luego se aseguran la prima de la renta⁵⁶.

Así, los programas públicos que distribuyen el crédito agrícola, los servicios de contratación de tractores, las semillas y los fertilizantes, que le otorgan acceso al gobierno y que maneja los esquemas de riego y los terrenos fiscales, se convierten en instrumentos de organización política del campo en África. Asimismo, tanto los regímenes «reaccionarios» como los «progresistas» utilizan estas medidas para asegurarse el poder. La base para distinguir estos regímenes no es si intervienen o no en los mercados, como las teorías clásicas pensaban. Por el contrario, la distinción se da entre si el régimen confina el acceso a la prima de la renta a los niveles superiores de la sociedad —los gobernantes y las élites— o si permite que

sea obtenido en los niveles más bajos —las familias de agricultores o los clientes de los programas—. La primera opción es típica de los regímenes conservadores, como el de Zaire; la otra, de los gobiernos socialistas.

De ese modo, los gobiernos regulados actúan como instrumentos políticos. Recuerdo una entrevista con un adinerado productor de cacao en Ghana en 1978. Le pregunté por qué no intentaba organizar el apoyo político entre sus colegas para aumentar los precios de los productos. Se dirigió a su caja fuerte y sacó un sobre con documentos: licencias para su vehículo, permisos de importación de repuestos, títulos de sus bienes y de las mejoras, así como el acta constitutiva que lo eximía de una gran parte de los impuestos a las ganancias. Mientras me mostraba esos documentos, dijo: «Si intentara organizar una resistencia a las políticas del gobierno sobre los precios agrícolas, sería considerado enemigo del Estado y perdería todo esto». Él era un adinerado productor de cacao y estábamos discutiendo el precio de este cultivo. De hecho, el precio del cacao ghanés es uno de los temas más políticamente sensibles de la política agraria de África. Sin embargo, en los sistemas en los que los productores operan en mercados cada vez más mantenidos y controlados por las agencias públicas, su opinión era generalmente válida.

Conclusión

He analizado tres enfoques básicos para comprender el contenido de las políticas agrícolas de la posindependencia de África. Uno de ellos enfatiza el papel del Estado como agencia que satisface los objetivos sociales e interpreta las políticas agrícolas como elecciones realizadas para asegurar los objetivos públicos. Este enfoque ayuda a dar cuenta de algunos aspectos de la política agrícola, en especial, las cargas impuestas a los productores de cultivos comerciales. No obstante, no logra explicar otras cuestiones como la selección de políticas negativas de fijación de precios en la producción de alimentos. Asimismo, no expone los patrones dominantes de la ineficiencia económica que caracterizan a los programas agrícolas. Un segundo enfoque destaca la función que tiene el Estado para sumar demandas privadas e interpreta a las políticas agrícolas como elecciones realizadas en respuesta a los intereses organizados. En particular, en el área de la política alimenticia, este enfoque va más allá y explica las funciones

características de los programas agrícolas, pero no cómo los gobiernos que defienden esos programas podrían conservar el poder político en naciones que son mayoritariamente agrícolas en su composición. El tercer enfoque se centra en las características de las políticas agrícolas utilizadas para crear apoyo político organizado para los gobiernos que se encuentran en el poder y que permiten que esos gobiernos desorganicen a la oposición política. Este enfoque enfatiza que la intervención del mercado puede crear ineficiencia, pero la ineficiencia económica también puede generar los recursos para gobernar.

Existe un agregado importante a este argumento. He destacado el papel de la competencia entre los grupos de interés. También la importancia de la competencia para los beneficios divisibles, los favores racionados, el acceso privilegiado y las excepciones individuales a las reglas generales. El resultado final ha sido la neutralización de la mayoría de los ciudadanos africanos. Cabe destacar que esa forma de política solo podría esperarse ante la ausencia de una competencia partidista significativa. Este patrón de política tendría poco sentido ante las fuerzas políticas que buscan el apoyo de las mayorías nacionales.

Así, la prohibición de los patrones significativos de la competencia partidista es crítica para el destino del campesinado en África. En relación con esto, es esclarecedor aludir a la evidencia que recopilé en mi estudio sobre Zambia en la década de los sesenta⁵⁷. A partir de este estudio, descubrí que la necesidad de elecciones impugnadas provocó nuevos compromisos públicos por parte del gobierno con respecto al desarrollo rural de ese país y una modificación de las prioridades presupuestarias a favor de los gastos de capital de los proyectos rurales y no urbanos. Sin embargo, también es notable que el énfasis, una vez más, estuviera en los *proyectos* de desarrollo rural. La política de fijación de precios nunca se convirtió en el principal asunto de las elecciones rurales; en cambio, el énfasis continuó estando en la asignación de puestos de trabajo, de obras públicas y de otros beneficios divisibles. Ante la búsqueda de los partidos políticos de alcanzar la mayoría, surgen asuntos rurales en materia de respaldo que son críticos para el destino del campesinado; pero, aun así, ingresan selectivamente a la agenda política y las cuestiones vinculadas con la fijación de precios se ven menos favorecidas que las que ofrecen beneficios especiales.

Al describir la posición del campesinado rural en las economías políticas de la posindependencia de África, Frantz Fanon tenía razón⁵⁸. Los productores rurales están políticamente aislados; en realidad, como hemos visto, sus intereses están separados de los intereses de los trabajadores y de los industrialistas, así como de los políticos y de los burócratas. Asimismo, dadas las políticas agrícolas de los Estados africanos debemos estar de acuerdo con Fanon en considerar que los campesinos son oprimidos. Sin embargo, disiento de Fanon en igualar la posición estructural del campesinado africano con un potencial revolucionario. Estar aislado y ser oprimido no significa tener el potencial de lograr la acción política colectiva.

Una razón es que las propias políticas que oprimen al campesinado ayudan a socavar su capacidad para una potencial acción. Como hemos observado, las políticas promueven la desorganización política del campesinado. Dividen los intereses de sus «líderes naturales» de los intereses de la masa de pequeños productores y ponen el acento en buscar acomodarse individualmente con el orden político dominante. Además, las políticas agrícolas crean recursos para organizar y así ayudar a promover la formación de apoyo colectivo, aun en áreas rurales, para los gobiernos que están en el poder.

Al buscar más razones, podemos contrastar la situación política del campesinado de la posindependencia con la situación del campesinado en el periodo del fermento nacionalista. Como hemos visto, en el periodo posterior a la independencia, los intereses agrícolas se oponen en la arena de la formulación de políticas a los de los trabajadores urbanos, quienes desean alimentos de bajo precio; por los industrialistas urbanos, quienes quieren salarios bajos y precios bajos para los materiales; por los burócratas y por los funcionarios públicos, quienes pretenden salarios más altos y precios más bajos para los alimentos; y por los políticos, quienes administran los gobiernos que necesitan impuestos y que son grandes empleadores e industrialistas por derecho propio. Por lo tanto, los intereses agrícolas entran en conflicto con los intereses de la mayoría del resto de los grupos importantes. Por el contrario, en el periodo anterior a la independencia, muchos de esos mismos grupos eran aliados del campesinado; los intereses que hoy los separan quedaron subsumidos por el interés común de desplazar al poder colonial. Para los trabajadores,

los colonialistas eran empleadores que ofrecían condiciones de trabajo opresivas en el mercado de trabajo urbano. Para el capitalista nativo, el colonialismo ofrecía condiciones artificialmente ventajosas para los inversores y los industrialistas extranjeros. Para los funcionarios públicos, el régimen colonial apoyaba un servicio civil (cuerpo de funcionarios) que otorgaba beneficios especiales a personas de otras razas y nacionalidades. Para los políticos, el colonialismo ofrecía oportunidades de consolidar esas quejas, lo que daba lugar a la unión de los trabajadores, los capitalistas y los burócratas con las masas rurales para derrocar al poder político predominante. Bajo estas condiciones, el campesinado podía estar políticamente activo; excepto por el gobierno colonial, no había nadie que se opusiera a sus iniciativas y, de hecho, las personas de otras clases ofrecían su liderazgo para movilizar las masas rurales.

Sin embargo, con el triunfo de la coalición nacionalista, el conflicto de intereses entre los campesinos y el resto ya no estaba subsumido por objetivos comunes. Además, fue en ese momento en que se formó la «coalición de desarrollo»: una coalición de trabajadores, industrialistas y el Estado, que estaba confabulada con sus aliados rurales, los grandes productores y los arrendatarios de los proyectos de desarrollo del gobierno. En nombre del desarrollo, esta coalición se unió contra la masa de los intereses rurales y, como correctamente observa Fanon, el campesinado quedó políticamente aislado y oprimido. Por la misma razón, también quedó políticamente desmovilizado, ya que había perdido tanto sus aliados como el liderazgo político que se había asegurado de otros sectores durante el periodo de acción política nacionalista.

Para los campesinos de África, el camino político para alcanzar fines económicos que antes era atractivo, ahora está devaluado. En lugar de volver a la acción pública, en la actualidad les va mejor abandonando la arena política. Evitando los mercados públicamente controlados, trabajando en campos privados y refugiándose en la institución más privada de todas —la familia—, los campesinos buscan soluciones privadas a los problemas de bienestar económico.

Notas

* Título original "The Nature and Origins of Agricultural policies in Africa", en *Essays on the Political Economy of Rural Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, pp. 107-133. ©1983 Cambridge University Press. Traducción autorizada al español.

1. Fanon, F. (1965). *The Wretched of the Earth*. Nueva York: Grove Press, 95.
2. *Ibidem*, 97.
3. *Ibidem*, 102.
4. Temu, P. E. (1975). *Marketing Board Pricing and Storage Policy with Particular Reference to Maize in Tanzania*, Tesis doctoral, Universidad de Stanford, 12.
5. Para conocer una discusión importante, ver Jones, W. O. (1980), *Agricultural Trade Within Tropical Africa: Historical Background*, en R. H. Bates & M. F. Lofchie (Eds.). *Agricultural Development in Africa: Issues of Public Policy*. Nueva York: Praeger Publishers, 10-45.
6. Ver la información contenida en Bates, R. H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
7. Ver, por ejemplo, Western Nigeria, Ministry of Trade and Industry (1962). *Report of the Commission of Inquiry into the Alleged Failure or Miscarriage of Plans to Effect a Revision of the Producer Price of Cocoa in January 1961*. Ibadán: Ministry of Trade and Industry.
8. Ver Backman, B. (1976). *Organizing the Farmers: Cocoa Politics and National Development in Ghana*. Nueva York: Homes and Meier, 199; y Helleiner, G. M. (1966). *Peasant Agriculture, Government and Economic Growth in Nigeria*. Homewood, Illinois: Ricahrd D. Irwin, 171.
9. Ver Onitiri, H. M. A. & Olatunbosun, D. (1974). *The Marketing Board System*. Ibadán: Nigerian Institute of Social and Economic Research.
10. Ver, por ejemplo, Walker, D. & Ehrlich, C. (1959). *Stabilization and Development Policy in Uganda: An Appraisal*. *Kyklos*, 341-53.
11. Ver, por ejemplo, las discusiones de Ewusi, K. (1977). *Economic Inequality in Ghana*. Legon, Ghana: Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Ghana; Clark, W. E. (1978). *Socialist Development and Public Investment in Tanzania, 1964-1973*. Toronto: University of Toronto Press; Bates, R. H. (1976). *Rural Responses to Industrialization: A Study of Village Zambia*. New Haven y Londres: Yale University Press.
12. Tanzania (1977), *Price Policy Recommendations for the 1978/79 Agricultural Price Review*, Anexo 9, Sisal; y *Price Policy Recommendations for the 1978/79 Agricultural Price Review*, Anexo 10, Café, mimeografiados.
13. Ver la discusión en Grayson, L. E. (1979). *Managing the Economic Development of Ghana*. Charlottesville: Printing Services of the University of Virginia; y Killick, T. (1978).

Development Economics in Action. Nueva York: St Martin's Press.

14. Schatz, S. P. (1977). *Nigerian Capitalism*. Berkeley y los Ángeles: University of California Press.
15. Swainson, N. (1980). *Development of Corporate Capitalism in Kenya 1918-1977*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press; y Baylies, C. (1978). *The State and Class Formation in Zambia*. Dos volúmenes, Tesis doctoral, University of Michigan.
16. *Africa Business*. Febrero de 1980.
17. Ver la evidencia en Federation of Nigeria (1962). *Report of the Coker Commission of Enquiry into the Affairs of Certain Statutory Corporations in Western Nigeria*. Lagos: Government Printer.
18. Para Kenia, ver Gray, C. S. (1977). *Costs, Prices and Market Structure in Kenya*, mimeografiado; y Sharpley, J. (1976). *Intersectoral Capital Flows and Economic Development in Kenya*. Tesis doctoral, Northwestern University. Para Ghana, ver Beckman. *Organizing the Farmers*. Para Nigeria, ver Wells, J. C. (1974). *Agricultural Policy and Economic Growth in Nigeria, 1962-68*. Ibadán: Oxford University Press for the Nigerian Institute of Social and Economic Research. Para Tanzania, ver Kriesel, H. C. et al. (1970), *Agricultural Marketing in Tanzania*, East Lansing, Michigan: Michigan State University y Tanzania (1977). *Price Policy Recommendations for the 1978-79 Agricultural Price Review, 2, Review of the New Crop Buying Arrangements*, mimeografiado; y *Report of the Special Committee of Enquiry into Cooperative Movement and Marketing Boards*. Dar es Salaam: Government printer, 1966.
19. Republic of Ghana (1967). *Report of the Commission of Enquiry into the Local Purchasing of Cocoa*. Accra: Government Printer, 28.
20. *West Africa*, 27 de noviembre de 1978, 2386.
21. *African Business*, enero de 1980.
22. De hecho, la Junta del Maíz y de los Productos Agrícolas de Kenia fue creada para hacer lo contrario: controlar la comercialización con el fin de permitir que el precio local esté por encima del precio mundial. Sin embargo, en los últimos años, la Junta ha actuado para restringir los aumentos de precios. La adopción de semillas híbridas a fines de la década del setenta provocó rápidas subas en la oferta de maíz y una caída de sus precios. Con un mercado saturado, la Junta no podía ni estaba dispuesta a limitar la comercialización del maíz. La reciente escasez de alimentos en Kenia ha dado lugar a fuertes críticas sobre las exportaciones de maíz, por lo que ahora la Junta está siendo presionada para reducir las exportaciones y acelerar las importaciones para bajar el precio. Asimismo, en condiciones de precios cada vez más altos, nuevamente intenta regular la comercialización interna. Así, la Junta ha sido considerada un instrumento para la disminución de los precios agrícolas y no para su aumento. Para conocer un resumen de los debates parlamentarios en Kenia sobre el papel de la Junta, ver *The Weekly Review*, 4 de julio de 1980.
23. Temu, Marketing Board Pricing and Storage Policy; ver también Jones, W. O. (1972). *Marketing Staple Food Crops in Tropical Africa*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

- ²⁴ Pueden encontrarse buenos debates en Dadson, J. A. (1970). *Socialized Agriculture in Ghana, 1962-1965*. Tesis doctoral, Departamento de Economía, Harvard University; Gordon, J. (1970), *State Farms in Ghana*, en A. H. Bunting (Ed.). *International Seminar on Change in Agriculture*. Nueva York: Praeger Publishers; Hill, F. (1977). *Experiments with a Public Sector Peasantry*. *African Studies Review*, 20, 3, 25-41; Nyanteng, V. K. (1979). *Ghana: A Country Review Paper*, presentado en el Congreso Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, La Haya, Países Bajos; Miracle, M. P. & Seidman, A. (1968). *State Farms in Ghana*, Ensayo N.º 43, Madison, Wisconsin: Land Tenure Center of the University of Wisconsin; Roider, W. (1971). *Farm Settlements for Socio-Economic Development: The Western Nigerian Case*. München: Weltforum Verlag.
- ²⁵ Ver Killick, T. (1978). *Development Economics in Action*. Nueva York: St Martin's Press; deWilde, J. C. (1977), *Price Incentives and African Agricultural Development*, Ensayo presentado en el Seminario de Primavera del Programa de Estudios Africanos de la Universidad de California, Los Ángeles; y Dodge, D. J. (1977). *Agricultural Policy and Performance in Zambia*. Berkeley, California: Institute of International Studies.
- ²⁶ Dodge, *Agricultural Policy*; Sharpley, *Intersectoral Capital Flows*; y Tanzania (1977), *Price Policy Recommendations for the 1978/79 Agricultural Price Review, I, Summary and Price Proposals*, mimeografiado.
- ²⁷ International Coffee Organization (1978). *Coffee in Kenya, 1977*. Londres: International Coffee Organization.
- ²⁸ Ver los datos contenidos en el Anexo B de Bates, *Markets and States*.
- ²⁹ *Ibidem*.
- ³⁰ *African Business*, mayo de 1979.
- ³¹ Kline, C. K. et al. (1969). *Agricultural Mechanization in Equatorial Africa*. East Lansing: Michigan State University; y Stryker, J. D. (1975). *Ghana Agriculture*. Ensayo confeccionado para el Proyecto Regional de África Occidental.
- ³² Ver, por ejemplo, Ekhomu, D. O. (1978). *National Food Policies and Bureaucracies in Nigeria*. Ensayo presentado en la Convención de la Asociación de Estudios Africanos, Baltimore, Maryland.
- ³³ *West Africa*, 3 de abril de 1978; United States Agency for International Development (1975). *Development Assistance Program FY 1976 – FY 1980, Ghana, 4*, Anexo D – *Agricultural Sector*. Accra: USAID.
- ³⁴ Ekhomu, *National Food Policies*; también Girdner, J. & Olorunsola, V. (1978). *National Food Policies and Organizations in Ghana*. Ensayo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, Nueva York.
- ³⁵ Njonjo, A. I. (1977). *The Africanization of the «White Highlands»: A Study in Agrarian Class Struggles in Kenya, 1950-1974*. Tesis doctoral, Princeton University.

- ³⁶. Cohen, J. & Weintraub, D. (1975). *Land and Peasants in Imperial Ethiopia: The Social Background to Revolution*. Assen: Van Gorcum.
- ³⁷. O'Brien, D. B. C. (1971). *The Mourides of Senegal: The Political and Economic Organization of an Islamic Brotherhood*. Oxford: The Clarendon Press.
- ³⁸. En muchos programas de crédito, la tasa de cobro para los grandes agricultores es, en general, más baja que la de los pequeños productores; de hecho, los segundos subsidian la tasa de interés ofrecida a los primeros. En Tanzania, el subsidio para fertilizantes se paga con las ganancias del monopsonio del gobierno; dado que los impuestos se recaudan de todos los agricultores y de los fertilizantes usados desproporcionadamente por los más «avanzados», el programa de subsidios representa una transferencia de los pequeños productores a los grandes agricultores. Cuando las sociedades cooperativas actúan como los canales de comercialización de producto agrícolas y de elementos, según los estudios, una vez más, los grandes agricultores son los que aseguran la carga de las inversiones distribuidas por las sociedades, pero las deducciones de las ventas de cultivos que financian esos servicios son impuestas a todos los agricultores. Nuevamente, el resultado es la redistribución del ingreso.
- ³⁹. Ver Leonard, D. (1977). *Reaching the Peasant Farmer*, Chicago y Londres: University of Chicago Press; y Van Velzen, H. U. E. (1973), Staff, Kulaks and Peasants, en L. Cliffe y J. Saul, *Socialism in Africa*, 2, Dar es Salaam: East African Publishing House.
- ⁴⁰. Ver Stryker, Ghana Agriculture; Pearson, S. R. et al. (1976), *Incentives and Comparative Advantage in Ghanaian Industry and Agriculture*, Ensayo confeccionado para el Proyecto Regional de África Occidental; International Bank for Reconstruction and Development (1975), *Kenya: Into the Second Decade*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, y *Ivory Coast: The Challenge of Success*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978; e International Labor Organization (1975), Technical Paper N.º 17 – Incentives for Resources Allocation, *Growth, Employment and Equity: A Comparative Strategy for the Sudan*, II, Ginebra: International Labor Organization.
- ⁴¹. Esta cifra es ofrecida para las empresas estatales de Ghana en 1966 por Killick, T., *Development Economics in Action*, 171.
- ⁴². Citado en *ibidem*, 185.
- ⁴³. *West Africa*, 16 de octubre de 1978.
- ⁴⁴. Aquí lo relevante son los análisis de los términos de comercio entre la agricultura y la industria. Ver los datos en Dodge, *Agricultural Policy*; Sharpley, *Intersectoral Capital Flows*; Killick, *Development Economics in Action*; y Maimbo, F. J. M. & Fry, J. (1971), An Investigation into the Changes in the Terms of Trade Between the Rural and Urban Sectors of Zambia, *African Social Research*, 12, 95-110.
- ⁴⁵. Los estudios en otras áreas sugieren que esta configuración de decisiones es común en las naciones en desarrollo. Ver Krishna, R. (1967). *Agricultural Price Policy and Economic Development*. En H. M. Southworth & B. F. Johnston (Eds.). *Agricultural Development and*

Economic Growth. Ithaca: Cornell University Press; United States General Accounting Office (1975). *Disincentives to Agricultural Production in Developing Countries*. Washington, D. C.: General Accounting Office; Griffin, K. (1972). *The Green Revolution: An Economic Analysis*. Ginebra: United Nations Research Institute; Gotsch, C. & Brown, G. (1980). *Prices, Taxes and Subsidies in Pakistan Agriculture, 1960-1976*. Documento de trabajo del Banco Mundial N.º 387, Washington, D. C.: The World Bank; y Lipton, M. (1977). *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. De hecho, algunos esgrimen que los principales problemas que afectan a la agricultura en las áreas en desarrollo se crean a partir de «malas» políticas públicas. En palabras de Schultz, los agricultores del mundo en vías de desarrollo harían que lo imposible fuera posible si recibieran los incentivos correctos. Ver Schultz, T. W. (1976). *Transforming Traditional Agriculture*. Nueva York: Arno Press. Este autor afirma que las distorsiones que los gobiernos introducen en los mercados agrícolas proporcionan las razones más importantes de su fracaso. Schultz, T. W. (Ed.) (1978). *Distortions of Agricultural Incentives*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press. Si bien la postura de Schultz es quizá extrema, destaca la importancia de comprender el motivo por el cual los gobiernos del Tercer Mundo, incluidos los de África, seleccionan este patrón característico de políticas agrícolas.

⁴⁶. Kaneda, H. & Johnston, B. F. (1961). Urban Food Expenditure Patterns in Tropical Africa. *Food Research Institute Studies*, 2, 3, 229-75.

⁴⁷. Ver, por ejemplo, Federation of Nigeria (1974). *Public Service Review Commission: Main Report* (Udoji Report). Lagos; Government Printer; Federation of Nigeria (1975). *Second and Final Report of the Wages and Salaries Review Commission, 1970-71* (Adebo Report). Lagos: Government Printer; y Federation of Nigeria (1975). *The Attack on Inflation: Government Views in the First Report of the Anti-Inflation Task Force*. Lagos: Government Printer.

⁴⁸. Bates, R. H. & Rogerson, W. P. (1980). Agriculture in Development: A Coalitional Analysis. *Public Choice*, 35, 5, 513-28.

⁴⁹. El supuesto de que las personas se especializan en la producción y generalizan el consumo crea otra suposición que es esencial para los resultados de este modelo: las personas solicitan aumentos de precios para los bienes que producen, pero no peticionan contra las subas de precio exigidas por otros. Dado nuestro supuesto inicial, las personas se verán más afectadas por un aumento en el precio de las materias primas que producen que por un cambio en el precio de cualquier artículo que consumen y, debido a los recursos limitados con los que pueden hacer *lobby*, pueden aumentar mejor su ingreso real buscando subas en el precio de sus productos que oponiéndose a los aumentos de precios que buscan otros. Estas demandas a favor, y no en contra, de los aumentos de precios que dominan los esfuerzos de hacer *lobby* están bien documentadas en el estudio clásico de Schattschneider sobre la creación de aranceles en los Estados Unidos: Schattschneider, E. E. (1974). *Politics, Pressures and the Tariff*. Nueva York: Arno Press. También se confirmaron en mis entrevistas con los miembros de la Junta de Precios e Ingresos de Ghana, en las que enfatizaron que la «oposición a los aumentos de precios de otros» adoptaba la forma de demandas de aumentos

de compensación en los precios de sus propias materias primas. El papel crítico del supuesto acerca de que las personas hacen *lobby* a favor, pero no en contra, de los aumentos de precios puede verse en el hecho de que sin él las personas que están fuera de la coalición «ganadora» podrían «votar» en contra de la distribución propuesta por la coalición; no habría una tendencia natural a que la coalición de «menor costo» —la coalición de personas con α más bajos— se forme. En realidad, esa posibilidad se ve plasmada en muchos entornos legislativos. Por ejemplo, el Congreso estadounidense se caracteriza por tener varias instituciones básicas. Una de ellas es una institución fiscal: la recaudación general solventa los proyectos que confieren beneficios particulares. Otra característica es que las personas pueden votar y pueden hacerlo a favor o en contra de cualquier propuesta. Las políticas fiscales de recaudación general y los beneficios particulares generan dinámicas políticas muy parecidas a las analizadas en este modelo, en el que un aumento en el precio del bien de una persona le impone costos al resto de los actores. Sin embargo, dado que en las legislaturas las personas pueden votar en contra y a favor de las medidas propuestas, aquellos perjudicados por una propuesta pueden anularla votando en contra de ella. La coalición ganadora mínima y menos costosa (que se forma en nuestro modelo) tiende a no formarse en los entornos legislativos. Los programas para ser aprobados no pueden ser ganadores mínimos, sino que deben estar en marcha y ser inclusivos.

⁵⁰. Ver Bates & Rogerson, *Agriculture in Development*; Schultz (Ed.). *Distortion of Agricultural Incentives*; y Hayami, Y. (1975). *Japan's Rice Policy in Historical Perspective*. *Food Research Studies*, 14, 4, 359-80.

⁵¹. Ver, por ejemplo, Dadson, *Socialized Agriculture in Ghana*; y Wells, *Agricultural Policy and Economic Growth in Nigeria*.

⁵². O'Brien, C. *The Mourides*.

⁵³. Ghana (1956). *Report of the Commission of Enquiry into the Affairs of the Cocoa Purchasing Company*. Accra: Government Printer.

⁵⁴. Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, 64, 3, 291-301; y Posner R. A. (1975). The Social Costs of Monopoly and Regulation. *Journal of Political Economy*, 83, 4, 807-27.

⁵⁵. Kenya (1966). *Report of the Maize Commission of Inquiry, June 1966*. Nairobi: Government Printer.

⁵⁶. En Zambia, una de las sociedades cooperativas que estudié en Luapula compró fertilizantes subsidiados. Luego obtuvo la prima de la renta vinculada con el subsidio al venderles el fertilizante a los agricultores comerciales locales a los precios de desequilibrio del mercado.

⁵⁷. Bates, R. H. (1976). *Rural Responses to Industrialization: A Study of Village Zambia*. Londres y New Haven: Yale University Press.

⁵⁸. Fanon, F. (1965). *The Wretched of the Earth*. Nueva York: Grove Press.

Patrones y problemas de desarrollo económico en los Estados rentistas: el caso de Irán*

Hossein Mahdavy

I

El propósito de la historia económica es probablemente el análisis y la recopilación de hechos con vistas a explicar ciertas uniformidades que se cree que existen en la vida económica de las sociedades humanas. En otras palabras, el arte consiste en formular hipótesis verificables y comprobarlas en relación con los hechos de la historia económica. Pocas personas han presentado hipótesis sobre las causas, las condiciones previas, los patrones y los problemas del desarrollo económico que podrían aplicarse universalmente en todo tiempo y lugar. El enfoque menos ambicioso supone identificar y explicar ciertas uniformidades dentro de un periodo de tiempo más limitado y para una zona más restringida. Nuestra área de interés en este ensayo —el de los Estados rentistas— no se limita únicamente a Medio Oriente, aunque la mayoría de los países de esta región pertenecen a esta categoría. Con respecto al periodo de tiempo de nuestro estudio, uno de los objetivos de este ensayo es proponer que el lapso correspondiente a 1950-1956 representa un hito en la historia económica de Medio Oriente y que, al menos, en el caso de Irán, la estructura y las fuentes de crecimiento económico posteriores a este periodo son muy diferentes en comparación con las décadas anteriores.

Pero primero consideremos qué queremos decir cuando hablamos de un Estado rentista. Aquí definimos a los Estados rentistas como aquellos países que reciben sumas importantes de renta externa en forma regular. A su vez,

precisamos que las rentas externas son los ingresos que personas, empresas o gobiernos extranjeros les pagan a personas, empresas o gobiernos de un determinado país. Los pagos realizados para que los barcos pasen por el canal de Suez (después de considerar los costos operativos y de capital en los que se incurrieron) son rentas externas. Lo mismo sucede con los pagos efectuados a los denominados «países de tránsito» de Medio Oriente que permiten que los oleoductos pasen por sus territorios. Al reflexionar un momento, nos damos cuenta de que los ingresos petroleros que reciben los gobiernos de los países exportadores de petróleo también pueden ser rentas extranjeras. Quizá, algunos prefieran considerar que las regalías del petróleo son una compensación por la extracción de ciertos recursos no renovables. Esta es la justificación usual para la renta de la minería. Sin embargo, además de esas llamadas regalías, los gobiernos de los países exportadores de petróleo de Medio Oriente se benefician con las rentas diferenciales y monopolísticas que provienen de una mayor productividad de los yacimientos petrolíferos de esa región y de las prácticas de fijación de precios de las compañías petroleras¹. Tal vez, resulte más importante reconocer que sin importar cómo se los considere, los ingresos petroleros que reciben los gobiernos de los países exportadores de petróleo casi no tienen relación con los procesos de producción de sus economías internas. Las contribuciones de las economías locales —a excepción de las materias primas— son insignificantes². Esta falta de relaciones importantes entre el nivel de producción de petróleo y las economías locales de los países productores puede observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Producción de petróleo crudo y gastos locales de la industria petrolera, Irán y los principales países productores de petróleo de Medio Oriente, 1948 y 1958 (producción en miles de barriles y gastos en millones de dólares)

	1948	1958
Irán		
<i>Producción</i>	190.334	301.526
<i>Gasto local*</i>	125,0	105,3
Medio Oriente*		
<i>Producción</i>	405.852	1.540.716
<i>Gasto local*</i>	202,0	287,9

* Incluye sueldos y salarios, pagos a contratistas locales, compra de insumos, etcétera.

* Incluye a Irán, Iraq, Kuwait, Qatar y Arabia Saudita.

Fuente: Issawi, C. & Yeganeh, M. (1962). *The Economics of Middle Eastern oil*, Anexo, Cuadros 1 y 5. Londres. (Cifras reorganizadas).

Mientras que tanto para Irán como para varios países de Medio Oriente la producción de petróleo crudo ha aumentado considerablemente (58 % y 280 %, respectivamente, entre 1948 y 1958), los gastos locales de las empresas petroleras, en realidad, han disminuido en el caso de Irán y han aumentado en solo USD 85,9 millones para el grupo de países considerados. Los requisitos de producción de la industria petrolera impuestos por las economías locales —al menos, para la producción que tiene un costo de oportunidad— son tan insignificantes que, para todos los fines prácticos, uno puede considerar que los ingresos petroleros son casi un regalo de la naturaleza o un subsidio de fuentes extranjeras. De hecho, tal vez valga la pena tomar nota de las similitudes entre las rentas externas y los subsidios extranjeros. En sus efectos económicos, son casi idénticos, tanto es así que países como Jordania e Israel, que reciben considerables subsidios extranjeros, presentan varias características compartidas con los Estados rentistas. No obstante, la naturaleza temporal de los subsidios extranjeros y la incertidumbre vinculada a ellos introduce un conjunto distinto de consideraciones que, en general, están ausentes en los Estados rentistas.

A pesar de que la mayoría de los países de Medio Oriente reciben alguna forma de renta externa, las sumas involucradas varían mucho tanto en las sumas absolutas como los porcentajes de los ingresos públicos totales y de las ganancias de tipo de cambio. El Cuadro 2 nos brinda un indicio de la importancia relativa del sector petrolero en varios países de la región. Si no se consideran los casos extremos, como los de Qatar y Kuwait, el valor agregado de la industria petrolera como porcentaje del producto bruto nacional varía del 10 % al 55 % en los países productores de petróleo y del 2 % al 4 % en los países de tránsito. Los ingresos petroleros como porcentajes de los ingresos públicos totales y como ganancias totales de tipo de cambio son mucho más altos en ambos grupos de países. Si bien la fase en la que un país puede denominarse «Estado rentista» se determina arbitrariamente, estamos más interesados en casos como los de Irán, Iraq y Arabia Saudita, donde los efectos del sector petrolero son significativos y, aun así, el resto de la economía no tiene una importancia secundaria. Sin duda, el «tamaño» de un país puede marcar la diferencia en el peso relativo de una suma determinada de renta externa. En general, los Estados rentistas son «pequeños»; sin embargo, dado que Argelia, Libia y Nigeria pronto se unirán al grupo, el número de esos países puede tornarse bastante importante.

Cuadro 2. La importancia relativa de la industria petrolera y de los ingresos petroleros en algunos países de Medio Oriente, años seleccionados

	Valor agregado en la industria del petróleo como % del PNB	Ingresos del petróleo como % de los ingresos públicos totales	Acciones de las exportaciones de petróleo como % de las ganancias de tipo de cambio
Baréin			
1948	—	—	—
1957	—	66	—
1958	55	83	—
Irán			
1948	10	11	65
1958	15	—	57
1960	—	41	59
Iraq			
1948	10	7,5	34
1958	28	—	59
1960	—	61	78
Kuwait			
1948	70	—	—
1958	90	87	—
Qatar			
1948	90	—	—
1950	—	90	—
1958	90	—	—
Arabia Saudita			
1948	20	65	64
1957	—	—	84
1958	50	—	87
1960	—	81	—
Jordania			
1953	—	—	11
1954	3	—	18
1962	—	15	—
Líbano			
1951	—	—	6
1952	2	—	6
1962	—	10	—
Siria			
1949	—	1	—
1957	—	—	8
1958	4	—	13
1961	—	25	—
RNA (Egipto)			
1958	—	—	12
1959	3	—	12
1961	—	10	—

Fuente: Cuadros 10 y 41, y Sección C del Capítulo VIII de Issawi y Yeganeh, *op. cit.* Las cifras de ciertos años aluden a los años fiscales.

Antes mencionamos que el periodo de 1956-1960 constituye un punto de inflexión en la historia económica de Medio Oriente. Aunque las fechas de inicio y finalización de ese lapso son elegidas arbitrariamente, no están desprovistas de importancia. En Irán el movimiento de nacionalización del petróleo comenzó a tomar impulso en 1950, y el canal de Suez fue nacionalizado en 1956. Los impresionantes cambios que ocurrieron durante ese periodo no se debieron tanto al normal crecimiento de una gran industria, sino que fueron impuestos desde afuera como consecuencia de las presiones *políticas* en Medio Oriente. La industria petrolera había existido en Irán durante casi medio siglo y no había afectado su economía de modo significativo en el pasado. Los desarrollos políticos de Irán y de Egipto —los dos países más grandes de Medio Oriente— les permitieron a los gobiernos de la mayoría de los países de la región obtener una cuota mayor de las rentas que previamente las compañías petroleras recibían como ganancias. Observar el Cuadro 3 nos dará un indicio del orden de las magnitudes involucrado. Aquí basta con decir que los pagos corrientes de las compañías petroleras durante los primeros cinco años posteriores a 1956 fueron siete veces mayores a los pagos realizados durante los treinta y seis años anteriores a 1950. Por lo tanto, a pesar de su tamaño relativo, la industria petrolera en los países de Medio Oriente no puede ser considerada un «sector líder» —con lo que eso implica— de la forma usual en la que ciertas otras industrias han sido así calificadas en las economías occidentales. Sin embargo, se puede esgrimir que, durante la década pasada o por esa época, los sectores públicos de los países destinatarios de rentas externas han afectado el ritmo de crecimiento y expansión del resto de la economía de la región como rara vez había sucedido en la historia de esta región o de cualquier otra del mundo.

Cuadro 3. Pagos de las compañías petroleras a los gobiernos de Medio Oriente, 1913-1949 y 1956-1960 (en millones de dólares)

Periodo	Baréin	Irán	Iraq	Kuwait	Qatar	Arabia Saudita	Países de tránsito	Total
1913-49	18	483	135	26	1	146	12	821
1956-60	58	1160	1081	1784	248	1540	121	5992

Fuente: Issawi & Yeganeh, *op. cit.*, Cuadro 30 (Figuras reorganizadas).

El principal aporte de la industria petrolera es que permite que los gobiernos de los países productores de petróleo se embarquen en grandes programas de gasto público sin tener que recurrir a la recaudación y sin ocasionar problemas drásticos en la balanza de pagos o en la inflación, problemas de los que a menudo están plagados otros países en desarrollo. Además, dado que los ingresos petroleros casi siempre aumentan a un ritmo más acelerado que el PBN de las economías locales, el sector público de los países productores de petróleo se expande con rapidez. Eso no necesariamente debe resultar en algún tipo de socialismo, pero puede convertirse en lo que puede considerarse un *étatisme* fortuito. El gobierno pasa a ser un factor importante —o incluso dominante— de la economía. Esto no implica que las economías locales no dependan del petróleo ni que un comportamiento cíclico de la industria petrolera (o aun de los precios del crudo) no afectará a las economías locales. Al menos en Irán esa dependencia puede observarse muy claramente, aunque es indirecta. El mecanismo funciona a través del *gasto* y no mediante las relaciones interindustriales del sector petrolero con el resto de la economía.

Los problemas más cercanos al caso de los Estados rentistas estudiados por los economistas e historiadores económicos son la entrada de oro en la España del siglo XVI y el denominado «problema de transferencia» que surgió debido a los pagos de reparaciones alemanes tras la Primera Guerra Mundial. En los estudios modernos sobre desarrollo económico, los países exportadores de petróleo, por lo general, son tratados como casos excepcionales y son excluidos de la muestra de países subdesarrollados³. Quizá, uno de los problemas más cruciales que debe ser estudiado es por qué los países exportadores de petróleo, a pesar de los extraordinarios recursos disponibles, no han estado entre los países de crecimiento más rápido del mundo. Para la mayoría de los países subdesarrollados, la falta de ahorros y la escasez de divisas son algunos de los principales factores limitantes para el crecimiento económico. No obstante, ninguna de esas restricciones acosan a los Estados rentistas. Aun así, al menos la tasa de crecimiento de la economía iraní durante el periodo 1955-1965 no fue para nada sorprendente (alrededor del 2 % de una base anual per cápita). Si excluyéramos los ingresos petroleros de los cálculos del PBN, los resultados serían aún menos impresionantes. Los Cuadros 4 y 5 brindan evidencia parcial.

Cuadro 4. PNB de Irán y PNB per cápita, 1959/60-1963/64 (miles de millones de riales)

	1959/60	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64
1. PNB a precios corrientes	292,5	331,3	342,6	348,9	369,6
% de cambio año a año	—	+13	+4	+2	+6
2. PNB a precios de 1959/60	292,5	314,0	324,6	327,7	345,9
% de cambio año a año	0	+7,4	+3,4	+1,0	+8,5
3. PNB per cápita a precios de 1959/60	14,300 (\$191)	15,100 (\$200)	15,100 (\$201)	14,900 (\$199)	15,400 (\$205)
% de cambio año a año	—	+4,7	+0,8	-1,5	+2,9
4. PNB a precios de 1959/60 sin incluir los ingresos del petróleo	272,9	293,0	303,9	303,7	319,5
5. % de cambio año a año	—	+7	+4	—	+5

Fuente: Estimación preliminar del ingreso nacional de Irán, el Banco Central de Irán. Boletines mensuales del Banco Central de Irán.

Cuadro 5. Tasas de cambio promedio anuales en el PNB de Irán y en el PNB per cápita, 1959/60-1963/64

	PNB (precios corrientes)	PNB (precios constantes de 1959/60)	PNB per cápita (a precios de 1959/60)	PNB (a precios de 1959/60) sin incluir los ingresos del petróleo
Tasas promedio anuales	6,25	4,3	1,47	4,0

Fuente: Cuadro 4.

Las explicaciones para este nada extraordinario desempeño pueden tomar, al menos, dos caminos diferentes —aunque, tal vez, complementarios—. Un enfoque sería centrar la atención en el tipo de organizaciones sociopolíticas que casi siempre predominan en esta clase de país exportador (usualmente dominado por el exterior). Se podría afirmar que la estructura sociopolítica de estos países, que cargan con legados de un colonialismo evidente o encubierto, no es propicia para el crecimiento rápido. Esto significa que si los factores organizacionales y políticos son aceptados como factores de producción importantes en un sentido global, debe considerarse que el grado de sustitución entre los recursos financieros y organizacionales es extremadamente bajo. Los abundantes recursos financieros no pueden utilizarse correctamente hasta que las barreras sociopolíticas con respecto al crecimiento no son eliminadas de modo independiente. La experiencia iraní reciente parecería respaldar esta visión: después de las agitaciones políticas de 1961-1964 que forzaron al gobierno a introducir varias reformas socioeconómicas —en particular, la reforma agraria—, el desempeño a corto plazo de la economía mejoró, aunque factores adicionales, como

las condiciones climáticas y la disponibilidad de capacidad excedente en ciertas industrias, contribuyeron con el proceso.

Un enfoque algo distinto para el mismo problema sería investigar qué sucedería si las causas adicionales no estuvieran presentes, de manera que aun después de eliminar las barreras sociopolíticas, un conjunto diferente de problemas no pueda obstaculizar el crecimiento rápido. España era la principal potencia colonial cuando sucedió la entrada de oro y, aun así, la Revolución Industrial no se llevó a cabo allí, sino en Inglaterra y en otros países europeos. Asimismo, la «prosperidad» aparente de los países productores de petróleo actuales no debería tomarse como un indicador de su desempeño como naciones desarrolladas e industrializadas. De hecho, esta misma prosperidad puede hacer que muchas personas crean que los problemas de crecimiento económico son mucho más simples de lo que en verdad son.

El punto a destacar aquí es que un considerable gasto público *per se*, aunque estimula la producción aumentando la demanda, puede no ser suficiente para generar un crecimiento económico rápido. La naturaleza y la composición de este gasto, así como la respuesta general del resto de la economía a la oferta, pueden hacer una gran diferencia. Adam Smith hablaba de trabajo productivo e improductivo⁴, mientras que Walter Rostow insiste en que «los gastos para fines que no sean el consumo pueden distinguirse con respecto a si son productivos o no productivos»⁵. Ambos se concentran en el hecho de que no todos los gastos tienen efectos iguales en materia de crecimiento. Aquí no se cuestiona si un aumento en la demanda puede inducir algunos incrementos en la producción. Lo que se pone en duda es el alcance y la naturaleza del crecimiento que puede ocurrir. La experiencia de los países poco dotados en recursos naturales puede tener consecuencias interesantes en este aspecto para los países ricos en recursos. Consideremos la siguiente explicación sobre la industrialización de Japón:

La principal causa del ascenso de la industria ha sido la necesidad de Japón de superar su dotación limitada de recursos naturales. Por este motivo, este país ha tenido que desarrollar el patrón comercial de un país avanzado, exportando bienes manufacturados e importando materias primas. Aunque la

industrialización usualmente es atribuida a los cambios en la demanda, más del 75 % del crecimiento industrial de Japón se debe a los cambios en las condiciones de la oferta, que incluyen la sustitución de bienes manufacturados internos por importados, la sustitución de los bienes manufacturados por productos primarios y otros cambios tecnológicos. Si bien los aumentos de las exportaciones tuvieron cierta importancia hasta 1935, los incrementos en la demanda interna y externa juntas dan cuenta de menos de un cuarto del aumento del PBN en la cuota de la industria de 1914 a 1954⁶.

Por supuesto, la industrialización no necesita ser el único camino para lograr el crecimiento rápido. Pero, aparte del hecho de que para la mayoría de los países subdesarrollados la industrialización parece ser la principal esperanza, el aumento de la capacidad productiva total de una economía depende mucho de factores como mayor capital por trabajador, mejoras en las habilidades técnicas de la mano de obra, mayor especialización y realización de las potenciales economías externas en la producción. Para permitir que se efectúen mejoras tecnológicas y organizacionales en la oferta y que se obtengan los beneficios de las economías externas en materia de producción, la matriz *input-output* de las economías rentistas tiene que cambiar drásticamente, de manera que la parte de la demanda interindustrial de la matriz no siga siendo «subdesarrollada» en comparación con la parte final de la demanda. Si la mayor porción de la renta externa se utiliza para importar bienes para consumo, todos los sectores productivos de la economía quedarán relativamente intactos con respecto a esos gastos «extraordinarios». En consecuencia, los sectores del consumo de los países productores de petróleo pueden desarrollar relaciones más significativas con los sectores productivos de los países desde los que importan que con sus propios sectores productivos locales. Así, el gasto público, que es posible gracias a los ingresos petroleros, no necesita inducir una expansión proporcional en el resto de la economía.

Este desequilibrio de la matriz *input-output* de las economías rentistas puede no ser tan fácil de rectificar. A menudo, las monedas de los Estados rentistas están sobrevaluadas y los salarios del mercado generalmente no reflejan los costos sociales que, en países con una gran oferta de trabajo, son más bajos que los costos del mercado. De este modo, las importaciones resultan atractivas y la sustitución de importaciones, peligrosa. Según la teoría de Dudley Seers, dado que los trabajadores de la industria petrolera

perciben salarios más altos que los trabajadores de otras industrias (que, sin duda alguna, es así en Irán), el nivel de los salarios aumenta aún más en todas las industrias por un proceso de efecto demostración⁷. Asimismo, señala cómo el desempleo y la industrialización lenta suceden más frecuentemente en los países productores de petróleo que en otras economías en desarrollo:

La mayoría de las economías no petroleras han estado sintiendo cada vez más las tensiones causadas por un crecimiento lento de las exportaciones y por el aumento acelerado en las importaciones: han adoptado muchas medidas que, en realidad, son protectoras y que generan empleo aun si al principio intentaron resguardar las reservas. Una economía petrolera funciona de manera diferente. Los factores que en otras regiones se traducirían en crisis de la balanza de pagos, como los aumentos salariales o la iniciativa inadecuada para desarrollar la industria local, aquí provocarían mayor desempleo⁸.

La devaluación como solución no es considerada seriamente en estos países, ya que los gobiernos de los países productores de petróleo siempre tratan de maximizar su recaudación de divisas a partir de los gastos locales de las compañías petroleras.

En Irán el gobierno recientemente ha intentado impulsar el desarrollo industrial usando instrumentos políticos que no sean las divisas. Se han formulado planes de desarrollo —aunque no están implementados en su totalidad— sobre una base integral. En el sector privado, se ha introducido un sistema complejo de cuotas de importación, de derechos aduaneros y de subsidios a la exportación, mientras que las concesiones monopolísticas en determinados campos les han sido otorgadas a ciertos grupos iraníes o mixtos (iraníes y extranjeros). También se han puesto a disposición préstamos baratos. La mayoría de las últimas políticas son ineficientes desde el punto de vista económico, injustas desde la visión social y han demostrado ser engorrosas en la práctica. Si la devaluación no es viable porque los gobiernos, en general, están demasiado apurados para aportar todas las ganancias de tipo de cambio en el mercado, una mejor alternativa a las medidas antes mencionadas puede ser el subsidio directo de las industrias que tienen efectos en el empleo y o vínculos interindustriales generalizados. Un camino aún más rápido y confiable —desde la perspectiva de la realización de las economías externas— podría

ser que los gobiernos inviertan directamente en complejos industriales bien planificados. Los programas de formación tecnológica y de mano de obra, así como toda expansión deseada en términos de empleo, pueden ser incorporados a esos planes. Este enfoque también puede evitar algunos de los abusos en materia de subsidios y la eventual desigualdad de ingresos que casi siempre predomina en esos países. En pocas palabras, lo que comenzó como un *étatisme* fortuito puede tener que orientarse a un Estado semisocialista bien planificado si se quieren evitar algunos de los defectos a corto y largo plazo de los Estados rentistas.

El peligro que enfrentan los Estados rentistas es que mientras algunos de los recursos naturales de estos países están siendo totalmente desarrollados por empresas extranjeras y por el considerable gasto público (a menudo, en unas pocas ciudades) da la impresión de que hay prosperidad y crecimiento, la mayor parte de la población continúa en un estado de retraso y los factores más significativos para el crecimiento a largo plazo reciben muy poca o ninguna atención. Por ejemplo, en lo que respecta a la educación pública, ¡Irán estaba todavía por alcanzar en la década de 1970 la etapa que Japón ya había logrado en la década de 1850! Los defectos organizacionales y tecnológicos pueden resultar ser aún más sorprendentes. Asimismo, las brechas *vis à vis* respecto a los países en desarrollo pueden estar ampliándose, en lugar de reduciéndose, con el tiempo. Mientras que en la mayoría de los países subdesarrollados este tipo de regresión relativa normalmente daría lugar a una alerta pública y a alguna clase de explosión política que tenga como objetivo cambiar el *statu quo*, en los Estados rentistas, el bienestar y la prosperidad crecientes (de, al menos, parte de la población urbana), logrados por medio del gasto público y de grandes cantidades de importaciones, evitan parte de la urgencia en materia de cambio y de crecimiento rápido que se encuentra en los otros países. Las evidentes desigualdades de ingreso y de riqueza pueden crear fricciones, pero no tanto como en otros países, ya que la utilización de un recurso natural y no la explotación directa de la gente es la principal fuente generadora de disparidades. Por consiguiente, el atraso económico y tecnológico de los Estados rentistas puede fácilmente coincidir con un tipo más grave de retraso: el estancamiento y la inercia sociopolíticos. En estas condiciones, uno tendría que ser excepcionalmente precavido de evaluar el desempeño en materia de

desarrollo de un país sobre la base de los cambios en indicadores tan puramente económicos y promedios como el ingreso per cápita. Kuwait puede tener el ingreso per cápita más alto del mundo, pero deberá sufrir una transformación drástica en todos los aspectos de su organización económica y sociopolítica antes de que pueda considerarse que ese país está en vías de un genuino crecimiento a largo plazo.

II

Para estudiar la estructura económica de los Estados rentistas, se puede usar una serie temporal para un único país con el fin de mostrar las desviaciones con respecto a las tendencias pasadas después de que las rentas externas se tornaron importantes en cantidad, o bien se pueden utilizar datos de corte transversal con el objeto de indicar las desviaciones de los Estados rentistas de los patrones de crecimiento más «normales». Aquí se ha intentado aplicar ambos métodos, pero la baja calidad y la insuficiencia de los datos —en especial, para la parte histórica— hacen que cualquier enfoque sea como máximo sugerente. La historia económica de Irán todavía debe escribirse, aun para las décadas más recientes⁹. Idealmente, uno quisiera poder rastrear los cambios a largo plazo en la distribución sectorial de la producción y de la mano de obra, así como las modificaciones en los patrones de consumo y de inversión públicos y privados. Lamentablemente, los datos históricos no se encuentran disponibles, por lo que los estudios de corte transversal, a pesar de sus limitaciones, pueden ser de gran ayuda en este aspecto. Sin embargo, se puede utilizar un número limitado de series, en especial en el campo del comercio exterior, del gasto público y de la inversión, para destacar ciertos contrastes que existen entre los dos periodos. Asimismo, durante el periodo de 1950-1953, Irán estuvo muy cerca de ser un experimento de laboratorio en relación con los efectos de la interrupción repentina de los ingresos petroleros. Si bien el lapso fue breve y los ingresos petroleros no eran tan importantes en esa época como lo son ahora, vale la pena recordar la experiencia, ya que puede arrojar algo de luz sobre el proceso de industrialización de los Estados rentistas. Pero primero debemos observar algunas de las diferencias entre las tendencias pre- y posnacionalización.

El Cuadro 6 muestra la producción de crudo y los ingresos públicos obtenidos gracias a ella desde 1910. Si bien el crecimiento de la producción fue considerable entre 1915 y 1950 (pasó de 376.000 toneladas a 16.500 millones de toneladas), los ingresos petroleros no aumentaron con rapidez. En 1950 esos ingresos todavía rondaban los £16 millones. Fue solo después de 1955 —y a pesar de la desnacionalización real de la industria petrolera de 1954— que los ingresos se dispararon para superar los £100 millones en 1960 y los £183 millones en 1965. El efecto de este aumento abrupto en los ingresos petroleros en el comercio exterior de Irán puede observarse, en parte, en el Cuadro 7.

Cuadro 6. Producción de petróleo e ingresos públicos de la industria petrolera, Irán, años seleccionados de 1910 a 1965

Año	Producción de petróleo en toneladas métricas	Ingresos del petróleo del gobierno de Irán en £
1910	—	—
1915	375.977	1.326.000
1920	1.385.301	469.000
1925	4.333.933	831.000
1930	5.939.302	1.288.000
1935	7.487.697	2.220.648
1940	8.626.639	4.000.000
1945	16.839.490	5.624.308
1950	31.750.147	16.031.000
1955	16.515.000*	32.323.764
1960	53.528.000*	101.877.471
1965	93.300.000	183.300.000†

* Convertido de barriles a toneladas métricas; se asumió que una tonelada métrica = 73 barriles.

† Estimado.

Fuente: Shwadrán, B. (1955). *The Middle East, Oil and the Great Powers*. Nueva York. National Iranian Oil Company (1966). *Six Decades of Iranian oil Industry*. Teherán. Issawi & Yeganeh, op. cit. Banco Central de Irán. (1966). *Annual Report* (En persa).

Cuadro 7. Comercio exterior de Irán, años seleccionados de 1900 a 1960 (valores en millones de riales; volúmenes expresados en mil toneladas)

Año	Valor de las importaciones	Volumen	Valor de las importaciones	Volumen (sin incluir el petróleo)
1900	255	—	147	—
1905	386	168	293	289
1910	485	249	375	273
1915	464	216	355	253
1920	482	131	137	49
1925	881	325	515	232
1930	610	370	459	183
1935	804	434	659	254
1940	865	317	940	215
1945	3107	151	1707	120
1950	6242	504	3563	194
1955	9125	637	8034	508
1960	52.657	1914	8360	446
1965	66.083	—	13.740	—

Fuente: Anuario de la Administración Aduanera de Teherán (Irán).

En general, el comercio exterior de Irán antes de 1955 seguía las tendencias mundiales en materia de prosperidad y depresión¹⁰. No se benefició mucho de la prosperidad que tuvo lugar una década antes de la Primera Guerra Mundial por cuestiones políticas internas (la Revolución Constitucional de 1906 y sus consecuencias) ni sufrió demasiado durante los periodos de depresión de los años entreguerras porque el gobierno tomó el control del comercio exterior y se embarcó en importantes programas de comercio bilateral. Aunque la tendencia total en materia de exportaciones e importaciones es ascendente durante la primera parte de este siglo, solo lo es de forma moderada. Los cambios drásticos ocurren después de 1955. Las importaciones se quintuplican entre 1955 y 1960, y la marcada tendencia ascendente parece ser continua desde 1965. La tendencia de las importaciones iraníes deja poco margen para la duda acerca de que básicamente estamos frente a dos regímenes diferentes: el aumento moderado de la primera mitad de este siglo y las marcadas subas que ocurren desde 1955. En lo concerniente a las exportaciones, no se pueden observar esos aumentos tan marcados. Y la creciente brecha entre las importaciones y las exportaciones es el resultado de la disparidad en las

tasas de crecimiento que, por supuesto, se reduce principalmente con las exportaciones de crudo.

El gasto público de Irán se ha incrementado con rapidez desde la década del treinta. No obstante, los aumentos para los periodos anteriores que aparecen en el Cuadro 8 en parte reflejan la inflación del periodo previo a y durante la Segunda Guerra Mundial. En términos reales, la expansión del gasto público de los años recientes probablemente ha sido más pronunciada. Otra diferencia entre los dos periodos que no se muestra en el Cuadro 8 es el modo en que el gasto público fue financiado. Durante la preguerra, el gasto era financiado principalmente por la recaudación —aunque se trataba de impuestos indirectos fuertes e injustos—, mientras que después de 1955, los ingresos petroleros comenzaron a convertirse en la fuente esencial de ingresos para cubrir el gasto público. Este tema se discutirá más adelante, pero analizar el Cuadro 9, que muestra el curso de la inversión fija privada en Irán, puede ayudar a descubrir dos puntos relacionados.

Cuadro 8. Gasto público, Irán, años seleccionados de 1930 a 1964 (en millones de riales)

Año	Gasto
1930	353
1935	750
1940	3211
1945	7762
1950	10.060
1955	23.500
1960	54.800
1964	74.700

Fuente: Khajehnoori, H. (1966). Survey of Education in Iran during the recent half century (en persa), *Survey of Manpower Problems*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Teherán. UN (1951). *Public Finance Papers*. Varios informes y documentos de trabajo de Plan Organization y del Ministerio de Economía.

Cuadro 9. Inversión fija privada en Irán, años seleccionados de 1937 a 1959 (millones de riales)

Año	Agricultura	Industrias	Construcción	Transporte	Total
1937	10,0	74,9	279,3	44,9	409,1
1940	62,1	19,7	1023,2	20,0	1125,0
1943	134,7	10,6	491,7	9,6	646,6
1946	111,9	94,0	566,6	273,0	1045,6
1949	246,1	369,7	1195,3	563,7	2374,7
1952	276,9	515,0	1447,5	46,5	2285,9
1955	336,6	1267,0	4095,9	841,2	6540,7
1956	642,5	3984,2	4096,1	2051,8	10.774,5
1957	877,9	4999,7	4974,8	2448,1	13.300,5
1958	2340,9	8172,2	7150,0	3201,9	20.864,0
1959	2711,0	14.069,60	10175,0	3840,3	30.795,9

Fuente: Abid-Soltani, S. (1962). Private Fixed Investment in Iran 1316-1338 (1937/8 through 1959/60). *Plan Organization of Iran*, Cuadro XII.

Primero, el gasto público del periodo de preguerra, aunque estuvo orientado principalmente al gasto —en especial, en ferrocarriles, caminos e industrias livianas—, tuvo poco efecto positivo en la inversión privada. La inversión pública en muchas áreas industriales competía contra o reemplazaba la empresa privada. Segundo, después de 1955 el rápido aumento en la inversión privada demuestra que el sector público no solo no se está expandiendo a costa del sector privado, sino que además sus grandes gastos —así como sus facilidades de crédito y de divisas— inducen, en cierta medida, al sector privado a seguir el ritmo de la actividad económica establecido por el gobierno. Entre 1955 y 1959, la inversión privada se quintuplicó. En otras palabras, el gasto público financiado por ingresos petroleros no solo no reemplazó al gasto privado, sino que lo complementó. No obstante, resulta paradójico que, a pesar de esas fuertes inversiones, los resultados a lo largo de un periodo de diez o quince años no han sido más sorprendentes que los obtenidos en países en desarrollo menos afortunados. La explicación radica solo en parte en la corrupción y en el derroche de los recursos. Un defecto más grave puede deberse a la composición asimétrica de los gastos de inversión que enfatizaron la construcción residencial, comercial y administrativa, así como los proyectos de transporte y de riego a largo plazo. En general, los consultores y los contratistas extranjeros, quienes presionaban para que se concretase la implementación sin que les preocupase demasiado la cuestión

de la viabilidad económica, prefirieron el segundo tipo de proyectos.

Los resultados de esta época pueden compararse con los desarrollos del periodo de 1950-1953. Durante la lucha por la nacionalización de la industria petrolera, Irán casi perdió todos sus ingresos petroleros y en 1951 el Banco de Inglaterra impuso restricciones a la conversión de las libras esterlinas de Irán. Esto provocó una devaluación de facto del rial: la paridad con el dólar estadounidense aumentó de 40 riales en 1950 a 124 riales en 1953. Los efectos de esta devaluación y de las medidas más directas adoptadas para restringir las importaciones, contrarias a las expectativas de muchos observadores occidentales, demostraron ser estimulantes para la economía iraní. La Guerra de Corea y la disponibilidad de algunas reservas de divisas, así como cierta ayuda externa, fueron factores que contribuyeron, pero no se puede negar el efecto total del impulso en materia de sustitución de importaciones y de exportaciones: «Entre 1950 y 1953, tuvo lugar un periodo de recuperación industrial (...). Los buenos cultivos y las grandes exportaciones mantenían el enorme poder de compra, mientras que las medidas restrictivas le proporcionaban protección a la industria interna. Cuando las ganancias volvieron a la normalidad, muchas fábricas reabrieron, se instalaron plantas nuevas y, en realidad, Irán se convirtió en exportador de artículos manufacturados, como textiles y fósforos. Solo en la rama textil y en esos tres años, se instalaron once fábricas nuevas con 110.080 husos y 1600 telares»¹¹.

Vale la pena analizar el mecanismo de esta breve explosión de la actividad económica y algunos de sus problemas reales y potenciales. La interrupción de las exportaciones de crudo redujo la provisión de divisas y, por lo tanto, las importaciones. Debido a la suba en el valor de las exportaciones de *commodities* no basados en el petróleo, la sustitución de los productos internos por importaciones mínimas se tornó rentable. Esta sustitución ocurrió tanto en el consumo como en la producción. También aumentaron las exportaciones de los *commodities* no derivados del petróleo. Sin embargo, el volumen de las exportaciones consistió en materias primas que, a menudo, mostraban la elasticidad de la oferta solo en periodos de tiempo más largos. Incluso en el sector menos tradicional de la industria, el proceso de expansión no podría haber continuado durante mucho tiempo sin encontrar obstáculos en materia de mano de obra y de capital. Si se

deseaba evitar una caída del ingreso nacional, la disminución en el uso de un recurso natural (el petróleo) debía ser compensada empleando más capital y mano de obra y/o utilizando mejor el capital y la mano de obra existentes. La dificultad con países como Irán es que debido a su nivel extremadamente bajo de tecnología y de educación nacional —así como a sus rigideces socioeconómicas—, su respuesta a estas oportunidades es lenta o su dinamismo es breve. Si un país quiere convertirse en algo más que un productor de materias primas —de cualquier tipo— y que el crecimiento de la producción sea sostenible, la totalidad del marco socioeconómico del país debe sufrir una transformación. El nivel de educación de la población y la sofisticación tecnológica debe aumentar considerablemente. Además, se debe elaborar el mecanismo político y administrativo necesario para movilizar los recursos nacionales. El gobierno había comenzado a realizar importantes avances en esa dirección durante el periodo 1950-1953.

Los ingresos petroleros ofrecen perspectivas inusuales de desarrollo precisamente porque pueden tomar ciertos atajos en la transformación socioeconómica y hacer que el desarrollo económico a largo plazo sea posible. El esfuerzo y el sacrificio necesarios para romper las barreras educativas, tecnológicas y organizacionales son mucho menores cuando los recursos relativamente abundantes están disponibles. No obstante, la propia existencia de esos recursos y la expectativa de obtener cada vez más ingresos en el futuro —porque esa es la forma en la que la mayoría de los Estados rentistas piensan en el porvenir— parecen afectar la preferencia temporal de los gobiernos de esos países: Si, en el futuro, las rentas externas serán más lucrativas que en el pasado, los aumentos inmediatos en el consumo y el bienestar asumen un peso excesivamente mayor que los incrementos en el consumo y en el bienestar futuros. Esto le quita cualquier urgencia y utilidad al esfuerzo de desarrollo. Si la premisa de las rentas externas cada vez mayores fuera defendible, esta actitud casi no sería perturbadora. Entonces, países como Kuwait podrían garantizar un estado eterno de riqueza, sino uno de dicha. Sin embargo, por algunas razones físicas, tecnológicas y económicas, es más seguro asumir que, en general, los ingresos de cualquier país productor de petróleo deberían aumentar durante algunos años, estabilizarse gradualmente y, por último, disminuir. Visto en un contexto de este tipo —aunque no se puede estimar la duración de esas etapas—, las actitudes

de los países productores de petróleo, según lo reflejado en sus políticas y en sus planes de crecimiento, en el mejor de los casos, son miopes. En lugar de concentrarse en la tarea de acelerar las transformaciones socioeconómicas básicas, asignan la mayor parte de sus recursos a proteger con recelo el *statu quo*.

III

En esta sección, se compararán ciertos aspectos del desarrollo económico de Irán a lo largo de un periodo de diez a doce años con los de otros países en desarrollo. Los índices utilizados para mostrar los patrones de crecimiento en «otros países» son ciertos promedios obtenidos por el profesor Kuznets y que se resumen en el Cuadro 8.I de su libro *Modern Economic Growth (Crecimiento económico moderno)* (1973). Madrid: Aguilar)¹². Los promedios del profesor Kuznets aluden a grupos de países agrupados por su producto bruto interno (PBI) per cápita. En el caso de Irán, el uso del PBI per cápita puede ser engañoso, dado que la diferencia entre el PBI y el producto bruto nacional (PBN) puede ser del 10 % del PBI, debido a las operaciones de las compañías petroleras extranjeras.

El ingreso promedio per cápita de Irán fue estimado en USD 192 en 1963/4 por el Banco Central de Irán¹³. A los fines de la comparación con Irán, el grupo relevante de países sería aquel cuyo PBI per cápita oscile entre los USD 100 y los USD 199, en lugar del siguiente grupo que está dentro del rango de los USD 200 y los USD 349. Sin embargo, ambos grupos aparecen en los cuadros relevantes para indicar posibles tendencias de cambio.

La participación en la actividad económica

Los datos totales sobre la población y la mano de obra del Cuadro 10 se refieren al censo de 1956 y a los resultados del censo de población de 1966. El hecho de que la población económicamente activa de Irán sea solo del 30 % aproximadamente de su población total (comparado con el 39,2 % para el grupo de países del rango de USD 100 y USD 199) puede explicarse, en parte, por su alto porcentaje de población (46 %) menor de quince años y, en parte, por la baja participación de las mujeres en la actividad económica. El Estudio de Muestras Agrícolas de 1960 y las

Estadísticas de la Mano de Obra de 1964 (ver Cuadro 10) confirman este último punto.

Cuadro 10. Participación en la actividad económica: Irán y otros países

Irán	Promedios de Kuznets			
			PBI per cápita de USD 200 a USD 349 (17 países)	PBI per cápita de USD 100 a USD 199 (24 países)
Población económicamente activa como % de la población total				
	Censo de 1956	Censo de 1966		
1. Total	31	27,3	38,7	39,2
2. Femenina	10	8,2	20,6	19,6
Población económicamente activa como % de la población rural (estudio de muestra agrícola de 1960)				
1. Total	32			
2. Masculina	52			
3. Femenina	11			
Número de trabajadores de todos los establecimientos de Irán por sexo (primer trimestre de 1964). Departamento de los Trabajadores, Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales				
	Número de empleados	Porcentaje (%)		
Total	907.439	100		
Masculino	864.675	95		
Femenino	42.764	5		

Fuente: Documentos antes citados y Kuznets, S. (1966). *Modern Economic Growth*, Cuadro 81, Yale.

La baja participación de las mujeres en la actividad económica en Irán refleja más que prejuicios religiosos o problemas para definir «actividad económica». Puede mostrar la ética aceptada de un típico Estado patriarcal. Países como Irán o Arabia Saudita que rápidamente pasaron de ser una sociedad tradicional a ser un Estado rentista pueden alcanzar un ingreso promedio per cápita bastante considerable sin atravesar los cambios organizacionales usualmente relacionados con el proceso de crecimiento económico capitalista (o socialista). Las mismas organizaciones y costumbres económicas (o incluso sociopolíticas) vinculadas con esas organizaciones pueden prevalecer durante largo tiempo antes de que los «efectos del gasto» de las rentas externas comiencen a crear suficientes presiones para desafiarlas. Si consideraremos que los resultados de los censos de 1956 y de 1966 son precisos, la disminución en el porcentaje

de la población económicamente activa parecerá perturbadora, ya que el aumento del número de estudiantes solo puede dar cuenta del 50 % de esa reducción.

Patrones sectoriales de la producción

Como se muestra en el Cuadro 11, el patrón de crecimiento de Irán tiene la peculiaridad de que su sector A-¹⁴ parece estar mucho más cerca de la del grupo de países con un PBI per cápita de entre USD 200 y USD 574 que de la del grupo con un PBI menor a USD 200.

Cuadro 11. Porción de los principales sectores en el PBI, Irán 1959/60-1963/4 y otros países, antes de la década de los cincuenta

	Irán					Promedios de Kuznets	
	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	PBI per cápita de USD 200 a USD 574 (5 países)	PBI per cápita por debajo de USD 200 (12 países)
1. Sector A-	28,7	28,6	28,0	26,1	23,8	20,5	46,0
2. Sector M+	19,1	19,5	19,7	20,5	21,5	34,0	21,5
3. Sector petrolero	15,3	15,1	15,4	16,8	17,4	0	0
4. Sector S-	36,9	36,8	36,9	36,6	37,3	45,5	32,6
% del PBI (sin el sector petrolero)							
1. Sector A-	33,9	33,7	33,1	31,4	28,9		
2. Sector M+	22,5	23,0	23,3	24,6	26,0		
3. Sector S-	43,6	43,3	43,6	44,0	45,1		

El Sector M+ abarca la minería, las manufacturas, la construcción, el agua, la electricidad, el transporte y las telecomunicaciones. Para conocer las definiciones del Sector A- y del Sector S-, ver pág. 444, nota 14 y pág. 447, nota 15. Fuente: Kuznets, *loc. cit.*, (1966). *Preliminary Estimate of Iran's National Income*. The Central Bank of Irán, Teherán.

En 1963/4, la cuota del sector A- del PBI de Irán era del 23,8 %. En cambio, la cuota del sector S-¹⁵ de ese país era de algún modo más grande que la de los países con un PBI per cápita menor a USD 200. Una vez que el sector petrolero se elimina del PBI, la cuota del sector S- en 1963/4 alcanza el 45,1 %, muy cerca de la cuota del grupo de países con un mayor PBI per cápita. Aunque el número de años (cinco) para los que las cifras del PBI están disponibles no es suficiente para mostrar ninguna tendencia, el aumento en las cuotas del sector petrolero y del sector S- puede considerarse de cierto interés.

Quizá, la cuota relativamente mayor del sector S- puede explicarse a través de los siguientes argumentos:

1. Dado que las rentas externas corresponden al gobierno sin afectar considerablemente la economía local, es razonable esperar que la parte final de la demanda de la matriz *input-output* de los Estados rentistas se vea más afectada por el gasto de las rentas externas que la parte interindustrial.
2. La abundancia de divisas reduce el precio relativo de todos los bienes importables, comparados con los bienes no importables —principalmente, servicios y rentas—. Mientras que los precios de los *commodities* importados no se ven afectados por los cambios en la demanda interna, en el caso de bienes y servicios no importados son sus precios los que primero cambian.
3. También puede existir un importante elemento de monopolio en la valuación de los servicios en los países rentistas que está por encima de los elementos de monopolio usualmente encontrados en la mayoría de los países subdesarrollados. Debido a que se le paga la renta externa al gobierno, este puede sentirse tentado a premiar a sus empleados y partidarios con aumentos regulares de salario, beneficios adicionales o contratos lucrativos, etcétera.

A largo plazo, esta distorsión en la valuación del producto puede originar el cambio de la mano de obra, el talento y la capacidad organizacional de la agricultura y la industria a los servicios.

Distribución sectorial de la mano de obra. En el Cuadro 12, podemos observar que la distribución de la población económicamente activa de Irán está cerca de las cuotas promedio de la mano de obra de varios sectores de países con un PBI per cápita menor a USD 200. Más del 45 % de esa población estuvo involucrada en el sector A- y el 28,3 % en el sector S-, en 1964. Esto, en combinación con la distribución sectorial de productos antes mencionada, es suficiente para provocar cierta disparidad en el producto sectorial por trabajador. El hecho de que la distribución de la mano de obra no se haya ajustado sola a la productividad sectorial puede ser un indicio

tanto de las rigideces institucionales como de la velocidad con que Irán se ha visto afectado económicamente por los ingresos petroleros.

Cuadro 12. Distribución sectorial de la población económicamente activa: Irán 1956 y 1964, y otros países, a principios de la década del cincuenta.

	Población económicamente activa de Irán (censo de 1956)		Población económicamente activa estimada de Irán en 1964		Promedios de Kuznets para la porción de la mano de obra sin incluir el trabajo doméstico no remunerado	
	Millones	%	Millones	%	PBI per cápita de USD 200 a USD 574	PBI per cápita por debajo de USD 200
1. Sector A-	3,326	56,4	2,733	45,5	37,9	57,6
2. Sector M+	1,396	23,6	1,570	26,2	29,8	19,5
4. Sector S-	1,186	20,0	1,691	28,3	32,3	22,9

Fuente: Censo de población de 1956 de Irán y estudio de muestra poblacional de 1964. Kuznets, *loc. cit.*

Producto sectorial por trabajador. El Cuadro 13 muestra el producto sectorial relativo por población económicamente activa para Irán en 1963/4. La productividad de los involucrados en la agricultura y en la industria es de 0,53 y de 0,82, respectivamente, del promedio para ese país. Por el contrario, para el sector S- es de 1,31. El producto sectorial por trabajador de Irán habría estado cerca del producto sectorial por trabajador de países más avanzados (en el rango de USD 200 a USD 574 de PBI per cápita) si no fuera por su bajo producto por trabajador en la industria. La disparidad entre el producto sectorial por trabajador A- y S- probablemente sería más marcada, en parte, debido a la caída en el producto por trabajador de la agricultura¹⁶ y, en parte, porque las rentas externas se reciben y se gastan principalmente en los pueblos.

Cuadro 13. Producto sectorial relativo por población económicamente activa para Irán 1963/64 y por trabajador para otros países, a principios de la década del cincuenta

	Irán	Promedios de Kuznets	
	Por población económicamente activa	PBI per cápita de USD 200 a USD 574 (5 países)	PBI per cápita por debajo de USD 200 (12 países)
			Por trabajador
1. Sector A- a escala nacional	0,53	0,54	0,8
2. Sector M+ a escala nacional	0,82	1,14	1,10
3. Sector S- a escala nacional	1,31	1,41	1,42
4. Sector S- a escala nacional (sin el petróleo)	1,60	—	—
5. Sectores M+ y S- a escala nacional	1,02	2,37	1,60
6. Sector S- a Sector M+	1,61	1,24	1,29

Fuente: Cuadros 11 y 12, y Kuznets, *loc. cit.*

Sector manufacturero. Alrededor del 9 % de la mano de obra estimada iraní parece haberse involucrado en la actividad manufacturera en 1963, comparado con el 4,1 % y el 13,9 % de los promedios de los grupos con un PBI per cápita menor a USD 200 y de entre USD 200 y USD 574, respectivamente (ver Cuadro 14). En Irán el valor agregado por trabajador involucrado en el sector manufacturero está apenas por encima del valor agregado por trabajador del primer grupo y muy por debajo del valor agregado por trabajador del segundo grupo. La cuota del sector petrolero de Irán en valor agregado es casi tan grande como el de todas las otras industrias del país (ver Cuadro 15). Una vez que la cuota de valor agregado de la industria petrolera se excluye del total, la cuota de otras industrias comienza acercarse a la de los dos grupos de países (promedios del profesor Kuznets) que aparecen en el Cuadro 15. La cuota mayor de las industrias textiles en Irán puede deberse, en parte, a cuestiones históricas.

Cuadro 14. Número de trabajadores involucrados y valor agregado por persona en la actividad manufacturera, Irán, 1963, y otros países, 1953

	Irán 1963	Promedios de Kuznets (1953)	
		PBI per cápita de USD 200 a USD 574	PBI per cápita por debajo de USD 200
Número de trabajadores involucrados	837.526	—	—
Trabajadores involucrados como % de la mano de obra total (se asume que es del 0,42 de la población)	9%	13,9%	4,1%
Valor agregado por persona involucrada en la actividad manufacturera	USD 595*	USD 1.389†	USD 567†

* Sin incluir al sector petrolero y en USD de 1963. † En USD de 1948.

Fuente: Censo Industrial de Irán, 1963. Kuznets, *op. cit.*

Cuadro 15. Estructura de manufactura: porciones en el valor agregado, Irán, 1963, y otros países, a fines de la década del cincuenta.

	Irán			% de los promedios de Kuznets	
	Valor agregado en mil millones de riales	Porción del % del valor agregado (con el petróleo)	Porción del % del valor agregado (sin el petróleo)	PBI per cápita de USD 200 a USD 349 (7 países)	PBI per cápita de USD 100 a USD 199 (16 países)
Alimentos, bebidas y tabaco	13,2	19,1	35,8	34,3	38,2
Textiles	9,7	14,4	26,2	20,2	10,8
Indumentaria y calzado	1,4	2,0	3,8	4,3	5,4
Productos de madera	0,9	1,3	2,4	4,0	7,2
Papel, impresión, publicación	0,4	0,5	1,1	4,4	4,4
Cuero y caucho	0,8	1,2	2,1	3,3	2,2
Sustancias químicas (sin los productos del petróleo)	1,4	2,0	3,8	9,4	10,1
Minerales no metálicos	0,7	1,0	1,9	5,5	6,4
Metales básicos	0,1	0,1	0,2	4,4	1,9
Productos metálicos	7,8*	11,3*	21,1*	9,2	10,6
Todo el resto (sin la industria petrolera)	0,4	0,5	1,1	1,2	2,6
Industria petrolera	32,1	46,6	—	—	—
Total con la industria petrolera	68,9	100	—	—	—
Total sin la industria petrolera	36,8	—	100	—	—

Fuente: Censo Industrial de Irán, 1963. Kuznets, *loc. cit.*

* Alrededor del 60 % de equipo de transporte.

Los productos derivados del papel, la imprenta, las publicaciones, las sustancias químicas, los minerales no metálicos y los metales básicos en Irán tienen una cuota menor de valor agregado que en los dos grupos de países —lo que puede reflejar el menor grado de industrialización iraní—. Sin embargo, la cuota de valor agregado de productos metálicos parece ser el doble de la de los dos grupos de países. Más del 60 % del valor agregado de los «productos metálicos» refleja el valor agregado del equipo de transporte que puede estar relacionado con el tamaño de Irán y con el volumen de su comercio exterior. La no integración de la industria petrolera en la economía iraní puede apreciarse a través de la pequeña cuota de las sustancias químicas.

El Cuadro 16 compara el valor agregado por trabajador del sector manufacturero de Irán con el de los dos grupos de países. Nuevamente, las cifras más significativas para Irán son aquellas que excluyen el valor agregado en la industria petrolera del total del valor agregado en el sector manufacturero. Un 58 % de la mano de obra manufacturera iraní está involucrada en textiles, indumentaria y calzado, en los que el valor agregado por trabajador es mucho menor que el valor agregado promedio por trabajador en todo el sector manufacturero (0,57 y 0,32, respectivamente). En esas industrias, el valor agregado relativo por trabajador también es considerablemente bajo con respecto al de los dos grupos de países utilizados por el profesor Kuznets. En cambio, el valor agregado por trabajador es relativamente alto en sustancias químicas (4,40) y en cueros y caucho (2,23). No obstante, solo el 1,6 % de la mano de obra manufacturera de Irán participa en esas industrias. Los productos metálicos también muestran un valor agregado relativo por trabajador alto (2,19) y también abarcan un 9 % de la mano de obra manufacturera.

Cuadro 16. Valor agregado por trabajador en las principales industrias relativo al valor agregado por trabajador involucrado en todo el sector manufacturero, Irán, 1963, otros países, a fines de la década del cincuenta

	Irán				% de los promedios de Kuznets		
	Número de trabajadores involucrados	Porcentaje del total de empleados	Valor agregado por trabajador involucrado, en riales	Valor agregado por trabajador relativo al valor agregado por trabajador involucrado en todo el sector manufacturero		PBI per cápita de USD 200 a USD 349 (7 países)	PBI per cápita de USD 100 a USD 199 (16 países)
				Con el sector petrolero	Sin el sector petrolero		
Alimentos, bebidas y tabaco	159.867	19	84.000	1,03	1,84	1,16	1,34
Textiles	383.744	46	25.300	0,31	0,57	0,91	0,72
Indumentaria y calzado	101.012	12	13.900	0,17	0,32	0,53	0,56
Productos de madera	32.733	4	27.500	0,34	0,61	0,69	0,67
Papel, impresión, publicaciones	5087	0,6	78.700	0,96	1,72	1,05	1,86
Cuero y caucho	7997	0,9	101.000	1,22	2,23	1,06	1,00
Sustancias químicas (sin los productos del petróleo)	7168	0,8	197.000	2,40	4,4	1,59	1,8
Minerales no metálicos	32.180	4	21.800	0,27	0,49	0,85	1,00
Metales básicos	2066	0,2	48.700	0,59	1,09	1,69	1,36
Productos metálicos	79.772	9	98.000	1,19	2,19	0,87	0,81
Todo el resto (sin la industria petrolera)	11.307	1	35.500	0,43	0,79	0,8	1,33
Industria petrolera	14.583	2	2.200.000	26,7		—	—
Total con la industria petrolera	837.526	100	82100				
Total sin la industria petrolera	822.943		44.700				

Fuente: Censo Industrial de Irán, 1963, y Kuznets, op. cit.

Distribución del PBI por tipo de uso. El Cuadro 17 muestra que el consumo privado de Irán se encuentra más cerca del consumo privado del grupo de países con un PBI per cápita de USD 200 a USD 349 que del grupo con un PBI per cápita de USD 100 a USD 199. Sin embargo, el gasto público en consumo parece ser más bajo que el de ambos grupos, mientras que la formación bruta de capital interno (FBCI) está por encima de los dos grupos para los años 1959/60 y 1960/1, y por debajo para los años 1962/3 y 1963/4.

Debido a la crisis económica y política de 1960/4, que fue, al menos parcialmente, provocada por una caída en los precios del crudo y por una disminución en la tasa de aumento de los ingresos petroleros, el periodo de 1959/60 a 1963/4, para el cual hay estimaciones preliminares disponibles del ingreso nacional de Irán, puede no ser muy útil para determinar las tendencias a largo plazo. Varios indicadores económicos muestran que tanto el gasto público como la inversión han aumentado mucho desde 1964 —después de un aumento del 70 % de los ingresos petroleros—. La formación bruta de capital nacional (FBCN) muestra un mayor grado de estabilidad que la FBCI. El hecho de que en Irán la primera no esté muy por encima de los promedios calculados por el profesor Kuznets es un indicio de que los ingresos petroleros no se han usado como ahorros «adicionales» para la formación de capital. En parte, han reemplazado los ahorros ordinarios.

La cuota relativamente más pequeña de consumo público en el PBN también puede deberse al hecho de que durante esos años el gobierno tuvo que respetar un programa de estabilización que de alguna forma le impusieron varios organismos monetarios y de desarrollo internacionales, así como un grupo de países prestamistas. Por supuesto, el gasto público actual total ha estado aumentando a un ritmo superior a la tasa de crecimiento de la economía.

Cuadro 17. Distribuciones de PBI por tipo de uso, Irán, 1959/60-1963/64, y otros países, década del cincuenta (porción del % del PBN)

	Irán					Promedios de Kuznets	
	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	PBI per cápita de USD 200 a USD 349	PBI per cápita de USD 100 a USD 199
1. Gasto de consumo privado	75,4	74,0	75,3	77,1	75,7	75,6	73,2
2. Gasto de consumo público	9,7	9,4	9,5	9,7	10,6	11,7	11,9
3. Formación bruta de capital interno	18,2	19,2	17,1	14,0	13,1	16,9	16,4
4. Cambio neto en reclamos extranjeros	-3,3	-2,6	-1,9	-0,8	+0,6	-1,5	-1,2
5. Formación bruta de capital nacional (= 3+4)	14,9	16,6	15,2	13,2	13,7	12,7	14,9

Fuente: Banco Central de Irán (1966). *Preliminary Estimate of Iran's National Income 1959/60-1963/64*. Teherán. Kuznets, op. cit.

Ingresos y gasto públicos. El Cuadro 18 proporciona un indicio de la dependencia del gobierno iraní de los ingresos petroleros como su principal fuente de financiamiento. La cuota de ingresos petroleros del total de los ingresos públicos aumentó del 11 % en 1954 al 50 % en 1965. Los derechos aduaneros son otro elemento importante de los ingresos públicos. Las divisas obtenidas de la exportación de crudo hacen posibles grandes cantidades de importaciones.

La pequeña cuota de impuestos directos en los ingresos públicos (alrededor del 7 % para Irán) reduce el poder redistributivo de la política fiscal de los países rentistas. El gobierno solo puede actuar a través del gasto. Aun con fines de estabilización, la política fiscal no puede ser tan eficaz como en otros países; por lo tanto, se debe depender más de la política monetaria. Cabe señalar que el gobierno de Irán recibe alrededor del 70 % de sus ingresos solo de las exportaciones de petróleo y de los derechos aduaneros. A pesar de que no hay razón alguna por la cual los gobiernos de los países productores de petróleo no deban ejercer un mayor control fiscal, al menos sobre los gastos de sus presupuestos, en realidad, rara vez lo hacen: gastan todo lo que reciben.

Cuadro 18. Economía pública central de Irán: principales fuentes de ingresos como porcentajes de ingresos totales, 1954-1965

Ingresos	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1. Ingresos petroleros (y primas de concesiones)	11	37	39	47	51	40	42	42	46	46	61	50
2. Derechos aduaneros	27	23	19	18	16	22	22	19	16	18	15	17
3. Impuestos directos	5	5	4	5	7	8	8	8	8	8	7	9
4. Otros impuestos e ingresos internos	35	28	28	26	24	24	25	26	30	28	18	24
5. Subsidios extranjeros	22	7	10	4	2	6	3	5	—	—	—	—
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Varias estimaciones que se dieron en diferentes intervalos de tiempo, proporcionadas por el Ministerio de Economía, Plan Organization, USOM/Irán, etcétera. Las cifras usadas no eran totalmente coherentes, ya que algunas aludían a la recaudación real, mientras que otras aludían a los ingresos presupuestados. Sin embargo, las diferencias no son notorias.

Los Cuadros 19 y 20 proporcionan cierto indicio de la tendencia del gasto público. El gasto en defensa representa alrededor del 40 % del gasto público total, mientras que educación y salud representan cerca del 22 % y del 7 %, respectivamente. El gasto de Irán en salud parece ser menor al de los dos grupos de países que aparecen en el Cuadro 21.

El Cuadro 19 muestra que la inversión pública iraní cayó del 48 % del gasto público total en 1954 al 27 % en 1964. Así, mientras los ingresos petroleros asumían una proporción más grande en los ingresos totales, la inversión se convertía en una proporción más pequeña del gasto público.

Cuadro 19. Economía pública central de Irán: principales gastos como porcentajes del gasto total, 1954-9 y 1963-6

Ingresos	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1963	1964	1965	1966
Defensa	38	41	40	39	40	38	39	38	42	45
Educación	16	14	20	22	18	18	23	21	22	23
Salud y bienestar	7	6	5	5	7	6	5	7	7	11
Inversión pública	48	38	47	43	39	34	22	27	—	—

Fuente: Documentos de trabajo de diferentes intervalos de tiempo del Ministerio de Economía, Plan Organization, USOM/Irán y AID.

Cuadro 20. Gasto público en salud y educación, Irán, 1959 y 1963, otros países, finales de la década del cincuenta (% del PBN)

	Irán		Promedios de Kuznets	
	1959	1963	PBI per cápita de USD 200 a USD 574 (7 países)	PBI per cápita por debajo de USD 200 (15 países)
1. Educación	2,0	2,7	2,0	2,7
2. Salud	0,7	0,5	1,2	1,0
3. Educación y salud	2,7	3,2	3,2	3,7
4. Cuota del gasto en inversión privada (%)	3,5	4,5	4	5

Fuente: Según el Cuadro 19 y Kuznets, *loc. cit.*

La distribución de los fondos de inversión pública es bastante interesante. El Cuadro 21 muestra la versión revisada del Tercer Plan de Desarrollo de Irán. La cuota de las industrias y de la minería está por debajo del 12 %, mientras que la cuota del transporte y de las comunicaciones es de casi el 24 %, y la cuota del desarrollo urbano y viviendas es de alrededor del 9 % en la última revisión del Plan. Las distribuciones para agricultura y riego están representadas principalmente por la construcción de grandes represas.

Cuadro 21. Programas revisados del Tercer Plan de Irán (1962-1968)

	Programa de 140.000 millones de riales		Programa de 200.000 millones de riales*		Programa de 230.000 millones de riales†	
	en mil millones	%	en mil millones	%	en mil millones	%
1. Agricultura y riego	30,3	21,6	45,0	22,5	49,0	21,3
2. Industrias y minas	16,6	11,9	21,9	11,0	27,0	11,7
3. Combustible y energía	26,1	18,6	27,0	13,5	41,5	18,0
4. Transporte y comunicaciones	30,0	21,5	50,0	25,0	56,0	24,3
5. Educación	13,5	9,6	17,9	8,9	17,4	7,6
6. Salud	10,0	7,2	13,9	6,9	13,5	5,9
7. Mano de obra	6,2	4,4	8,0	4,0	3,6	1,6
8. Desarrollo urbano	4,5	3,2	8,0	4,0	7,0	3,1
9. Estadísticas	0,8	0,6	0,8	0,4	0,8	0,3
10. Planificación y viviendas	2,0	1,4	7,5	3,8	14,2	6,2
Total	140,0	100,0	200,0	100,0	230,0	100,0

* Revisado en 1963.

† Revisado en 1966.

Fuente: Plan Organization de Irán.

El «aspecto estructural» del desarrollo económico y la baja prioridad otorgada a las industrias y a la minería solo se acentúan cuando se consideran las cifras de desembolso y no las distribuciones planificadas. El Cuadro 22 muestra los desembolsos reales para las industrias y la minería del Plan. Solo el 9,4 % de los fondos asignados a la inversión de nuevas industrias fueron desembolsados durante la primera mitad del periodo del Tercer Plan. El Segundo Plan de Desarrollo, tomado a mitad del periodo, también mostró las mismas características: baja prioridad para las industrias (8 % del total de las asignaciones) y alta prioridad para el transporte (35 %) y otras actividades vinculadas con la construcción (represas, planes de mejoras urbanas, etcétera). Ver Cuadro 23.

Cuadro 22. Desembolsos para programas industriales y de minería de Plan Organization de Irán, 1962-1965/6

	% de gasto planificado	Gasto real como % del gasto planificado
1. Asistencia técnica a inversores privados en industrias	2,2	21,2
2. Inversión en las unidades industriales existentes del sector público	9,6	52,1
3. Asistencia técnica a inversores privados en minería	1,1	52,7
4. Inversión en minas nuevas del sector público	1,9	36,8
5. Inversión en industrias nuevas	66,7	9,4
6. Créditos a largo plazo para inversores y participación en su inversión	18,5	48,1
	100,0	21,9

Fuente: Plan Organization de Irán.

Cuadro 23. Segundo Plan de Desarrollo de siete años revisado de Irán, 1955-62

	Mil millones de riales	%
1. Agricultura y riego	18,9	22
2. Transporte y comunicaciones	30,4	35
3. Industria y minería	6,7	8
4. Asuntos sociales	11,7	13
5. Desarrollo regional	12,2	14
6. Otros gastos	7,0	8
Total	87,2	100

Fuente: Plan Organization de Irán.

Estructura del comercio exterior. El Cuadro 24 muestra que el comercio total de materias primas en Irán ha aumentado del 11,4 % del PBN en 1954 al 29,7 % en 1965. El comercio total de materias primas y servicios ha aumentado durante el mismo periodo del 14 % al 35 % del PBN. Lo que importa aquí no es tanto el tamaño absoluto de la proporción del comercio exterior con respecto al PBN (que puede estar relacionado con el tamaño del país, entre otros factores), sino su rápido aumento a lo largo de un periodo de doce años.

Cuadro 24. Proporción del comercio exterior del PBN, Irán, 1954-65 (% del PBN)*

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1. Comercio total de commodity	11,4	15,1	19,4	21,7	24,6	24,6	23,2	21,1	21,7	22,1	27,0	29,7
2. Comercio total de commodity sin las exportaciones de petróleo	10,7	11,7	14,7	15,0	16,4	17,0	15,8	14,3	13,2	13,4	15,9	19,2
3. Total de commodity y de servicios comercializados	14,0	18,5	23,1	26,1	31,5	31,5	29,0	26,7	27,0	27,5	36,0	35,0
4. Valor de las exportaciones de petróleo como % del total de las exportaciones de commodity	20	57	61	68	71	73	73	77	81	80	84	79

* Las cifras del PBN para los años 1959-63 fueron obtenidas del Banco Central de Irán (1966), *Preliminary Estimate of Iran's National Income*, Teherán. Las cifras del PBN para 1964 y 1965 fueron obtenidas aumentándole un 5 % y un 7 %, respectivamente, a la cifra de 1963. Asimismo, las cifras para 1956-8 fueron obtenidas sobre la base de una tasa de crecimiento del 5 % y para 1955 y 1954 sobre una base del 4 % y del 3 %, respectivamente. Esas tasas no son más que «estimaciones informadas».

Fuente: Banco Central de Irán, *Monthly Bulletins*.

El mismo Cuadro también muestra cómo las exportaciones de petróleo han aumentado de un 20 % de las exportaciones totales de las materias primas a alrededor del 80 % durante el periodo de 1962-1965. No solo las ganancias de las exportaciones del crudo, sino también los gastos locales de las compañías petroleras y los pagos adicionales realizados al gobierno por parte de varias empresas extranjeras para nuevas concesiones ayudan a proporcionar las divisas necesarias para la expansión de las importaciones. La disponibilidad total de las divisas y la tasa de crecimiento de sus partes componentes aparecen en el Cuadro 25. El predominio de los ingresos petroleros es evidente.

Cuadro 25. Recaudaciones de divisas, Irán, 1954-65 (millones de USD)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Ingresos petroleros	22	92	140	208	270*	261	285	291	342	388	665†	519‡
Porcentaje anual de cambio	—	+320	+51	+49	+30	-3	+9	+2	+16	+13	+72	-22
Compra de divisas de compañías petroleras	12	47	40	48	74	77	74	100	95	83	89	93
Porcentaje anual de cambio	—	+290	-15	+20	+54	+4	-4	+35	-5	-13	+5	+4
Exportaciones ordinarias	95	70	90	98	86	95	106	88	82	97	89	132
Porcentaje anual de cambio	—	-26	+28	+9	-12	+10	+11	-12	-7	+18	-8	+48
Préstamos y subsidios extranjeros	81	92	141	116	62	114	124	152	54	19	34	116
Porcentaje anual de cambio	—	+14	+54	-18	-53	+82	+9	+23	-65	-65	+64	+240
Total	237	327	430	502	551	618	653	693	626	638	933	938
Porcentaje anual de cambio	—	+36	+32	+23	+10	+14	+5	+6	-10	+2	+52	+0,5

* Incluye el pago de la concesión por USD 25 millones.

† Incluye el pago de la concesión por USD 185 millones.

‡ Incluye el pago de la concesión por USD 5 millones.

Fuente: Banco Central de Irán, *Monthly Bulletin*.

La proporción de las importaciones del PBN aparece en el Cuadro 26. Pasó del 0,08 en 1954 al 0,19 en 1965. Sin embargo, resulta interesante observar que, como en el caso de los ingresos y el gasto públicos, la proporción de las importaciones del PBN se desvía de la tendencia durante el periodo de 1960 a 1964, cuando la tasa de aumento de los ingresos petroleros disminuyó debido a una reducción del precio del crudo. Exceptuando estos años de crisis, la relación de los cambios en las importaciones con los cambios en el PBN es extremadamente alta, entre el 0,50 y el 0,60.

Además, el Cuadro 26 realza cambios anuales bastante cercanos en materia de ingresos petroleros y de importaciones. Resulta interesante observar que el año 1964, en el que finalizó la crisis económica de cuatro años que sufrió Irán, fue el año en el que los ingresos petroleros aumentaron un 70 % y la disponibilidad total de divisas iraníes subió un 52 %.

Cuadro 26. Proporción de las importaciones del PBN y cambios en los ingresos petroleros, Irán, 1954-65

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1. Proporción de las importaciones del PBN	0,08	0,11	0,13	0,14	0,17	0,17	0,15	0,14	0,13	0,13	0,16	0,19
2. Relación de los cambios en las importaciones con los cambios en el PBN	—	1,0	0,62	0,23	0,70	0,23	0,02	-0,27	-0,33	0,17	0,74	0,58
3. Cambios anuales en las importaciones (%)	—	+38	+30	+24	+25	+6	+7	-5	-4	+7	+27	+25
4. Cambios anuales en los ingresos petroleros	—	+306	+52	+48	+34	-7*	+9	+2	+18	+13	+70	-17*

* La aparente caída de los ingresos petroleros se debe a un bono único que el gobierno iraní recibió el año anterior por haber otorgado nuevas concesiones petroleras. Así, los ingresos petroleros provenientes de las exportaciones de petróleo no han disminuido.

Fuente: Banco Central de Irán, *Monthly Bulletins*. Las cifras del PBN para 1959-63 fueron obtenidas del Banco Central de Irán (1966), *Preliminary Estimate of Iran's National Income*, Teherán. Las cifras para los otros años fueron obtenidas de acuerdo con el procedimiento descrito en el Cuadro 24.

Comportamiento del sistema monetario. La creación del crédito por parte del sistema bancario parece seguir el flujo de los ingresos petroleros, aunque bastante separada de los efectos expansionistas de la disponibilidad de activos extranjeros en el sistema monetario. Ningún conjunto de cifras coherente está disponible para la totalidad el periodo de 1951 a 1965 (las definiciones de varios indicadores fueron modificadas por el Banco Central en 1960, año de su nacimiento). Por consiguiente, se han utilizado dos series distintas en los Cuadros 27 y 28 para mostrar cómo los avances del sistema monetario con respecto a los sectores público y privado aumentaron a tasas anuales que oscilan entre el 6 % y el 20 % para el sector público, y entre el 11 % y el 62 % para el sector privado antes de la crisis de 1960/4. Parece que el mismo patrón se desarrolló después de 1964.

Cuadro 27. Reclamos del sistema bancario a los sectores público y privado, Irán, 1954-60 (mil millones de riales)

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Reclamos para el sector privado	8,06	9,72	10,82	13,98	22,61	32,24	—
Porcentaje de cambio anual	—	+20	+11	+28	+62	+42	
Reclamos para el sector público	17,05	17,31	19,34	22,9	27	28,93	32,35
Porcentaje de cambio anual	—	—	+12	+20	+18	+6	+11
Total de reclamos	25,11	27,03	30,16	36,88	49,61	61,17	—
Porcentaje de cambio anual	—	+8	+11	+22	+34	+23	

Fuente: *International Financial Statistics*, junio de 1962.

Cuadro 28. Reclamos netos del sistema bancario a los sectores público y privado, Irán, 1960-65 (en miles de millones de riales)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
1. Reclamo neto al sector privado	29,4	33,8	36,0	39,6	48,8	56,1
2. Porcentaje de cambio anual		+15	+6,5	+10,0	+23,2	+15,0
3. Reclamo neto al sector público	18,0	12,3	11,0	11,9	4,1	17,4
4. Porcentaje de cambio anual		-32	-10,6	+8,2	65,5	+324,4
5. Total de reclamos netos	47,4	46,1	47,0	51,5	52,9	73,5
6. Porcentaje de cambio anual		-3	+2,0	+9,6	+2,7	+38,9

Fuente: Banco Central de Irán (1965). *Annual Report*.

El comportamiento cíclico del sistema monetario respecto al sector privado puede quizá explicarse por el hecho de que una proporción considerable del endeudamiento de este sector es utilizada para financiar las importaciones. Una vez que los ingresos petroleros no aumentan lo suficientemente rápido y se adoptan medidas para reducir las importaciones, se afecta automáticamente la demanda de crédito del sector privado. Las agencias del gobierno reducen sus inversiones tanto por falta de fondos como para economizar divisas —que también reduce su demanda de crédito al sistema bancario—. Por consiguiente, el sistema monetario se encuentra sujeto a las presiones que siguen a la entrada de rentas externas. Dada la ineficiencia de la política fiscal según lo antes descrito, la política monetaria se convierte en un instrumento muy débil de implementación de medidas contracíclicas.

Patrones de distribución del ingreso. Las estadísticas de distribución del ingreso de Irán son muy escasas. Los sueldos y los salarios de la población urbana trabajadora aparecen en el Cuadro 29. Cabe destacar que los sueldos y los salarios anuales de cerca de 389.000 empleados públicos son casi el 50 % más que los sueldos y los salarios combinados de alrededor de 785.000 operarios y no operarios del sector privado. Los sueldos y los salarios de los empleados públicos no incluyen viáticos, gastos de alojamiento, gastos médicos, etcétera. La diferencia entre los niveles de ingreso de los grupos gobernantes y los de los gobernados es mayor de lo que las cifras indican. Los empleados públicos se están convirtiendo así en una clase rentista privilegiada.

Cuadro 29. Población urbana con empleo y sus salarios y sueldos, Irán, 1964-65

	Número de empleados	Sueldos y salarios semanales promedios por empleado (riales)	Total de sueldos y salarios anuales (mil millones de riales)
A. Operarios:			
1. Trabajadores agrícolas	57.068	406,5	1,196
2. Trabajadores no calificados	168.854	343,3	3,090
3. Trabajadores calificados	264.976	632,6	8,700
4. Trabajadores especializados	18.220	1452,6	1,360
5. Altamente especializados	3356	6785,9	1,183
Subtotal	512.474		15,529
B. No operarios:			
1. Empleados del sector público	389.677	1804,1	36,554
2. Empleados del sector privado	263.698	690,5	9,467
Subtotal	653.375		46,021
Total	1.165.849		61,550

Fuente: Ministerio de Trabajo (1966). A Study of Manpower Problems of Iran's Urban Sector. *Studies in Manpower Problems*, Vol. 3. Teherán.

En el Cuadro 30, se ha intentado calcular la cuota de sueldos y salarios del PBN. Pero la cifra del 45 % debe ser tratada solo como una aproximación debido a las estimaciones arbitrarias realizadas en su obtención. El hecho de que la cuota del ingreso de la propiedad haya podido aumentar durante el Segundo Plan es reconocido por todos y fue tratado explícitamente en el Marco del Tercer Plan. La reversión de esta tendencia fue uno de los objetivos del Tercer Plan. No obstante, estudios recientes¹⁷ del Banco Central de Irán —a pesar de que están basados en una muestra limitada— sugieren que la distribución del ingreso pudo haberse tornado más desigual durante los últimos años. Se descubrió que esto fue más marcado en los pueblos más grandes, sin duda porque el ingreso de la propiedad tiende a aumentar más rápidamente en esos lugares. El hecho de que la distribución de la tierra no haya alcanzado las crecientes disparidades en materia de distribución del ingreso también es un aspecto interesante. Tal vez, el gobierno tenga que utilizar la política fiscal con fines redistributivos, aunque desde el punto de vista de los ingresos, pueda no tener apuro para hacerlo.

Cuadro 30. Porción de sueldos y salarios del PBN, Irán, 1964/65

	Mil millones de riales
1. Sueldos y salarios de 1,166 millones de empleados urbanos	61,550
2. Sueldos y salarios imputados* de 51.840 de trabajadores domésticos urbanos	0,919
3. Sueldos imputados† de 641.682 emprendedores urbanos y trabajadores independientes	36,000
4. Sueldos imputados* de 4,100 millones de trabajadores rurales	73,282
5. Total de sueldos	171,751
6. PBN estimado de 1964/65	405,600
7. Porcentaje de sueldos del PBN [(5)/(6) x 100]	45,000

* Se asume que ganan el sueldo de los trabajadores urbanos no calificados.

† Se asume que ganan el sueldo de los trabajadores promedio que trabajan de manera independiente. Toda diferencia que surja de este promedio es tratada como ingreso del capital humano.

Fuente: Cuadros 1, 4 y *The Manpower Sample Survey of Iran, 1964*.

IV

Desde mediados de la década del cincuenta, la economía iraní ha estado sujeta a los efectos de los gastos de los ingresos petroleros de rápido aumento y/o a los préstamos extranjeros obtenidos por la fortaleza de los ingresos petroleros futuros. Estos gastos han creado un conjunto de condiciones que casi no se parecen a las experiencias anteriores de Irán en materia de crecimiento económico. Las repercusiones de estos gastos no han sido uniformes en todos los sectores de la economía. La agricultura y la industria no han prosperado como lo ha hecho el sector de servicios de la economía. Aunque en algunos puntos se han establecido vínculos entre la economía tradicional y la nueva superestructura del comercio exterior y de los servicios que ha emergido del gasto de las rentas externas, el proceso todavía es poco sistemático y no tiene una dirección clara. Cualquiera sea la dirección, al parecer, su objetivo aún es atraer más «participación» extranjera, así como desarrollar y exportar más materias primas que no sean el petróleo. Este patrón solo es demasiado evidente en los casos del gas natural, petroquímicos y aluminio. Los problemas básicos de un país productor de materias primas no se reconocen totalmente ni se abordan seriamente. El resultado es que la masa del pueblo iraní es apenas alcanzada por los llamados «programas de desarrollo» que absorben una cantidad considerable de gastos de inversión del país. La participación del pueblo en la actividad económica —en especial, la de las mujeres— es extremadamente baja. La industrialización avanza a un ritmo lento, lo que

proporciona pocas oportunidades de empleo, y los fondos de inversión en el sector industrial no se utilizan para desarrollar industrias con mayor valor agregado por trabajador. Es considerable la disparidad de ingresos y de bienestar entre la población rural y urbana, y en los pueblos, entre los que empleados por el gobierno y los trabajadores del sector privado. El gasto y los programas públicos no solo se han tornado cada vez más dependientes de los ingresos petroleros, sino que los patrones de consumo del pueblo también están orientados completamente a la utilización de *commodities* importados. Al mismo tiempo, el nivel de la tecnología de la economía, la naturaleza de su organización sociopolítica y los estándares de la educación general y formación del pueblo son tales que se justifica el poco optimismo respecto a las perspectivas de crecimiento a largo plazo del país. Por supuesto que estas perspectivas pueden cambiar como resultado de la adopción de políticas adecuadas, pero, por el momento, la economía iraní continúa estando, como antes, a merced de las fluctuaciones del precio del petróleo y de las condiciones climáticas. En un sentido más general, se puede señalar lo siguiente:

1. Si descubrimos que el desempeño económico de la mayoría de los Estados rentistas es tan poco sorprendente como el de Irán durante el periodo de 1954-1965, parecería que hay suficiente justificación para dudar acerca de si la disponibilidad de capital y de divisas es tan crucial como a veces se asume que es para el proceso del desarrollo económico.
2. Dado que los factores organizacionales y tecnológicos pueden colapsar juntos en el caso de los países subdesarrollados (debido a que estos países están más preocupados por utilizar lo que ya conocen y no tanto por lograr nuevas brechas en tecnología), los aspectos organizacionales del crecimiento económico, incluida la estructura social y política de los países en desarrollo, asumen una importancia poco habitual. El cambio político puede resultar ser el factor con el precio sombra más alto de los Estados rentistas.
3. Aun con la mejor de las organizaciones, los Estados rentistas seguirán teniendo muchos problemas especiales que tendrán que resolver si desean que su crecimiento económico continúe sin inconvenientes y

que no sea interrumpido abruptamente cuando las rentas externas comiencen a fluctuar o incluso a disminuir. Al diseñar modelos económicos para estos países, sería conveniente introducir las rentas externas como una variable importante y establecer las relaciones funcionales entre esta y otras variables del sistema. El pasaje de ser un país exportador de materias primas a ser una economía industrial también debería planificarse deliberadamente.

4. Por cuestiones en parte tecnológicas y en parte sociopolíticas y económicas, pocos Estados rentistas pueden continuar como tales durante periodos muy largos. Al concentrarse en el tema de las regalías del petróleo, los países productores de crudo pueden descubrir que han ignorado el aspecto más importante de tener una industria tan grande en sus suelos: su potencialidad para generar crecimiento. La reversión de la política de las compañías petroleras sobre la minimización de aportes de las economías locales y sobre el desarrollo de las industrias auxiliares basadas en gas, energía y petroquímicos parece ser el camino más lógico para atravesar esta etapa de transición. El refinamiento y comercialización del petróleo por parte de los países productores tendrá el mismo efecto.
5. Son interesantes también los aspectos sociopolíticos de los Estados rentistas. Un gobierno que puede ampliar sus servicios sin recurrir a pesados impuestos logra una independencia del pueblo pocas veces vista en otros países. Sin embargo, no habiendo desarrollado una maquinaria administrativa eficaz a los fines de la recaudación, los gobiernos de los Estados rentistas pueden experimentar ineficiencia en cualquier actividad que requiera un amplio aporte organizacional. En términos políticos, el poder del gobierno para sobornar a los grupos de presión o para ejercer coerción contra los disidentes puede ser mayor que en otros casos. Por la misma razón, este poder es muy vulnerable, dado que la interrupción de las rentas externas puede dañar seriamente las finanzas del gobierno.
6. Los problemas vinculados con la distribución del ingreso no son fáciles de resolver en un país subdesarrollado que intenta alcanzar crecimiento rápido dentro del marco de un método de producción

capitalista. Estos problemas son más graves en los Estados rentistas debido a la concentración de vastas cantidades de renta externa en manos de unos pocos. Las tentaciones para la burocracia de un gobierno de convertirse en una clase rentista con su propia fuente de ingreso independiente son considerables.

Notas

* Título original “The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran”, en M.A. Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*, Oxford: Oxford University Press, 1970, pp. 428-467. ©1970 Oxford University Press, traducción autorizada al español.

1. Ver Issawi, C. & Yeganeh, M. (1962), *The Economics of Middle Eastern oil*, Londres. Cuadro 30, 105-6.
2. El valor neto agregado que se le atribuyó al trabajo en la industria del petróleo de Medio Oriente durante el periodo de 1948 a 1960 fue de solo el 8 % del valor neto agregado total. El 92 % restante representaba los recursos naturales y de capital; estos últimos eran proporcionados principalmente por empresas extranjeras. Ver Issawi & Yeganeh, *op. cit.*, Cuadro 31.
3. Para conocer una excepción interesante, ver Sarkis, N. (1962). *Le Pétrole, Facteur d'Intégration et de Croissance Economique*. Tesis (1961). París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
4. Smith, A. (1904). *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Libro II. Capítulo III: De la acumulación de capital o del trabajo productivo o improductivo. Londres: Methuen & Co., Ltd.
5. Rostow, W. W. (1948). *British Economy of the Nineteenth Century*. Oxford: Clarendon Press, 12.
6. Chenery, H. B., Shishido, S. & Watanabe, T. (1962). The Pattern of Japanese Growth 1914-1954. *Econometrica*, 30, 129.
7. Seers, D. (1964). The Mechanism of an Open Petroleum Economy. *Social and Economic Studies*, 13.
8. *Ibidem*, 236.
9. Sin embargo, ver *Tārīkh-i Sī-sāle-yi Bānk-i Millī-yi Irān, 1307-1337 (1928-1958)*, Bank Mellī Press, Teherān, 1959 (en persa); Pakdaman, N. (1965), *Economie Iranienne: Essai d'Analyse Structurale d'une Economie Sous-Developpée*, Tesis, París; Agah, M. (1958), *Some Aspects of Economic Development of Modern Iran*, Tesis, Oxford.

¹⁰. Djazaeri, M. (1937). *La Crise Économique Mondiale et ses Répercussions en Iran*. Tesis. París: Librairie Technique et Économique.

¹¹. Agah, M., *op. cit.*, 212.

¹². Yale, 1966. Hubiera sido mejor si esos promedios hubieran podido ser obtenidos de los datos relacionados con países que, de acuerdo con nuestro criterio, pueden ser Estados rentistas. *Crecimiento económico moderno* (1973). Madrid: Aguilar.

¹³. Ver *Estimate of Iran's National Income*, Teherán, 1966.

¹⁴. Que abarca la agricultura, la silvicultura y la pesca.

¹⁵. Compuesto por el comercio, la actividad bancaria, los seguros, el gobiernos y otros servicios.

¹⁶. El índice de la productividad promedio en la agricultura cayó de 100 en 1959/60 a 94,6 en 1963/4. Ver *Estimate of Iran's National income*, antes citado.

¹⁷. Ver *Preliminary Estimate of Iran's National Income*, Teherán, 1966.

El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*

Raúl Prebisch

I. Introducción

1. La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía allí cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo. Dos guerras en el curso de una generación, y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de la América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. En materia económica, las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende

a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad solo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de estos y de aquella, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Existe, pues, manifiesto desequilibrio, y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo.

De ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen estos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

2. Se encuentran, pues, los países de América Latina frente a un problema general muy vasto, en el cual convergen una serie de problemas parciales, a plantear previamente, para ir trazando luego el largo camino de investigación y acción práctica que habrá de recorrerse, si se tiene el firme designio de resolverlos.

Sería prematuro, en este primer informe, formular conclusiones cuyo valor sería el dudoso de toda improvisación. Es fuerza reconocer que en los

países latinoamericanos queda mucho por hacer en esta materia, tanto en el conocimiento de los hechos mismos, como en su correcta interpretación teórica. A pesar de tener estos países tantos problemas de índole semejante, ni tan siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países de América Latina el criterio o la experiencia especial de los grandes centros de la economía mundial. Mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente. Es pertinente, pues, presentar con claridad el caso de los países latinoamericanos, a fin de que sus intereses, aspiraciones y posibilidades, salvadas desde luego las diferencias y modalidades específicas, se integren adecuadamente en fórmulas generales de cooperación económica internacional.

Es por lo tanto muy amplia la tarea que se tiene por delante y grande la responsabilidad contraída. Para afrontar la una y realizar metódicamente la otra, habría que comenzar por aquel planteamiento previo de los principales problemas, con perspectiva de conjunto, exponiendo a la vez ciertas reflexiones generales, sugeridas por la experiencia directa de la vida económica latinoamericana. Tal es el propósito de esta introducción.

3. La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.

Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.

Si no fuera suficiente el razonamiento para persuadirnos de la estrecha conexión entre el desarrollo económico y el intercambio, ciertos hechos que están ocurriendo bastarían para ponerla de manifiesto. La mayor parte de los países latinoamericanos han aumentado intensamente su actividad económica, y se encuentran en un nivel de ocupación relativamente alto si se le compara con el anterior a la guerra. Este alto nivel de ocupación exige también elevadas importaciones, tanto de artículos de consumo, así inmediato como duradero, cuanto de materias primas y artículos de capital. Y en muchos casos, las exportaciones resultan insuficientes para satisfacer aquellas.

Esto es evidente cuando se trata de importaciones y otras partidas pasivas a pagar en dólares. Hay ya casos notorios, en ciertos países, de escasez de esta moneda, no obstante que los dólares suministrados por Estados Unidos al resto del mundo, al realizar sus propias importaciones, alcanzaron elevada cuantía. Es que el coeficiente de tales importaciones, con respecto al ingreso nacional de Estados Unidos, ha llegado a ser exiguo (no pasa del 3 %), al cabo de una baja persistente. No es de extrañar entonces que, a pesar del alto nivel de ingreso nacional de ese país, los recursos en dólares que así provee a los países de América Latina parezcan ser insuficientes para cubrir las importaciones requeridas por su intenso desenvolvimiento.

Es cierto que, conforme se restablezca la economía en Europa, se podrá aumentar provechosamente el intercambio con ella. Pero de allí no saldrán más dólares para América Latina, a menos que Estados Unidos aumente su coeficiente de importaciones de artículos europeos.

Aquí se encuentra, pues, el factor principal del problema. De no aumentar dicho coeficiente, es obvio que América Latina se vería forzada a desviar sus adquisiciones en Estados Unidos hacia aquellos países que suministren las divisas para pagarlas. Solución muy precaria, por cierto, pues significa con frecuencia tener que optar en favor de importaciones más caras o inadecuadas para sus necesidades.

Sería lamentable volver a caer en prácticas de este linaje cuando acaso pudiera lograrse una solución fundamental. Suele pensarse a veces que,

dado el enorme potencial productivo de Estados Unidos, es ilusorio suponer que este país pueda aumentar su coeficiente de importaciones, para dar al mundo esa solución fundamental. No se justifica una conclusión semejante, sin previo análisis de las causas que han llevado a Estados Unidos a reducir persistentemente su coeficiente de importaciones. Tales causas actúan en campo propicio cuando hay desocupación. Pero no habiéndola, cabría la posibilidad de superarlas. Por donde se comprende la trascendencia que tiene para América Latina, así como para todo el mundo, que el gobierno de Estados Unidos pueda cumplir su designio de mantener allí un alto nivel de ocupación.

4. No se discute que el desarrollo económico de ciertos países de América Latina y su rápida asimilación de la técnica moderna, en todo cuanto fuere aprovechable para ellos, dependen en alto grado de las inversiones extranjeras. El problema no es nada simple, por todas las implicaciones que contiene. Entre sus factores negativos, se recuerda, en primer lugar, el incumplimiento de servicios financieros durante la gran depresión de los años treinta. Es opinión general que ello no debiera repetirse. Encontramos aquí el mismo fondo que en el problema anterior. Los servicios financieros de estas inversiones, si no se realizan otras nuevas para compensarlos, deberán pagarse con exportaciones en la misma moneda; y si ellas no crecen correlativamente, se presentará, con el andar del tiempo, el mismo género de dificultades. Tanto más si las exportaciones caen violentamente, como en aquellos tiempos. Por ello, y mientras no se llegue a la solución fundamental referida, cabría preguntarse si no sería prudente orientar las inversiones hacia aquellas aplicaciones productivas que, al reducir directa o indirectamente las importaciones en dólares, permitan atender regularmente los servicios financieros.

5. En todo esto hay que precaverse de generalizaciones dogmáticas. Suponer que el cumplimiento de los pagos exteriores y el buen funcionamiento monetario dependen meramente de la decisión de seguir ciertas reglas del juego entraña un error de serias consecuencias. Aun en épocas en que funcionaba regularmente el patrón oro en los grandes centros, los países de la periferia latinoamericana encontraron enormes dificultades para mantenerlo y sus vicisitudes monetarias provocaron con frecuencia el anatema exterior. Experiencias posteriores, en países importantes, han

enseñado a percibir mejor ciertos aspectos de la realidad. Gran Bretaña, entre las dos guerras, ha tenido contratiempos de cierto parecido con los que ocurrían y siguen ocurriendo en nuestros países, históricamente refractarios a la rigidez del patrón de oro. Lo cual contribuye, sin duda, a la mejor comprensión de los fenómenos de la periferia.

El patrón oro ha dejado de funcionar como antes, y el manejo de la moneda se ha vuelto más complejo aún en la periferia. ¿Es que todas esas complejidades podrían dominarse con la firme aplicación de la buena doctrina? Pero la buena doctrina, para estos países, se encuentra todavía en una fase primaria de su formación. He aquí otro de los problemas de trascendencia: aprovechar la experiencia particular y general, para ir elaborando fórmulas mediante las cuales la acción monetaria pueda integrarse, sin antagonismos ni contradicciones, dentro de una política de desarrollo económico intenso y regular.

6. No vaya a interpretarse que las enseñanzas tradicionales carecen de valor. Si no brindan normas positivas, indican, al menos, lo que no puede hacerse sin comprometer la estabilidad de la moneda. Los extremos a que ha llegado la inflación en América Latina demuestran que la política monetaria no se ha inspirado en esas enseñanzas: como que, en general, ciertos países importantes de América Latina han aumentado su circulante más intensamente que los países obligados a cubrir ingentes gastos de guerra.

Este es otro de los aspectos del problema de la escasez de dólares. Es cierto, como se tiene dicho, que el alto nivel de ocupación acrecienta las importaciones. Pero no lo es menos que el crecimiento excesivo del circulante, en muchos casos, ha acentuado indebidamente la presión del balance de pagos, llevando a emplear las divisas en formas que no responden siempre a las genuinas exigencias del desarrollo económico.

Estos hechos tendrán que considerarse en el examen objetivo de las consecuencias del incremento inflacionario sobre el proceso de capitalización. No se puede desconocer, sin embargo, que en la mayor parte de los países latinoamericanos el ahorro espontáneo es insuficiente para cubrir sus necesidades más urgentes de capital. Pero, desde luego, la expansión monetaria no tiene la virtud de aumentar las divisas necesarias

para importar bienes de capital. Su efecto es de mera redistribución de ingresos. Hay ahora que averiguar si ello ha conducido a una más activa formación de capital.

7. Este punto es de importancia decisiva. La elevación del nivel de vida de las masas depende, en última instancia, de una fuerte cantidad de capital por hombre empleado en la industria, los transportes y la producción primaria, y de la aptitud para manejarlo bien.

En consecuencia, se necesita realizar una enorme acumulación de capital. Entre los países de América Latina, hay ya algunos que han demostrado su capacidad de ahorro, al punto de haber podido efectuar, mediante su propio esfuerzo, gran parte de sus inversiones industriales. Pero aun en ese caso, que no es general, la formación del capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización.

8. Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podrían contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejora inicial, una parte importante del incremento de producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro.

Pero ¿cómo lograr aumentos de productividad en magnitud suficiente? La experiencia de estos últimos años es aleccionadora. El crecimiento de la ocupación exigido por el desarrollo industrial ha podido realizarse, aunque no en todos los casos, con el empleo de gente que el progreso de la técnica iba desalojando de la producción primaria y de otras ocupaciones, especialmente de ciertos tipos de trabajos y servicios personales, de remuneración relativamente baja, y con la utilización del trabajo femenino. La ocupación industrial de gente desocupada o mal ocupada ha significado pues una mejora en la productividad, que se ha traducido en un aumento neto del ingreso nacional, cuando factores de otra índole no han provocado un descenso general de la eficacia productiva.

Con las grandes posibilidades de progreso técnico en la producción primaria, aun en países en que es ya grande, y con el perfeccionamiento de las industrias existentes, el incremento neto del ingreso nacional podría ir ofreciendo un margen de ahorro cada vez mayor.

Pero todo ello, y en la medida a que quiera reducirse la necesidad del aporte exterior, supone un esfuerzo inicial de capitalización, que no se concilia generalmente con el tipo de consumo de ciertos sectores de la colectividad, ni con la elevada proporción del ingreso nacional, absorbida, en varios países, por ciertos tipos de gastos fiscales que no aumentan directa ni indirectamente la productividad nacional.

Trátase, en fin de cuentas, de una manifestación del conflicto latente entre el propósito de asimilar con premura modos de existencia que los países de técnica más avanzada han logrado progresivamente, merced al aumento de su productividad, y las exigencias de una capitalización, sin la cual no nos será posible conseguir aumento semejante.

9. Por lo mismo que el capital es escaso y su necesidad muy grande, habría que ceñir su aplicación a un criterio de estricta eficacia, que no ha sido fácil seguir, dadas las circunstancias en las cuales se han desarrollado muchas industrias para afrontar situaciones de emergencia. Pero el proceso no ha avanzado tanto que resulte demasiado tardía la corrección de ciertas desviaciones, ni sobre todo imposible evitarlas en lo futuro.

A tal propósito, es necesario definir con precisión el objeto que se persigue mediante la industrialización. Si se la considera como el medio de llegar a un ideal de autarquía, en el cual las consideraciones económicas pasan a segundo plano, sería admisible cualquier industria que substituya importaciones. Pero si el propósito consiste en aumentar lo que se ha llamado con justeza el bienestar mensurable de las masas, hay que tener presentes los límites más allá de los cuales una mayor industrialización podría significar merma de productividad.

En otros tiempos, antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones. Nada autoriza a suponer, al menos por ahora, que

este fenómeno haya de repetirse, con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, O bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización. Esta última ha pasado a ser el modo principal de crecer.

Pero ello no significa que la exportación primaria haya de sacrificarse para favorecer el desarrollo industrial; no solo porque ella nos suministra las divisas con las cuales adquirir las importaciones necesarias al desenvolvimiento económico, sino también porque, en el valor de lo exportado, suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo, que no implica costo colectivo alguno. Si con el progreso técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social, van elevando el nivel del salario real, por otro, se podrá ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia, sin desmedro de esa actividad económica esencial.

10. Encuéntrase aquí uno de los límites de la industrialización, que conviene considerar atentamente al esbozar los planes de desarrollo. Otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países de América Latina, se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias que al otro. Ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que el siglo XIX supo atenuar en mucho. Cuando la Gran Bretaña demostró, con hechos, las ventajas de la industria, siguiéronla otros países. Pero el desarrollo industrial, aguijado por una activa concurrencia, se realizó en favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico y este permitía distribuir crecientes ingresos. Contrariamente a lo que ocurre cuando se trata de países industriales frente a países de producción primaria, se cumplían las ventajas clásicas de la división del trabajo: de la división del trabajo entre países iguales o casi iguales.

La posibilidad de que se llegue a malograr una parte importante del fruto del progreso técnico a causa de un excesivo fraccionamiento de los mercados es, pues, otro de los límites del desarrollo industrial de nuestros

países. Pero lejos de ser infranqueable, es de aquellos que una política clarividente de interdependencia económica podría remover con gran beneficio recíproco.

11. Si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros, implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil. Ha habido ensayos de política anticíclica; pero hay que reconocer que aún estamos en los comienzos de la dilucidación de este asunto. Es más, el debilitamiento que está ocurriendo en las reservas metálicas de varios países significa que la eventualidad de una contracción de origen exterior, no solo va a sorprenderlos sin plan de defensa, sino también sin los recursos propios, necesarios para facilitar las medidas que las circunstancias aconsejen.

Expuestos, en esta primera sección los lineamientos de los principales problemas, las siguientes secciones explayarán algunos de sus aspectos más salientes, que no sabrían omitirse, tanto por su intrínseca importancia, cuanto por la necesidad de dar comienzo a su investigación sistemática¹.

II. Ventajas del progreso técnico y los países de la periferia

1. Se ha afirmado en la parte precedente que las ventajas del progreso técnico se han concentrado principalmente en los centros industriales, sin traspasarse a los países que forman la periferia del sistema económico mundial. Por cierto que el aumento de productividad en los países industriales ha estimulado la demanda de productos primarios y ha constituido así un elemento dinámico importantísimo en el crecimiento de América Latina. Pero esto constituye asunto distinto de que se va a considerar en seguida.

En general, parece que el progreso técnico ha sido más acentuado en la industria que en la producción primaria de los países de la periferia, según se hace notar en un reciente informe sobre las relaciones de precios². En consecuencia, si los precios hubieran descendido en armonía

con la mayor productividad, la baja habría tenido que ser menor en los productos primarios que en los industriales; de tal suerte, que la relación de precios entre ambos hubiera ido mejorando persistentemente en favor de los países de la periferia conforme se desarrollaba la disparidad de productividades.

De haber ocurrido, este fenómeno habría tenido un profundo significado. Los países periféricos habrían aprovechado, con la misma intensidad que los países céntricos, la baja en los precios de los productos finales de la industria. Por tanto, los frutos del progreso técnico se hubiesen repartido parejamente en todo el mundo, según el supuesto implícito en el esquema de la división internacional del trabajo, y América Latina no tendría ventaja económica alguna en su industrialización. Antes bien, habría una pérdida efectiva, en tanto no se alcanzara igual eficacia productiva que en los países industriales.

Los hechos no justifican aquel supuesto. Como se advierte, por los índices del Cuadro 1, desde los años setenta del siglo pasado hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, la relación de precios se ha movido constantemente en contra de la producción primaria. Es de lamentar que los índices de precios no reflejen las variaciones de calidad ocurridas en los productos finales. Por ello no ha sido posible tenerlas en cuenta en estas consideraciones. En los años treinta, solo podía comprarse el 63 % de los productos finales de la industria que se compraban en los años sesenta del siglo pasado, con la misma cantidad de productos primarios; o sea que se necesitaba en término medio el 58,6 % más de productos primarios para comprar la misma cantidad de artículos finales de la industria³. La relación de precios se ha movido, pues, en forma adversa a la periferia; contrariamente a lo que hubiera sucedido si los precios hubiesen declinado conforme al descenso de costo provocado por el aumento de productividad.

Durante el auge de la última guerra, como en todo auge cíclico, la relación se ha movido en favor de los productos primarios. Pero, sin haber sobrevenido una contracción, se está operando ya el típico reajuste, merced al cual los precios primarios van perdiendo la ventaja anteriormente conseguida.

El señalar aquella disparidad de precios no implica abrir juicio acerca de su significado desde otros puntos de vista. Podría argüirse, en efecto, en lo tocante a equidad, que los países que se esforzaron en conseguir un alto grado de eficacia técnica no tenían por qué compartir sus frutos con el resto del mundo. De haberlo hecho, no se hubiera concentrado en ellos la enorme capacidad de ahorro que tienen; cabe preguntarse si el progreso técnico hubiese tenido sin ella el ritmo tan intenso que ha caracterizado el desarrollo capitalista. De todos modos, ahí está la técnica productiva, a disposición de quienes tengan la aptitud y perseverancia para asimilarla y aumentar la productividad del propio trabajo. Pero todo ello es ajeno a esta introducción. El propósito que se persigue es subrayar un hecho, al cual, no obstante sus considerables proyecciones, no suele dársele el lugar que le corresponde, cuando se distingue el significado de la industrialización en los países periféricos.

Cuadro 1. Relación entre los precios de productos primarios y artículos finales de la industria (precios medios de importación y exportación respectivamente, de acuerdo con los datos del *Board of Trade*) (Base: 1876-80 = 100)

Periodo	Cantidad de artículos finales de la industria que se pueden obtener con una cantidad determinada de productos primarios
1876-80	100,0
1881-85	102,4
1886-90	96,3
1891-95	90,1
1896-1900	87,1
1901-05	84,6
1906-10	85,8
1911-13	85,8
—	—
1921-25	67,3
1926-30	73,3
1931-35	62,0
1936-38	64,1
—	—
1946-47	68,7

Fuente: Naciones Unidas, *Postwar Price Relations in Trade Between Underdevelopment and Industrialization Countries*. Documento E/CN.1/Sub.3/W.5.

2. Un razonamiento simple, acerca del fenómeno que comentamos, nos permite formular las siguientes consideraciones:

Primero: Los precios no han bajado conforme al progreso técnico, pues mientras, por un lado, el costo tendía a bajar, a causa del aumento de la productividad, subían, por otra parte, los ingresos de los empresarios y de los factores productivos. Cuando el ascenso de los ingresos fue más intenso que el de la productividad, los precios subieron, en vez de bajar.

Segundo: Si el crecimiento de los ingresos, en los centros industriales y en la periferia, hubiese sido proporcional al aumento de las respectivas productividades, la relación de precios entre los productos primarios y los productos finales de la industria no hubiese sido diferente de la que habría existido si los precios hubiesen bajado estrictamente de acuerdo con la productividad. Y dada la mayor productividad de la industria, la relación de precios se habría movido en favor de los productos primarios.

Tercero: Como, en realidad, la relación, según se ha visto, se ha movido en contra de los productos primarios, entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, es obvio que los ingresos de los empresarios y factores productivos han crecido, en los centros, más que el aumento de la productividad, y en la periferia, menos que el respectivo aumento de esta.

En otros términos, mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico⁴.

3. Antes de explicar la razón de ser de este fenómeno, que tanta importancia tiene para América Latina, conviene examinar cómo se transmiten los efectos del incremento de productividad.

Con tal propósito, se presenta un ejemplo ilustrativo en el Cuadro 2, en el cual se supone que los índices de productividad por hombre han sido mayores en la industria que en la producción primaria. Para simplificar el ejemplo, se ha considerado que esta y aquella intervienen por partes iguales en el producto final.

Se supone, en un primer caso, que al aumentar la productividad de 100 a 120 en la agricultura y de 100 a 160 en la industria, no suben los ingresos de los empresarios y factores productivos, sino que bajan los costos. Si los precios descienden de acuerdo con los costos, la rebaja en los precios primarios resulta menor que en los industriales según señalan los índices correspondientes. Y en consecuencia, la relación entre ambos se ha movido en favor de los productos primarios, o sea de 100 a 116,7.

Cuadro 2. Ejemplo de la forma en que el fruto del progreso técnico se distribuye entre el centro y la periferia

Producción industrial (1)	Producción industrial (2)	Producción total ^a	Relaciones	
			1/3 x 100	2/3 x 100
Planeamiento: Aumenta la productividad según los índices siguientes				
100	100	100	—	—
120	160	140	—	—
Primer Caso: Los costos disminuyen de acuerdo con la producción y los precios de acuerdo con los costos, sin aumentar los ingresos				
100	100 ^b	100	100	100
83,3	62,5 ^b	71,4	116,7	87,5
Segundo Caso: Los costos disminuyen como en el caso anterior, pero los ingresos aumentan de la siguiente forma				
100	100	100	100	100
120	180	150	80	120
Precios resultantes después de los aumentos de ingresos				
100	100 ^b	100	100	100
99,9	112,5 ^b	107,1	93,3	105

a. Cifras correspondientes al producto final.

b. Parte del precio correspondiente al valor agregado en la producción industrial.

Esta es precisamente la relación que hubiera permitido a los productores primarios participar, con igual intensidad que los industriales, en el incremento de la producción final. En efecto, si la productividad primaria aumenta de 100 a 120, y si con 100 de productos primarios se puede comprar ahora, como acaba de verse, 116,7 de productos finales de la industria, ello quiere decir que los productores primarios pueden adquirir ahora 140 de tales productos, en vez de los 100 de antes, o sea que obtienen un aumento de la misma intensidad que el ocurrido en la producción final, aumento que evidentemente también obtuvieron los productores industriales.

Estos resultados se alteran sensiblemente cuando se varían los ingresos, en el segundo caso. Supóngase que, en la industria, el incremento de los ingresos es mayor que el incremento de la productividad y que en la producción primaria, ambos incrementos son iguales. En consecuencia, la relación de precios se mueve en contra de la producción primaria, pasando de 100 a 93,3; de tal manera que los productores primarios, no obstante su aumento de productividad de 100 a 120, solo pueden adquirir 112,0 de productos finales, contra 100 anteriormente. En cambio, un cálculo semejante permitiría demostrar que los productores industriales pueden adquirir ahora 168 de productos finales, contra 100 que adquirirían antes.

Obsérvese que mientras los productores primarios pueden aumentar sus adquisiciones de productos finales menos intensamente de lo que ha aumentado su productividad, los productores finales se benefician más de lo que correspondería al aumento de la suya.

Si en vez de suponer que los ingresos de la producción primaria han subido paralelamente a su productividad, se hubiese supuesto un ascenso inferior, la relación de precios, como es lógico, se habría desmejorado más aún, en perjuicio de aquella.

El empeoramiento de 36,5 % en la relación de precios entre los años setenta del siglo pasado y los años treinta del presente, sugiere la posibilidad de que haya ocurrido un fenómeno de este tipo.

4. En síntesis, si a pesar de un mayor progreso técnico en la industria que en la producción primaria, la relación de precios ha empeorado para esta, en vez de mejorar, parecería que el ingreso medio por hombre ha crecido en los centros industriales más intensamente que en los países productores de la periferia.

No podría comprenderse la razón de ser de este fenómeno sin relacionarlo con el movimiento cíclico de la economía y la forma en que se manifiesta en los centros y la periferia. Pues el ciclo es la forma característica de crecer de la economía capitalista y el aumento de productividad, uno de los factores primarios de crecimiento.

Hay, en el proceso cíclico, una disparidad continua entre la demanda y la oferta globales de artículos de consumo terminados en los centros cíclicos. En la creciente, la demanda sobrepasa a la oferta y en la menguante, ocurre lo contrario.

La cuantía y las variaciones del beneficio están íntimamente ligadas a esa disparidad. El beneficio aumenta en la creciente y tiende así a corregir el exceso de demanda, por el alza de los precios, y disminuye en la menguante y tiende así a corregir el exceso de oferta, por la baja de aquellos.

El beneficio se traslada desde los empresarios del centro a los productores primarios de la periferia mediante el alza de los precios. Cuanto mayores son la competencia y el tiempo que se requiere para acrecentar la producción primaria, con relación al tiempo de las otras etapas del proceso productivo, y cuanto menores son las existencias acumuladas, tanto más grande es la proporción del beneficio que se va trasladando a la periferia. De ahí un hecho típico en el curso de la creciente cíclica: los precios primarios tienden a subir más intensamente que los precios finales, en virtud de la fuerte proporción de los beneficios que se trasladan a la periferia.

Si ello es así, ¿cómo se explicaría que, con el andar del tiempo y a través de los ciclos, los ingresos en el centro hayan crecido más que en la periferia?

No hay contradicción alguna entre ambos fenómenos. Los precios primarios suben con más rapidez que los finales en la creciente, pero también descienden más que estos en la menguante, en forma tal que los precios finales van apartándose progresivamente de los precios primarios a través de los ciclos.

Véanse ahora las razones que explican esta desigualdad en el movimiento cíclico de los precios. Se ha visto que el beneficio se dilata en la creciente y se comprime en la menguante, tendiendo a corregir la disparidad entre la oferta y la demanda. Si el beneficio pudiera comprimirse en la misma forma en que se ha dilatado, no habría razón alguna para que ocurriera ese movimiento desigual. Ocurre precisamente porque la compresión no se realiza en esa forma.

La razón es muy sencilla. Durante la creciente, una parte de los beneficios se ha ido transformando en aumento de salarios, por la competencia de unos empresarios con otros y la presión sobre todos ellos de las organizaciones obreras. Cuando, en la menguante, el beneficio tiene que comprimirse, aquella parte que se ha transformado en dichos aumentos ha perdido en el centro su fluidez, en virtud de la conocida resistencia a la baja de los salarios. La presión se desplaza entonces hacia la periferia, con mayor fuerza que la naturalmente ejercible de no ser rígidos los salarios o los beneficios en el centro, en virtud de las limitaciones en la competencia. Cuanto menos pueden comprimirse así los ingresos en el centro, tanto más tendrán que hacerlo en la periferia.

La desorganización característica de las masas obreras en la producción primaria, especialmente en la agricultura de los países de la periferia, les impide conseguir aumentos de salarios comparables a los vigentes en los países industriales o mantenerlos con amplitud semejante. La compresión de los ingresos —sean beneficios o salarios— es, pues, menos difícil en la periferia.

De todos modos, aun cuando se conciba en la periferia una rigidez parecida a la del centro, ello tendría por efecto aumentar la intensidad de la presión de este sobre aquella. Pues al no comprimirse el beneficio periférico, en la medida necesaria para corregir la disparidad entre la oferta y la demanda en los centros cíclicos, seguirán acumulándose existencias de mercaderías en estos y contrayéndose la producción industrial, y por consiguiente la demanda de productos primarios. Y esta disminución de demanda llegará a ser tan fuerte como fuere preciso para lograr la necesaria compresión de los ingresos en el sector primario. El reajuste forzado de los costos de la producción primaria, durante la crisis mundial, nos ilustra acerca de la intensidad que puede adquirir este fenómeno.

La mayor capacidad de las masas, en los centros cíclicos, para conseguir aumentos de salarios en la creciente y defender su nivel en la menguante, y la aptitud de esos centros, por el papel que desempeñan en el proceso productivo, para desplazar la presión cíclica hacia la periferia, obligando a comprimir sus ingresos más intensamente que en los centros, explican por qué los ingresos en estos tienden persistentemente a subir con

más fuerza que en los países de la periferia, según se patentiza en la experiencia de América Latina.

En ello está la clave del fenómeno, según el cual, los grandes centros industriales no solo retienen para sí el fruto de la aplicación de las innovaciones técnicas a su propia economía, sino que están asimismo en posición favorable para captar una parte del que surge en el progreso técnico de la periferia.

III. América Latina y la elevada productividad de Estados Unidos

1. Estados Unidos es ahora el centro cíclico principal del mundo, como lo fue en otros tiempos Gran Bretaña. Su influencia económica sobre los otros países es manifiesta. Y en esa influencia, el ingente desarrollo de la productividad de aquel país ha desempeñado papel importantísimo. Ha afectado intensamente el comercio exterior y, a través de sus variaciones, el ritmo de crecimiento económico del resto del mundo, y la distribución internacional del oro.

Los países de la América Latina, con un fuerte coeficiente de comercio exterior, son extremadamente sensibles a esas repercusiones económicas. Se justifica, pues, examinar las proyecciones de aquel fenómeno y los problemas que traen consigo.

2. Que los precios no han bajado conforme al aumento de la productividad en Estados Unidos, es un hecho conocido, al que recientes investigaciones de S. Fabricant han dado una expresión precisa. En el periodo que abarcan tales investigaciones, esto es, los cuatro decenios anteriores a la Segunda Guerra Mundial, los costos de la producción manufacturera han descendido, con ritmo regular y persistente. El movimiento de los precios no tiene nada de común con ese ritmo. La creciente productividad no ha influido en ellos, sino en los ingresos. Los salarios han subido, a medida que bajaba el costo real. Pero no toda la mejora de la productividad se ha manifestado en ellos, pues una parte apreciable se ha reflejado en la disminución de la jornada de trabajo.

El aumento de ingresos, provocado por la mayor productividad, se extiende, en más o menos tiempo, a toda la actividad económica, por el conocido proceso que no es del caso recordar. Actividades en las cuales el progreso técnico ha sido insignificante o no ha existido, como ciertos tipos de servicios, han aumentado también sus ingresos, en virtud de este proceso. En algunos grupos sociales, el incremento ha ocurrido con gran lentitud; mientras tanto, el resto de la colectividad disfruta de ventajas que, conforme se fue produciendo el necesario ajuste, tuvo que ir cediendo a aquellos. Pero los nuevos aumentos de productividad fueron compensando, generalmente con creces, lo que se iba transfiriendo a los grupos rezagados.

No cabría detenerse a señalar este hecho, si no diera un ejemplo bien ilustrativo del tipo de ajuste que la industrialización progresiva de América Latina irá provocando necesariamente. La industrialización, al aumentar la productividad, hará subir los salarios y encarecerá relativamente el precio de los productos primarios. De este modo, al subir sus ingresos, la producción primaria irá captando en forma gradual aquella parte del fruto del progreso técnico que le hubiera correspondido por la baja de los precios. Como en el caso de aquellos grupos sociales rezagados, es claro que este ajuste significará pérdida de ingreso real en los sectores industriales, pérdida tanto menor cuanto más pequeño fuere su coeficiente de importaciones; pero, en fin de cuentas, esa pérdida podría ser generosamente compensada con el fruto de sucesivas innovaciones técnicas.

3. Se ha dicho en otro lugar que, pues los precios no siguen a la productividad, la industrialización es el único medio de que disponen los países de América Latina para aprovechar ampliamente las ventajas del progreso técnico. Sin embargo, la teoría clásica había encontrado otra solución. Si las ventajas de la técnica no se propagaban a través de los precios, se extenderían de igual modo por medio de la elevación de los ingresos. Acaba de verse que esto es precisamente lo que ocurrió en Estados Unidos, así como en los otros grandes centros industriales. Pero no sucedió lo mismo en el resto del mundo. Para ello, hubiera sido esencial que en el mundo entero existiese la misma movilidad de factores de la producción que se produjo en el amplio campo de la economía interna de aquel país. Esa movilidad es uno de los supuestos esenciales

de aquella teoría. Pero, en realidad, presentóse una serie de obstáculos al fácil desplazamiento de los factores productivos. Sin duda, los salarios de Estados Unidos tan altos con respecto al resto del mundo hubieran atraído grandes masas humanas hacia aquella nación, las cuales hubiesen influido muy desfavorablemente sobre esos salarios, tendiendo a reducir su diferencia con los del resto del mundo.

Tal hubiera sido el efecto de la aplicación de una de las reglas esenciales del juego clásico: rebajar sensiblemente el nivel de vida de la población de Estados Unidos, en comparación con los niveles efectivamente alcanzados.

Basta enunciar este hecho para comprender que la protección de ese nivel de vida, logrado tras mucho esfuerzo, tenía que prevalecer sobre las presuntas virtudes de un concepto académico. Pero las reglas clásicas del juego forman un todo indivisible. Y no se concibe lógicamente cómo, eliminada una de ellas, las otras puedan servir para extraer normas absolutas que regulen las relaciones entre los centros y los países periféricos.

4. Es tanto más digno de reflexión este punto, cuanto que el mismo progreso técnico de Estados Unidos, tan superior al del resto del mundo, ha tenido por consecuencia otra desviación muy importante de aquellas reglas.

Según ya se dijo, Estados Unidos ha llegado a un bajísimo coeficiente de importaciones, no mayor del 3 %. En el año 1929, era del 5 %. El descenso no es un fenómeno nuevo, sino de larga data. En los últimos cien años, el ingreso nacional aumentó alrededor de dos veces y media más que las importaciones.

El progreso técnico es uno de los factores que más contribuyen a explicar este fenómeno. Aunque parezca paradoja, la mayor productividad ha contribuido a que aquel país prosiga y acentúe su política proteccionista, después de haber alcanzado la etapa de madurez económica. La explicación es sencilla. El progreso técnico, en una época determinada, no obra por igual en todas las industrias. Pero al extender a las industrias de menor progreso los mayores salarios provocados por la gran productividad de las industrias avanzadas, las primeras pierden su posición favorable para competir con industrias extranjeras, que pagan menores salarios. Si se recuerda que hoy

los salarios en Estados Unidos son dos o dos veces y media mayores que en Gran Bretaña, se tendrá una idea del significado de este factor. Han necesitado así protección actividades más eficaces que las exteriores, pero de menor productividad que el nivel medio del propio país. Por ejemplo, no obstante el gran perfeccionamiento de la técnica agrícola, se ha necesitado proteger la agricultura, para defender algunas de sus ramas, importantes en razón de sus ingresos relativamente altos, comparados con los de competidores extranjeros. Inglaterra siguió una política diametralmente opuesta, cuando le tocó obrar anteriormente como centro propulsor. Pero no podría afirmarse que volvería a hacerlo y a desarticular su economía, si recorriera nuevamente el mismo camino histórico. Los Estados Unidos constituyen una unidad económica poderosa y bien integrada, y en parte, lo deben a su política deliberada cuya trascendencia se está, pues, muy lejos de desconocer. Pero tampoco ha de ignorarse que ello ha traído, para el resto del mundo, condiciones incompatibles con el funcionamiento de la economía internacional, tal como esta existía antes de la Primera Guerra Mundial, cuando el centro británico practicaba las reglas del juego en la moneda y el comercio exterior.

5. Es en estas nuevas condiciones de hecho de la economía internacional donde ha comenzado a desenvolverse el proceso de industrialización de América Latina. El problema fundamental está en adaptarse a esas condiciones —en la medida en que no puedan transformarse— procurando encontrar nuevas reglas, concordantes con la nueva realidad.

Mientras ello no ocurra, seguirá prevaleciendo, con ligeras intermitencias, si se quiere, una tendencia tenaz hacia el desequilibrio. Su razón de ser radica en este hecho. Mientras en Estados Unidos, según se ha visto, ha venido disminuyendo el coeficiente de importaciones, en los países de América Latina tiende a subir el coeficiente de importaciones en dólares, obligándoles tal subida a tomar medidas de defensa, para atenuar sus efectos. Son varios los motivos.

Primero: Por lo mismo que el progreso técnico es mayor en Estados Unidos que en cualquier otra parte, la demanda de bienes de capital que la industrialización trae consigo trata de satisfacerse preferentemente en ese país.

Segundo: El desarrollo técnico se manifiesta continuamente en nuevos artículos que, al modificar las formas de existencia de la población, adquieren el carácter de nuevas necesidades, de nuevas formas de gastar el ingreso de América Latina, que generalmente substituyen a formas de gasto interno.

Tercero: Aparte de esos artículos, que representan innegables ventajas técnicas, hay otros hacia los cuales se desvía la demanda, en virtud de la considerable fuerza de penetración de la publicidad comercial. Créanse nuevos gustos que exigen importaciones, en desmedro de gustos que podrían satisfacerse internamente.

Que no es posible hacer bajar sistemáticamente el coeficiente de importaciones, por un lado, y dejarlo crecer libremente, por otro, bajo la influencia de los factores que acaban de verse, es una proposición bien comprobada en los graves acontecimientos de los años treinta. Tenemos ahora suficiente perspectiva para comprender la significación de tales sucesos y derivar de ellos la enseñanza que entrañan. Pero antes se debe mencionar un hecho más.

Ya se ha expresado que la industrialización de la América Latina, si se realiza con clarividencia, ofrecerá la posibilidad de aumentar sensiblemente el ingreso nacional, al dar empleo más productivo a las masas de población ahora empleadas en ocupaciones de escasa productividad.

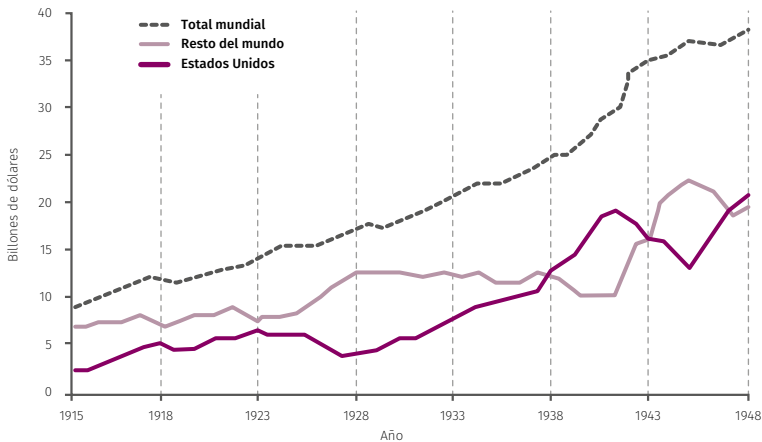
El aumento de ingreso conseguido hasta ahora, ya se está viendo, significa acentuar la acción de aquellos factores sobre la demanda de importaciones en dólares. Cuanto más aumenta el ingreso de estos países, en consecuencia, mayor se hace su necesidad de importaciones. Con lo cual vuelve a plantearse la cuestión de la escasez de dólares, cuya importancia aconseja especial consideración.

IV. El problema de la escasez de dólares y sus repercusiones en América Latina

1. Tan pronto como van apareciendo ciertos síntomas de un problema de escasez de dólares, es natural dirigir la mirada al pasado, no muy lejano, en que los Estados Unidos concentraban en sus arcas una cantidad rada vez mayor del oro del mundo, como se comprueba en los Gráficos 1 y 2.

2. Antes de la Primera Guerra Mundial, tenían el 26,5 % de las reservas mundiales; y al comenzar la Segunda, ya habían llegado al 50,9 %; y si bien la terminaron con el 36,5 %, están ahora acrecentando otra vez su participación, hasta llegar nuevamente alrededor de la mitad de dichas reservas, en 1948.

Gráfico 1. Reservas de oro de Estados Unidos y del resto del mundo

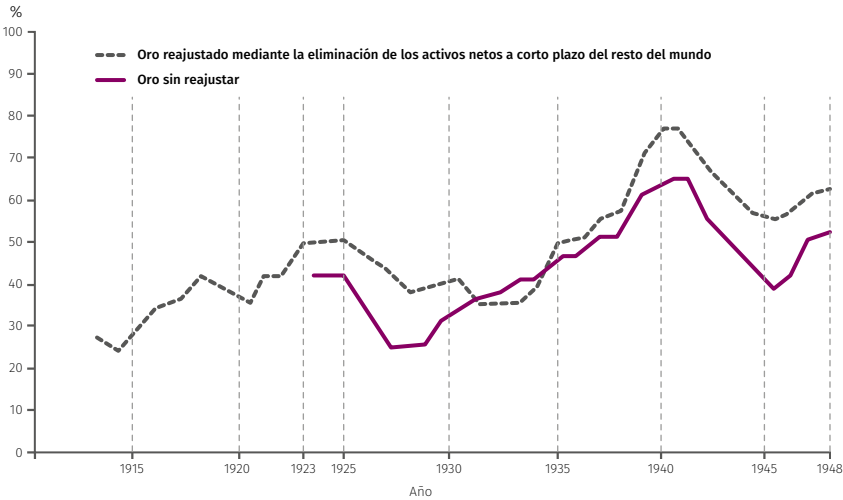


Nota: De las tenencias de oro de Estados Unidos se ha eliminado la cifra de los activos netos a corto plazo en dólares pertenecientes a los países del resto del mundo, puesto que ellos representaban haberes monetarios de estos y no de aquel. Dada la gran cantidad de estos activos netos en ciertos períodos, los resultados del reajuste son importantes. Por ejemplo, en 1947 los Estados Unidos tendrían el 60 % del oro del mundo, en tanto que eliminando los depósitos en dólares, su participación se reduce al 48,6 % del oro del mundo.

La escasez de dólares significa que aquel país no compra mercaderías y servicios, ni presta dinero, en la medida en que otros países necesitan aquella moneda para cubrir sus necesidades, sean o no justificadas. Hay que acudir entonces a las reservas monetarias y liquidar dólares o enviar oro a Estados Unidos.

Por más que esta disminución de reservas no tarde en provocar perturbaciones monetarias, la atracción de oro hacia el centro cíclico principal, si es persistente, no constituye un mero problema monetario: es la expresión manifiesta de un fenómeno dinámico mucho más profundo, relacionado con el ritmo y el modo de crecimiento económico de los distintos países.

Gráfico 2. Participación de los Estados Unidos en las reservas mundiales de oro



Fuente: Ver Gráfico 1.

Según sea el tipo de su propio crecimiento, la acción del centro principal puede manifestarse, a través de las oscilaciones cíclicas, en una tendencia continua a expulsar el oro que a él afluye y estimular el desarrollo económico del resto del mundo, por el contrario, a retenerlo tenazmente con efectos adversos para las fuerzas dinámicas mundiales.

El centro cíclico británico actuó históricamente en la primera forma. También lo hizo así en los años veinte el nuevo centro cíclico principal. Pero no en los treinta, en que prevaleció la segunda de estas formas, y los países del resto del mundo se vieron precisados a reajustar sus relaciones con aquel centro cíclico a fin de seguir creciendo, a pesar de la influencia depresiva de este y su fuerte absorción de metálico.

Los países de América Latina compartieron duramente con los otros la experiencia de los años treinta. Compréndese, entonces, que frente a los síntomas presentes de un nuevo problema de escasez de dólares, interroguen al pasado, con mejor perspectiva que antes, para cerciorarse de si los mismos factores que obraron en aquella época toman hoy a cobrar aliento.

2. Tales factores conciernen, por un lado, a la manera en que se reflejaron sobre el resto del mundo los fenómenos de contracción y auge del centro cíclico principal y, por otro, al descenso sensible de su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuando el centro principal contrae sus ingresos, en la menguante cíclica, tiende a propagar la contracción al resto del mundo. Si los ingresos de este no bajan simultáneamente, con la misma intensidad, sino con cierto retraso, surge un desequilibrio en el balance de pagos: el centro, por disminuir más pronto sus ingresos, restringe también sus importaciones y demás partidas pasivas con más fuerza que el resto del mundo, con lo cual este se ve forzado a enviarle oro. Si fuera concebible el equilibrio —que no lo es en la realidad cíclica—, el balance llegaría a nivelarse, cuando el descenso de los respectivos ingresos hubiese llegado a ser de la misma intensidad.

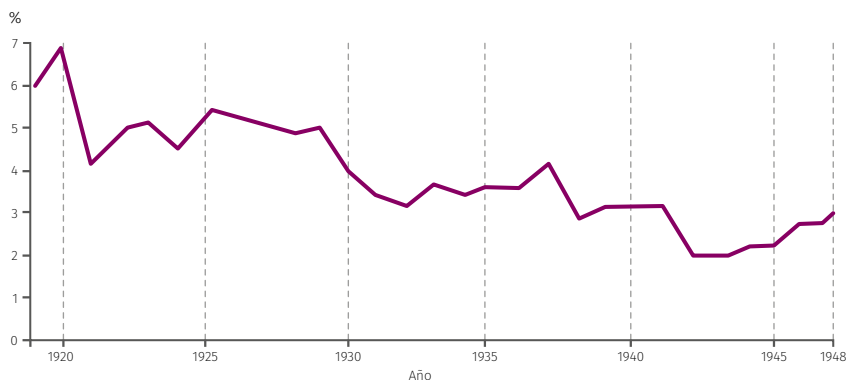
Pues bien, la contracción cíclica ocurrida en Estados Unidos, después de 1929, hubiera bastado para atraer gran parte del oro expulsado en el auge anterior, según acontecería típicamente en los ciclos del viejo centro principal. Pero en este caso, vino a obrar un factor que jamás había operado en la experiencia británica: el descenso del coeficiente de importaciones. Este descenso obedeció principalmente a dos hechos: la elevación de las tarifas aduaneras en 1929, por una parte, y por otra, la baja más intensa en los precios de los productos primarios importados, con respecto a los productos finales de la industria (que son los que influyen preponderantemente en el ingreso nacional). En el Gráfico 3, puede apreciarse la intensidad de este fenómeno.

El descenso del coeficiente de importaciones, en el centro cíclico principal, acentúa la tendencia a la acumulación de oro, resultante de la contracción de los ingresos. En efecto, las importaciones descienden allí con más intensidad aún que en el resto del mundo, y el desequilibrio del balance

se vuelve más adverso aún para este. No solo se necesitaría, como en el caso anterior, que los ingresos del resto del mundo se contrajesen con la misma intensidad que los del centro cíclico principal para que el balance se nivelara, sino con una intensidad mucho mayor. Los ingresos del resto del mundo tendrían que caer por debajo de los del centro cíclico principal, con tanta mayor fuerza, cuanto más haya descendido el coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas. Ha de recordarse que estas otras partidas, además de las importaciones, se redujeron también sensiblemente en virtud de la cesación de los empréstitos exteriores de Estados Unidos.

Después de haberse alcanzado el punto mínimo de la menguante, en 1933, sobrevino una nueva creciente. De acuerdo con la experiencia cíclica británica, el centro cíclico principal debió expulsar oro, como había ocurrido, en efecto, en la expansión de los años veinte. Sin embargo, sucedió todo lo contrario, y las reservas monetarias de Estados Unidos crecieron con extraordinaria amplitud, aun eliminando de las cifras, como se ha hecho en todos los gráficos, la gran cantidad de fondos exteriores, que, por otros motivos, fueron a depositarse en dólares en aquel país.

Gráfico 3. Coeficiente de importación de los Estados Unidos (relación de las importaciones con respecto a los ingresos)



Fuente: Los datos de ingreso han sido tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnetz, Nueva York, 1941, para el período 1918-1928; de *Statistical Abstract of the United States*, 1948 para el período 1929-1947 y de *Economic Indicators*, febrero de 1949 (U.S. Government Printing Office, Washington D.C.) para el año 1948. Los datos de importaciones han sido tomados de *Statistical Abstract of the United States* y de *Economic Indicators*.

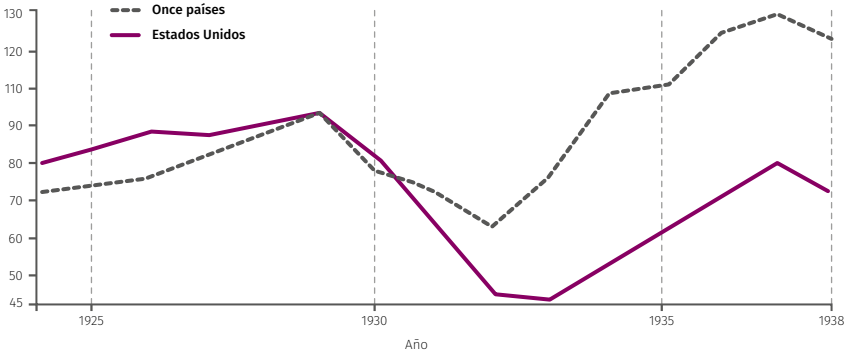
En ello desempeñó su papel el descenso del coeficiente referido. Para que el centro principal dejase de atraer oro, después de la contracción, y comenzase a expulsarlo, hubiese sido necesario que sus ingresos crecieran mucho más intensamente que los del resto del mundo: con tanta amplitud, cuanta fuese necesaria para compensar primero y sobrepasar después los efectos del descenso del coeficiente. Por ejemplo, si el coeficiente se reduce a la mitad, los ingresos del centro principal han de crecer al doble de los del resto del mundo, solo para contrarrestar los efectos de tal reducción.

Lejos de haber ocurrido este crecimiento relativamente mayor, los ingresos de Estados Unidos tardaron más tiempo que los del resto del mundo en alcanzar el nivel que habían tenido en 1929, si se juzga por lo acontecido en un grupo importante de países, según es dable observar en el Gráfico 4.

No es de extrañar, entonces, que el oro haya seguido acumulándose pertinazmente en el centro cíclico principal. Fue ingente, en efecto, la concentración de metálico en los Estados Unidos. Prácticamente, toda la producción de oro monetario del mundo, muy abundante por cierto después de 1933, fue a parar a aquel país. Las reservas del resto del mundo más bien declinaron ligeramente, como se observa en el Cuadro 1⁵.

3. Si el resto del mundo, en los treinta, se hubiera atenido en su desarrollo económico al solo estímulo proveniente de las importaciones y demás partidas pasivas de Estados Unidos, el ascenso de los ingresos en aquel habría sido mucho menos intenso que en este país. La causa, como ya se sabe, reside en la acción depresiva de la baja del coeficiente, según se dijo tantas veces. Pero no sucedió así, como acaba de verse en el Gráfico 3, pues los países allí representados aumentaron sus ingresos más ampliamente que Estados Unidos.

Gráfico 4. Ingreso nacional de Estados Unidos y de once países del resto del mundo (Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia) (números índices: Base 1929 = 100)



Fuente: Datos tomados de *National Income and its Composition*, por S. Kusnez, Nueva York, 1945, para el ingreso nacional de los Estados Unidos en el período 1924-1928 inclusive (págs. 310-11); *Statistical Abstract of the United States*, 1948 para el período 1923-1938; *World Economic Development: effects on advanced industrial countries*, por Eugene Staley, Montreal, 1945, para el ingreso correspondiente a once países (pag. 144, gráfico 13).

Si estos países, como los demás del resto del mundo, hubieran acrecentado así sus ingresos, sin modificar a su vez su coeficiente de importaciones, es obvio suponer que, al poco tiempo, les habría sido imposible continuar haciéndolo sin grave menoscabo de sus reservas monetarias. Si ello no ocurrió, fue justamente porque, para atenuar la contracción propagada desde el centro, ya habían reducido antes su coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas, y especialmente el de importaciones procedentes de Estados Unidos, que bajó más que el de otras procedencias. Ello permitió al resto del mundo no solamente crecer en la forma que se dijo, sino también, en varios casos, emplear parte de sus exportaciones en dólares para reducir sus deudas en los Estados Unidos.

¿Por qué el coeficiente de importaciones procedentes de los Estados Unidos se redujo con mayor severidad, en el resto del mundo, que el coeficiente de todas sus importaciones? Con toda evidencia, porque el déficit en el balance de pagos era más agudo en lo concerniente al dólar. De haberse reducido las importaciones en otras monedas, con la misma intensidad que en esta, los perjuicios que sufrió el comercio internacional en los años treinta hubieran sido más graves aún, con la consiguiente pérdida adicional de sus ventajas clásicas.

4. ¿Cuáles fueron las reacciones de América Latina ante los fenómenos acaecidos durante esos años en el centro cíclico principal? No es el caso de repetir la crónica, por demás conocida, de la forma en que tales fenómenos se reflejaron en esta parte del continente, sino procurar extraer de ellos aquellas experiencias que pudieran esclarecer y definir lo que más conviniera al interés latinoamericano.

La reacción latinoamericana fue semejante a la de otros países del resto del mundo: reducir el coeficiente de importaciones por medio de la depreciación monetaria, la elevación de los aranceles, las cuotas de importación y el control de cambios.

Jamás se habían aplicado semejantes medidas con el carácter general de aquellos tiempos. Como que nunca había surgido anteriormente un problema de escasez de libras bajo la hegemonía monetaria de Londres.

La imperiosa necesidad de reducir prontamente las importaciones y de contener el éxodo de capitales explican la rápida difusión del control de cambios. Pero este no solo fue un instrumento para restringir las importaciones, sino también para desviar hacia otros países, principalmente los de Europa, importaciones que antes provenían de Estados Unidos por su menor costo y su mayor adecuación a las necesidades de América Latina. Mal podría negarse, por razones formales, esta verdad evidente: el control de cambios ha constituido, en muchos casos, un instrumento «discriminatorio» en el comercio internacional contrario a las sanas prácticas que tanto había costado arraigar, mediante la aplicación general de la cláusula de la nación más favorecida. Pero es forzoso reconocer que, al verse un país privado de los dólares necesarios para pagar sus importaciones esenciales, la única salida a tan crítica situación parecía radicar en importaciones pagables en las monedas recibidas en pago de exportaciones.

Si esas otras monedas hubiesen podido transformarse en dólares, el asunto habría sido muy distinto. Pero la escasez de dólares afectaba a todo el resto del mundo, y la compensación multilateral terminaba por atollarse cuando el saldo final a pagar en esa moneda superaba a las disponibilidades.

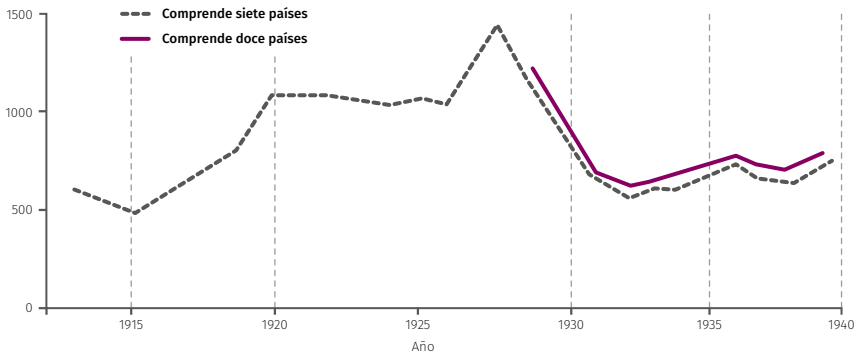
El control de cambios no fue el resultado de una teoría, sino una imposición de las circunstancias. Nadie que haya conocido de cerca las complicaciones de toda suerte que el sistema trajo consigo podría haber optado por él, de haberse presentado otras alternativas o haber estado en manos de los países de América Latina la eliminación de las causas profundas del mal.

5. Desgraciadamente, estas se prolongaron demasiado. Traspuesto el momento más difícil de la crisis mundial, y en pleno restablecimiento económico, pudo pensarse en el abandono del control de cambios. Pero la forma de funcionar del centro cíclico principal fue alejando esta posibilidad.

Basta observar el Gráfico 5, relativo a las reservas monetarias de América Latina, para comprender la índole de las dificultades. En general, se fueron gastando en importaciones y otras partidas pasivas todos los dólares que se incorporaban a las reservas, y aun empleando parte de estas en dichas importaciones. El control de cambios, como se dijo, cumplió la función de desviar hacia otras partes las importaciones que no lograban cubrirse en esa forma. Y a pesar de ello, no pudo evitar que el conjunto de reservas monetarias se mantuviese durante los años treinta en un nivel sensiblemente más bajo que en el decenio anterior.

Tal fue el sentido del control de cambios en aquellos tiempos. Bien o mal manejado, constituyó el instrumento de que pudo disponerse para atenuar las graves repercusiones de acontecimientos exteriores sobre la actividad interna de los países latinoamericanos. Pero después su función fue muy distinta. El control de cambios se ha empleado y sigue empleándose en contener los efectos de la expansión inflacionaria interna sobre las importaciones y otras partidas pasivas del balance de pagos. Es claro que, en tal caso, el control de cambios no corrige los efectos de la inflación, sino que desvía la presión inflacionaria hacia la actividad interna, acentuando el alza de los precios.

Gráfico 5. Reservas de oro de América Latina (en millones de dólares)



Nota: Como para los primeros años de este período, a partir de 1913, solo se dispone de cifras para siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela), se ha presentado la curva correspondiente hasta 1930, y a esta curva se le ha superpuesto otra con cinco países más a partir de 1929 (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México). Estas cifras corresponden solamente a las reservas de oro. Todos los datos están expresados a razón de 35 dólares por onza.

Fuente: *Banking and Monetary Statistics*, Washington, 1943, para el período 1913-1936; *International Financial Statistics*, Washington, 1949,

En consecuencia, no cabrían las mismas consideraciones en un caso que en el otro. Los factores externos, que impusieron en los años treinta el control de cambios, escapaban totalmente a la acción de América Latina. En tanto que los hoy predominantes dependen de nuestra propia voluntad, como lo han reconocido, una y otra vez, los gobiernos latinoamericanos preocupados como están por la seriedad de este problema.

6. Pero resulta difícil, si no imposible, determinar hasta qué punto la escasez de dólares que nuevamente afrontan en estos últimos tiempos varios países de la América Latina es consecuencia del bajo coeficiente de importaciones por parte de los Estados Unidos, o de los fenómenos inflacionarios a que ya se hizo referencia.

Se ha explicado ya cómo el alto grado de ocupación logrado en América Latina requiere un volumen considerable de importaciones en dólares. Los Estados Unidos, por otro lado, al llegar en su ingreso nacional a una cifra elevadísima, han acrecentado también sus importaciones de la América Latina y de los demás países del resto del mundo. En 1948, llegaron las importaciones totales norteamericanas a 6900 millones de dólares, con un coeficiente de 3 %. Al coeficiente de 5 % registrado en 1929, las importaciones habrían llegado a 11.500 millones. Estas cifras reflejan la magnitud de los efectos que la baja del coeficiente ha producido.

Es pronto aún para decir si la participación que en tales importaciones corresponde a América Latina basta o no para suministrarle medios adecuados para cubrir sus necesidades de importación, juntamente con las demás partidas pasivas que hay que pagar a Estados Unidos. No podría aún formarse juicio definitivo. La información es todavía muy deficiente y no permite examinar la composición de las importaciones, en el grado preciso para determinar qué cuantía de su incremento ha sido provocada por la redistribución de ingresos típica de la inflación. Se conocen, desde luego, casos que revelan haberse empleado cantidades apreciables de dólares en importaciones totalmente ajenas al propósito de industrialización o mecanización de la agricultura, pero no sabría decirse hasta qué punto estos casos representan un fenómeno general.

7. De todos modos, lo que está sucediendo en estos momentos debiera ser objeto de muy especial atención. Para tomar un solo caso ilustrativo, no deja de ser sintomática la índole de las recomendaciones que la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos acaba de formular, en su interesante informe sobre el Brasil.

Hay una gran analogía entre las medidas que la misión contempla en materia de importaciones y las que varios países de la América Latina se vieron forzados a tomar en los años treinta, según se recordó más arriba.

No obstante el gran crecimiento de las exportaciones brasileñas en dólares, la misión ha comprobado que no son suficientes para atender las importaciones en la misma moneda. Aprueba, pues, la restricción de las importaciones no esenciales, por medio de aplicación más eficaz del sistema de control de cambios, y reconoce la necesidad de «obtener esas importaciones esenciales, en cuanto sea posible, de países de monedas débiles, con los cuales (el Brasil) ha tenido un balance favorable, en años recientes» y agrega: «una medida que podría ayudar a reducir el total de importaciones en moneda fuerte, pudiera consistir en una revisión, por las autoridades de control, de todas las compras en la zona del dólar que se proponen realizar los departamentos del gobierno del Brasil y las reparticiones autónomas»⁶.

No deja de llamar la atención que, en un informe de esta naturaleza, se preconice no solo la restricción de importaciones mediante el control de cambios, sino la aplicación de medidas de tipo «discriminatorio».

Si ello fuese solamente el reconocimiento de una transitoria necesidad de aliviar la presión del balance de pagos, el caso no tendría mayor trascendencia. Pero si fuera la expresión de un hecho más fundamental y persistente, habría motivo de seria preocupación para los países latinoamericanos.

8. Ya existe una experiencia suficiente para persuadirse de que el comercio multilateral es lo que más conviene al desarrollo económico de la América Latina. Poder vender y comprar en los mejores mercados respectivos, aunque sean diferentes, sin dividir el intercambio en compartimientos estancos, constituye la fórmula ideal. El que las ventas a Europa hayan de compensarse estrictamente mediante compras a Europa, y más aún a cada uno de los países europeos, sin poder emplear los saldos para comprar en Estados Unidos lo que mejor satisficere las necesidades de nuestro desarrollo económico, no es una solución que lleve en sí las innegables ventajas del multilateralismo.

Mas si la compensación multilateral ha de ser practicable, necesitase que Europa tenga un sobrante de dólares para pagar su excedente de compras en la América Latina, después de haber satisfecho sus propias necesidades de importaciones norteamericanas.

Es esta, sin duda alguna, la dificultad que ha encontrado la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos. Y frente a esa dificultad, solo le quedaban abiertos dos caminos: o el que ha sugerido al Brasil, o el de recomendarle aplicar las restricciones por igual a todos los países, en desmedro no solo de las exportaciones de aquellos países con los cuales el Brasil tiene saldos favorables, sino de la intensidad de su crecimiento económico.

9. Parecería que los acontecimientos ocurridos en los años treinta han dejado la convicción de que no es posible esperar una solución de carácter fundamental, en el comercio con Estados Unidos. En efecto, si se mantiene el bajísimo coeficiente actual de importaciones, aun en la hipótesis favorable de que perdure la ocupación máxima en aquel país,

sus importaciones podrían resultar insuficientes para resolver el problema latente de escasez de dólares. Si con máxima ocupación, los ingresos crecen en el futuro a un ritmo que difícilmente podría pasar en mucho de un 3 % anual, un crecimiento paralelo en las importaciones procedentes del resto del mundo no podría significar alivio muy sensible.

Pero ¿es que no ha de admitirse, en forma alguna, la posibilidad de que aumente el coeficiente de importaciones en aquel país, permitiendo que estas crezcan con ritmo más rápido que el ingreso nacional?

Esa posibilidad existe. La atracción persistente del oro hacia un centro cíclico principal solo se concibe teóricamente cuando hay un margen apreciable de factores productivos desocupados.

Fenómenos semejantes a los acaecidos en los años treinta no podrían repetirse, si los Estados Unidos consiguieran mantener su ocupación máxima, y si el resto del mundo, estimulado de este modo por el centro principal, lograra también aplicar una política análoga de plena ocupación de sus factores productivos en crecimiento.

Por lo que se dijo al explicar la experiencia adversa de aquellos años, si no hubiese existido plena ocupación en Estados Unidos, el resto del mundo no hubiera podido mantener continuamente, con respecto a aquel país, un coeficiente de importaciones que no se ajustara al coeficiente de Estados Unidos con respecto al resto del mundo, puesto que ningún país puede soportar un déficit permanente en el balance de pagos. Pero habiendo ocupación máxima, los hechos podrían ocurrir de muy distinta manera. Se justifica un breve razonamiento para demostrarlo.

Supóngase que, merced al coeficiente relativamente alto del resto del mundo, o si se quiere, de la ampliación de este coeficiente, en virtud de la industrialización de América Latina, aumenta intensamente la demanda de exportaciones de Estados Unidos. Supóngase también que, en virtud del crecimiento de los factores productivos, el incremento anual de ingresos es de 6000, para tomar cualquier cifra, de los cuales 4000 corresponden a los factores empleados en las industrias de exportación, para satisfacer aquella gran demanda, y los 2000 restantes

en las industrias destinadas a las necesidades internas con un volumen equivalente de producción.

Es obvio que este volumen será insuficiente para atender la demanda interna, provocada por el gasto de los 6000 de ingresos. Habrá, pues, un exceso de la demanda sobre la oferta que, no pudiendo satisfacerse internamente, por estar todos los factores plenamente ocupados, tendrá que cubrirse con importaciones, haciéndolas crecer en la cuantía indispensable para satisfacer el déficit de producción para las necesidades internas.

Si los factores productivos no estuviesen plenamente ocupados, el exceso de la demanda sobre la oferta tendería a estimular preferentemente la producción interna; y las importaciones, lejos de crecer en la medida del exceso, como acaba de verse, tan solo aumentarían en una exigua cantidad: en la parte de ese exceso que apenas se manifiesta en demanda exterior en virtud del bajísimo coeficiente de importaciones.

No cabría extenderse en un razonamiento más complejo, dado el carácter de esta reseña. Solo se debe señalar que, para que actúe un mecanismo semejante, sería indispensable que el resto del mundo pudiera suministrar a Estados Unidos el incremento de importaciones requerido por su mayor demanda; de lo contrario, el proceso sería inflacionario. Por otro lado, se necesitaría además que los países que aumentan su coeficiente o acrecientan sus ingresos reales, pudieran contar con los recursos necesarios para afrontar desequilibrios transitorios en sus balances de pagos, mientras reacciona el centro cíclico principal.

10. En síntesis, al hallarse el centro cíclico en plena ocupación, todo aumento de sus exportaciones hacia el resto del mundo, provocado por la acción de este, tenderá a ir acompañado de un aumento correspondiente a las importaciones (o de otras partidas pasivas); y el oro no tenderá a concentrarse en el centro, en desmedro de los demás países.

Es claro que, para ello, sería indispensable que el centro no bajara su coeficiente de importaciones. Pero ¿qué objeto tendría esta medida, si ya están ocupados todos sus factores productivos? Se comprende que, cuando existen factores desocupados, haya interés en aumentar

la ocupación, substituyendo importaciones por producción interna. Se comprende igualmente que, aun habiendo plena ocupación, un país evite que ciertas industrias de consumo interno se vean sacrificadas por la competencia exterior, en favor de las industrias de exportación, como sucedió en el centro cíclico británico durante el siglo XIX. Pero carecería de sentido económico, en un caso de plena ocupación, bajar en general el coeficiente de importaciones y estimular el desarrollo de ciertas industrias de consumo interno, a expensas de las importaciones y exportaciones.

En consecuencia, si no llegara a entorpecerse el juego espontáneo de las fuerzas económicas, en un estado de plena y creciente ocupación del centro cíclico principal, se abriría el camino para la solución de aquel problema fundamental que tanto preocupa a los países de la América Latina y a los demás países del mundo. Bien es cierto que con ello aumentaría el coeficiente de importaciones de Estados Unidos, aunque no se tocaran los presentes aranceles, y se fortalecería su interdependencia con el resto del mundo. Por donde llegaría también a demostrarse que, al conseguir aquel país su objetivo de plena ocupación, logra simultáneamente otros dos objetivos primordiales de su política económica: promover activamente el comercio internacional y estimular la industrialización de la América Latina.

11. Permítase, al final de esta parte, otra consideración teórica, muy atinente a los asuntos que se acaban de tratar. Hasta ahora, no se había logrado resultado positivo alguno, en el empeño de interpretar, con ayuda de la teoría clásica, las variaciones de los balances de pagos y de los movimientos internacionales del oro, en los treinta. Mal pudo haberse logrado tal empeño, pues la teoría clásica, como se sabe, se basa en el supuesto de la plena ocupación. Si este supuesto llega a realizarse en los hechos, se podría comprobar la validez esencial del razonamiento clásico acerca de los movimientos del oro, sin perjuicio, desde luego de las correcciones parciales que requiere la teoría. Como dijo lord Keynes, en su *Teoría General*, habiendo plena ocupación, nos volveríamos a encontrar con toda seguridad en el mundo ricardiano. No es de extrañar, por tanto, el sentido de las palabras que acerca de esto escribiera en su artículo póstumo del *The Economic Journal*: «No es la primera vez que me siento llevado a recordar a los economistas contemporáneos, que las enseñanzas clásicas encerraban algunas verdades permanentes, de gran significación;

si nos inclinamos hoy a olvidarlas, es porque las vinculamos con otras doctrinas, que no sabríamos aceptar sin muchas reservas. Hay en estas materias, corrientes que trabajan profundamente, fuerzas naturales, como podríamos llamarlas, y hasta 'la mano invisible', que procuran llevarnos al equilibrio...»⁷. Desde luego, si la medicina clásica ha de operar, es esencial que los aranceles y los subsidios a la exportación no neutralicen progresivamente la influencia de aquello. En este sentido, la presente disposición de ánimo del gobierno de Estados Unidos, y también, según creo, la de su pueblo, nos da cierta tranquilidad provisional, a juzgar por las propuestas sometidas a la consideración de la Conferencia sobre Comercio y Ocupación. Se trata de propuestas sinceras y completas, presentadas en nombre de Estados Unidos, y expresamente dirigidas a permitir la acción de la medicina clásica.

V. La formación del capital en la América Latina y el proceso inflacionario

1. En última instancia, el margen de ahorro depende del aumento de la productividad del trabajo. Si en algunos países de América Latina ha podido alcanzarse un grado de productividad tan satisfactorio que, mediante una política juiciosa, permitiría reducir a proporciones moderadas la necesidad de capital extranjero, para suplir la deficiencia del ahorro nacional, en la mayor parte de ellos se reconoce que el concurso de ese capital es indispensable.

En efecto, la productividad es en estos países muy baja, porque falta capital; y falta capital por ser muy estrecho el margen de ahorro, a causa de esa baja productividad. Para romper este círculo vicioso, sin deprimir exageradamente el consumo presente de las masas, por lo general muy bajo, se requiere el concurso transitorio del capital extranjero. Si su aplicación es eficaz, el incremento de productividad, con el andar del tiempo, permitirá desarrollar el propio ahorro y substituir con él al capital extranjero, en las nuevas inversiones exigidas por las innovaciones técnicas y el crecimiento de la población.

2. Pero la escasez típica de ahorro, en gran parte de América Latina, no solo proviene de aquel estrecho margen, sino también de su impropia utilización, en casos muy frecuentes. El ahorro significa dejar de consumir,

y por tanto, es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos.

Las grandes disparidades en la distribución de los ingresos pueden ser y han sido históricamente un factor favorable a la acumulación del capital y al progreso técnico. Sin desconocer lo que ello ha significado también en estos países, hay notorios y frecuentes ejemplos de cómo esas disparidades distributivas estimulan formas de consumo propias de países de alta productividad. Malógranse así, con frecuencia, importantes posibilidades de ahorro y de eficaz empleo de las reservas monetarias en importaciones productivas.

Es el aumento de la productividad lo que ha permitido a Estados Unidos y en menor grado a otros países industriales disminuir la jornada de trabajo, aumentar los ingresos reales de las masas y su nivel de vida, y acrecentar, en grado considerable, los gastos públicos. Todo esto, sin perjuicio de una ingente acumulación de capital.

Es un hecho conocido cómo los gastos públicos, que en las grandes naciones industriales constituían una proporción relativamente pequeña del ingreso nacional a mediados del siglo pasado, forman hoy una fuerte proporción de este. Solo el aumento de la productividad ha permitido este incremento.

No se han substraído los países de América Latina a esta tendencia general. Y si, en donde la productividad es alta y la acumulación de capital, considerable, el crecimiento de la cuota de gastos fiscales es objeto de preocupación, mayor ha de serlo en países en los cuales se requiere destinar al ahorro una parte apreciable del ingreso nacional. Pues el ahorro es necesario para conseguir el incremento de productividad sin el cual será ilusorio el propósito de elevar el nivel de vida de las masas.

En el fondo, estamos en presencia de un problema de valoración de necesidades. Los recursos para satisfacer las enormes necesidades privadas y colectivas de América Latina son relativamente estrechos; y el aporte posible del capital extranjero es también limitado. Hay, pues, que valorar esas necesidades, en función de la finalidad que se persigue, a fin

de distribuir esos recursos limitados en la forma más conveniente. Y si tal finalidad consiste en acrecentar el bienestar mensurable de la colectividad, el aumento del capital por hombre tiene que ocupar lugar de prelación muy principal. Hay, en este sentido, tipos de inversiones públicas o privadas de indiscutible utilidad, pero que no hacen más productivo el trabajo; no podrá salir de ellas, por lo tanto, el incremento de ahorro para nuevas inversiones. En cambio, inversiones equivalentes realizadas en bienes de capital eficaces, acrecientan inmediatamente la productividad del trabajo y desarrollan un margen de ahorro que, transformado en nuevas inversiones, dará nuevos incrementos de productividad.

Por estas consideraciones y otras que extenderían sobremanera estas páginas, el problema de la formación del capital es de trascendental significación.

3. La presión considerable de aquellas necesidades privadas y colectivas sobre una cantidad relativamente escasa de recursos suele traer consigo fenómenos inflacionarios, como los que, con tanta razón, preocupan en estos momentos a los gobiernos. Simultáneamente, se ha ido desarrollando un modo de pensar que no solo se manifiesta en los sectores favorecidos, sino en quienes, atentos solamente al interés general, consideran que la inflación es un medio ineludible de capitalización forzada, allí en donde el ahorro espontáneo es notoriamente insuficiente.

Es una tesis digna de cuidadoso examen. Dada la generalidad del proceso, hay un caudal de hechos que ofrecen campo fértil de investigación, después de la cual será posible apreciar su valor y alcance. Mientras tanto, algunas reflexiones podrían contribuir al planteamiento de esta cuestión.

Dispónese, ante todo, de una comprobación indiscutible: el estímulo consiguiente a la expansión del medio circulante ha llevado a un alto grado de ocupación y, por tanto, a un incremento real del ingreso. Pero parece que gran parte de este efecto se ha conseguido en una fase de crecimiento moderado, anterior al proceso agudo de inflación. De tal suerte que, conforme se fue desarrollando ese proceso, el aumento de la ocupación y del ingreso real han sido cada vez menores y mayor el de los precios, con los consiguientes trastornos en la distribución del ingreso total.

Esta experiencia implica una enseñanza positiva y otra negativa⁸. La positiva concierne, desde luego, al asunto referido, por cuanto el aumento de ocupación vino a acrecentar el margen potencial de ahorro. También le concierne la enseñanza negativa. El haberse exagerado el estímulo que se necesitaba para llegar a la ocupación máxima condujo internamente a una presión inflacionaria excesiva que, al dilatarse de nuevo, con la reanudación posterior del intercambio, el coeficiente de importaciones, comprimido antes por la guerra, agotó gran parte del oro y los dólares previamente acumulados.

4. Las informaciones fragmentarias disponibles sugieren más de una duda acerca de si esas reservas han sabido emplearse, teniendo estrictamente en cuenta lo que requiere el desarrollo económico de América Latina. A fin de poder esclarecer las dudas referidas, sería interesante averiguar en qué medida las mencionadas reservas se han destinado preferentemente a la importación de los bienes de capital más necesarios, en cuál otra medida se han gastado en artículos no esenciales o que solo responden a las formas de existencia de los grupos de alto ingreso, y hasta qué punto han servido para cubrir la salida de capitales, provocada por el desarrollo de la inflación⁹.

Estas distintas formas de empleo de las divisas están estrechamente ligadas a las consecuencias internas de la inflación. El alza de precios, al generar beneficios extraordinarios, pone en manos de un grupo relativamente pequeño grandes posibilidades de ahorro, como siempre ocurre cuando se altera así la distribución de los ingresos. Sería también de gran interés indagar hasta qué punto esas posibilidades se han traducido en ahorro efectivo y si la aplicación de ese ahorro se ha hecho en la forma más productiva para la colectividad.

Si en realidad una parte considerable de los beneficios resultantes de la inflación se hubiera ahorrado e invertido eficazmente, quienes exponen la tesis mencionada tendrían un punto de apoyo muy valioso. Pero no se dispone, por desgracia, de elementos fehacientes para poder pronunciarse. Las cifras aisladas no justifican generalización alguna. Sin embargo, los hechos que presenta la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, con respecto al Brasil, son ilustrativos. Las grandes compañías han reinvertido

de un 30 % a un 40 % de sus beneficios, en 1946, y distribuido el resto a los accionistas. Lo distribuido por todas las compañías habría ascendido a 12.000 millones de cruzeiros, de los cuales, la cuarta parte, o sea apenas 3000, se ha ahorrado en distintas formas¹⁰. Del total de beneficios, por tanto, resultaría haberse invertido solamente alrededor del 50 % en forma directa e indirecta, si se combinan esas cifras.

En este caso, la proporción consumida habría sido importante. Y como los grupos de altos ingresos tienen también un elevado coeficiente de importaciones, no es de extrañar que una parte apreciable de las divisas acumuladas se hayan gastado en artículos no esenciales para el desarrollo económico, según se desprende de otras informaciones de la misma fuente.

Hay otro aspecto aún por esclarecer. En el supuesto que, en determinadas circunstancias, se considerara cierta expansión inflacionaria como el mejor expediente práctico, dada la escasez de ahorro, existirían medios de encaminarse al mejor cumplimiento de ese propósito, atenuando al propio tiempo las serias consecuencias de la inflación. El Estado tiene en su poder resortes que le permiten estimular la inversión de gran parte de los beneficios e ingresos inflacionarios, mediante el gravamen progresivo de lo que se gasta y consume, en tanto que se desgrava o exime lo que se invierte, y desviando además, por el control de cambios o el impuesto, lo que tiende a emplearse en importaciones incompatibles con un fuerte ritmo de crecimiento económico.

Pero es claro que tales resortes pueden también servir para emplear en mayores gastos fiscales lo que pudo ser ahorro, en desmedro del incremento de la productividad nacional.

5. Lógicamente, si hay grupos que se han beneficiado considerablemente con la inflación, hay otros que tienen que haberse perjudicado. No se han efectuado todavía estudios concluyentes. Pero no parecería que el fenómeno actual tenga diferencias esenciales con las inflaciones anteriores. La clase media y los grupos de ingresos fijos han sido, por lo general, los que han pagado una parte muy grande de la transferencia de ingresos reales a los empresarios y demás favorecidos. Los gremios mejor organizados de la clase obrera han logrado, casi siempre con retraso, alcanzar, con el aumento

de salarios, el alza de precios y a veces superarla; pero no se tienen cifras valederas para cerciorarse hasta qué punto ha podido mejorar el conjunto y no solamente ciertos sectores. Sin embargo, no debe olvidarse que el aumento de ocupación, en la primera fase del fenómeno expansivo, ha significado, por lo común, un aumento real del ingreso de la familia obrera, aun cuando los salarios no se hubiesen ajustado al alza de los precios.

Toda esta redistribución del ingreso, provocada por la inflación, genera en los grupos favorecidos la ilusión de que aumenta la riqueza de la colectividad, en su conjunto, aun cuando el ingreso real haya dejado de crecer apreciablemente, una vez traspuesto el periodo inicial de expansión moderada. Es la ilusión propia de la fase de euforia y prodigalidad; no se renuevan en ella los bienes de capital, por ejemplo, en los transportes y otras inversiones públicas y privadas, y se gasta, en breve tiempo, gran parte del incremento anterior de las reservas monetarias. Todo esto significa consumir capital acumulado y no podría tomarse, en consecuencia, como aumento real del ingreso. La ilusión comienza a disiparse, en la segunda fase: la de tensiones crecientes, y cede por fin en la tercera: la de penosos reajustes.

La primera fase parece haber terminado en América Latina. Y mientras la segunda se va desarrollando, manifiéstanse agudos antagonismos sociales, que conspiran contra la eficacia del sistema económico en que vivimos. Fórmase una atmósfera desfavorable para su desenvolvimiento regular, y aparecen ciertos tipos de intervención gubernamental o medidas fiscales, que suelen perjudicar la iniciativa privada y el sentido de la responsabilidad individual. Por donde la inflación, después de haber aumentado exageradamente la remuneración del empresario, termina por comprometer la eficacia de este, de tan primordial importancia para el crecimiento de los países de América Latina.

6. El Estado no tarda en compartir, mediante el impuesto, una parte apreciable de las ganancias inflacionarias del empresario. Como quiera que fuere, la dilatación de los gastos fiscales, consecuencia de aquella participación, planteará un problema no menos serio que los otros, cuando desaparezcan los beneficios inflacionarios y se imponga la necesidad de correlacionar adecuadamente los sueldos y salarios que paga el Estado

con el costo de la vida, con riesgo evidente de que se eleve de nuevo la proporción del conjunto de gastos fiscales en el ingreso total, en perjuicio de la formación de capital.

7. Solo el examen imparcial de los hechos que hemos mencionado y de otros que de él surgieran, permitirá llegar a conclusiones valederas acerca de la inflación como instrumento de ahorro colectivo. Cualesquiera que fueren las cifras a que se llegue, no podrá negarse, sin embargo, que la inflación ha tendido a desalentar formas típicas de ahorro espontáneo, que en algunos de los países latinoamericanos habían llegado a adquirir importancia creciente. Allí está el germen del ahorro futuro para la industrialización, cuando pueda volverse a la estabilidad monetaria, de acuerdo con las nuevas reglas del juego, impuestas por la nueva realidad. En fin de cuentas, si el ahorro forzado, que pueda acumularse con la inflación, sale de capas numerosas de la colectividad, sin que les fuera dado recoger sus frutos por pasar ellas definitivamente a los grupos favorecidos, habría que preguntarse seriamente si no habrá posibilidad de encontrar otras formas de ahorro (espontáneas o de determinación colectiva) que, sin los graves inconvenientes sociales del ahorro forzado, permitan una más conveniente aplicación de los recursos a fines productivos.

8. Mientras tanto, la apelación al ahorro extranjero parece inevitable, según ya se dijo. Desgraciadamente, el problema que ha dejado la experiencia desastrosa de los treinta en esta materia dista mucho de haberse despejado. Subsiste en los países acreedores el vivo recuerdo del incumplimiento del deudor; en cambio, tienden a olvidarse las circunstancias en que el incumplimiento se produjo y a difundirse la creencia equivocada de que, mediante ciertas reglas de conducta, podrá evitarse la repetición de pasados acontecimientos. En el fondo de todo esto, encontramos el mismo problema fundamental, que mencionamos al ocuparnos de las tendencias del comercio exterior. El Departamento de Comercio de Estados Unidos supo destacarlo en un estudio publicado hace algunos años¹¹.

En 1929, este país suministró al resto del mundo 7400 millones de dólares en pago de importaciones, inversiones y otros conceptos; el resto del mundo pudo así pagar holgadamente los 900 millones de servicios financieros fijos del capital invertido por Estados Unidos, aparte de las remesas de

utilidades. Pero en 1932, el suministro de dólares se redujo a 2400 millones, mientras que los servicios, si se hubiesen cumplido, hubieran exigido la misma cantidad de 900 millones. Habrían, pues, quedado apenas 1500 millones de dólares, para que el resto del mundo cubriese sus importaciones y otras partidas pasivas a Estados Unidos, contra 6500, en 1929.

Frente a estas cifras, no es de extrañar que el incumplimiento haya sido casi general en América Latina. Los pocos países que siguieron haciendo honor a sus compromisos lo hicieron con grandes sacrificios, y a costa de una severísima contracción de su economía interna y con gran mengua de sus reservas monetarias. Es, pues, natural que, habiendo pasado por esa la experiencia, no quieran verse nuevamente ante el dilema de dejar de cumplir sus compromisos o sacrificar su economía.

Mientras no se resuelva el problema fundamental del comercio exterior, será preciso cuidar que las inversiones de capitales en dólares, si no es posible aplicarlas al desarrollo de las exportaciones en igual moneda, se apliquen a reducir, directa o indirectamente, las importaciones en dicha moneda, a fin de facilitar el pago futuro de los servicios correspondientes.

9. Desde este y otros puntos de vista, no parecería prudente reanudar la activa corriente de inversiones de los años veinte sin ajustarse a un programa que afronte resueltamente la serie de cuestiones concretas que se presentan en este caso. La existencia de entidades de préstamos internacionales podría ser factor muy eficaz en el esbozo de un programa semejante, en el cual, con la colaboración de los distintos países, se examinen los tipos de inversión más convenientes al desarrollo económico de la América Latina, mediante su contribución a la productividad del trabajo y al desarrollo de la necesaria aptitud de reembolso.

No parecen existir razones para que este programa no abarque también el campo de las inversiones privadas. Para promoverlas, se habla insistentemente de la necesidad de establecer un sistema de garantías o de llegar a normas que las reglamenten. Todo esto es digno del mayor examen. Pero las nuevas formas han de inspirarse en la pasada experiencia. Fuera de aquellas dificultades de fondo de los años treinta han existido muchas otras, y también ciertas situaciones abusivas, en uno y otro lado,

que debieran reconocerse sin reticencias, para prevenir la repetición del mal. Con ello, y con una eficaz ayuda técnica, sería dable desarrollar una política de inversiones, que cuente en todas las partes interesadas con un ambiente público favorable, en virtud de sus recíprocas ventajas.

VI. Los límites de la industrialización

1. Es obvio que el crecimiento económico de la América Latina depende del incremento del ingreso medio por habitante, que es muy bajo en la mayor parte de estos países, y del aumento de la población.

El incremento del ingreso medio por habitante solo podrá conseguirse de dos modos. Primero, por el aumento de la productividad, y segundo, dada una determinada productividad, por el aumento del ingreso por hombre, en la producción primaria, con respecto a los ingresos de los países industriales que importan parte de esa producción. Este reajuste, según se ha explicado, tiende a corregir la disparidad de ingresos, provocada por la forma en que se distribuye el fruto del progreso técnico entre los centros y la periferia.

2. Consideraremos ahora el aumento de la productividad en la población ya existente. El caso se presenta bajo un doble aspecto. Por un lado, la asimilación de la técnica moderna permitirá acrecentar la producción por hombre, dejando gente disponible para aumentar la producción, en las mismas condiciones en que ya estaba empleada, o desplazarla hacia otras. Por otro lado, el desplazamiento de personas mal ocupadas en actividades cuya exigua productividad no puede mejorarse sensiblemente, a otras en que el progreso técnico haga posible esa mejora, elevará también el índice de productividad.

La agricultura presenta un caso típico de la influencia del progreso técnico. En ramas importantes de ella, el desarrollo técnico ha permitido seguir acrecentando la producción, con un crecimiento proporcionalmente inferior de gente ocupada. En otros términos, la agricultura absorbe una proporción menguante del incremento de población en edad productiva, con lo cual la industria y otras actividades han podido aumentar con mayor amplitud su ocupación. No se trata entonces de un desplazamiento de

gente ya ocupada, sino de una forma distinta de emplear la que llega a la edad de ocuparse. Sin embargo, en algunos casos, con el intenso desarrollo industrial de los últimos años, se han notado desplazamientos reales, con consecuencias desfavorables para la agricultura.

Por otro lado, el crecimiento de la demanda exterior de productos agrarios, después de la gran crisis mundial, ha sido relativamente lento, por lo general, si se lo compara con el ritmo característico de tiempos anteriores. Sumado este hecho a las consecuencias del que acaba de mencionarse, no sabría decirse qué otras actividades, fuera de la industria, hubiese podido absorber el crecimiento de la población en los países de América Latina, que exportan dichos productos.

Es bien posible que el progreso técnico en otras actividades traiga consecuencias semejantes a las que acaban de señalarse. Y en todo ello, habrá una fuente importante de mano de obra para el crecimiento industrial. Pero no es la única. Dentro de la misma industria, hay un potencial humano que se desperdicia por la baja productividad. Si se consigue aumentar esta mediante la asimilación de la técnica moderna, ese potencial podrá emplearse, con gran provecho colectivo, en el desarrollo de las industrias existentes o en el de otras nuevas.

Finalmente, hay otra posibilidad, que no es desdeñable, según lo comprueba la experiencia reciente de ciertos países. El bajo ingreso prevaleciente en las clases más numerosas ha permitido a las de ingresos más altos disfrutar de productos manuales o de distintos tipos de servicios personales a precios relativamente bajos. Ello se debe a lo que hemos llamado población mal ocupada. Conforme va creciendo la productividad de la industria y mejorando el ingreso real por hombre, esa población tiende a trasladarse naturalmente hacia actividades industriales. Por mucho que este hecho perturbe en ciertos sectores, es la forma típica en que, dentro de un país, se propagan las ventajas del progreso técnico a todas las clases sociales, como ya se ha visto al recordar la experiencia de los grandes países industriales. No todo, sin embargo, consiste en aumentar la productividad. El destinar una parte exagerada de su incremento a aumentar el consumo o a disminuir prematuramente el esfuerzo productivo podría conspirar seriamente contra el propósito social de la industrialización.

3. Hemos insistido en que, para lograr este aumento de productividad, es necesario aumentar sensiblemente el capital por hombre y adquirir la técnica de su empleo eficaz. Esta necesidad es progresiva. En efecto, al aumentar en general los salarios, por la mayor productividad de la industria, se extiende gradualmente el alza a otras actividades, obligándolas a emplear mayor capital por hombre, a fin de conseguir el incremento de productividad, sin el cual no podrían pagar salarios más altos. Se irá imponiendo así, en América Latina, la mecanización de muchas actividades en que hoy resulta más provechoso el trabajo directo, por ser más barato, como se irá imponiendo la mecanización de la economía doméstica.

No es posible formarse una idea aproximada acerca de la magnitud de estas necesidades potenciales de capital, y por tanto, de los recursos para satisfacerlos, pues ni tan siquiera es dable conocer satisfactoriamente la cantidad presente de capital por hombre ocupado en los principales países de la América Latina. Pero si se juzga por las necesidades que ya se han manifestado, en esta fase inicial del proceso de industrialización los recursos provenientes de las exportaciones, al menos las exportaciones en dólares, no parecen ser suficientes para atenderlas, después de haber satisfecho otras importaciones y partidas pasivas.

Hay, pues, que admitir, según ya se ha explicado, la posibilidad de que tenga que reducirse el coeficiente de importaciones, ya sea en conjunto o en dólares, reduciendo o suprimiendo artículos no esenciales, para dar lugar a más amplias importaciones de bienes de capital. En todo caso, la necesidad de cambiar la composición de las importaciones parecería indispensable para proseguir la industrialización.

Hay que comprender claramente lo que esto significa. Es una mera adaptación de las importaciones a la capacidad de pago dada por las exportaciones. Si estas crecieran suficientemente, no sería necesario pensar en restricciones, salvo que mediante esas restricciones se quiera intensificar el proceso industrializador. Pero las exportaciones de América Latina dependen de las variaciones del ingreso de Estados Unidos y Europa, principalmente, y de sus respectivos coeficientes de importación de productos latinoamericanos. En consecuencia, escapan a

la determinación directa de América Latina: se trata de una condición de hecho, que solo podría modificarse por la decisión de la otra parte.

4. Es muy distinto el caso si se quisiera llevar la industrialización a extremos que obliguen a desplazar factores de la producción primaria a la industria para aumentar la producción de esta en detrimento de aquella. O sea que pudiendo exportar e importar hasta un determinado nivel, lo rebajáramos deliberadamente, sacrificando parte de la exportación, para acrecentar la producción industrial en sustitución de las importaciones.

¿Habría, en este caso, aumento de productividad? Llegados a este punto, el problema se plantearía en términos clásicos. Se trataría, entonces, de averiguar si el incremento de producción industrial que se obtiene con los factores desplazados de la producción primaria es o no superior a la masa de artículos que antes se obtenían a cambio de las exportaciones. Solamente si fuera superior podría decirse que hay un aumento de productividad, desde el punto de vista colectivo; de no serlo, habría una pérdida de ingreso real.

Aquí está, pues, uno de los límites más importantes de la industrialización, límite de carácter dinámico, que podrá irse trascendiendo, a medida que se desarrolle la economía; pero, en todo momento, debiera preocuparnos si es que se persigue el objetivo primordial de aumentar el bienestar real de las masas.

No hay síntoma alguno de que América Latina se encuentre cerca de ese límite. Se está en la fase inicial del proceso de industrialización, y es muy grande aún, en la mayor parte de los casos, el potencial humano disponible, mediante el incremento de la productividad, para el crecimiento industrial. Más aún, no parecería que los países más avanzados en ese proceso se vean precisados a optar entre el crecimiento efectivo de las exportaciones o el crecimiento industrial.

5. Sin embargo, no es necesario, ni mucho menos, que se hayan agotado las posibilidades de intensificar la productividad y utilizado todo el potencial humano para que llegue a perjudicarse la exportación en favor de un incremento ilusorio del ingreso real.

El aumento de productividad requiere un incremento considerable de capital, y antes que se haya logrado conseguirlo, pasará mucho tiempo y sobrevendrán otras innovaciones técnicas, que posiblemente exijan sus propios aumentos de capital, conjuntamente con el que se requiere para acompañar el crecimiento de la población. Por otro lado, el ahorro es escaso. Es, pues, necesario utilizarlo en tal forma que rinda el incremento máximo de producción. Una política equivocada podría provocar, sin embargo, el empleo deficiente de este ahorro, como es fácil demostrarlo en seguida.

Se ha dicho que el progreso técnico de la agricultura y la demanda exterior relativamente lenta de sus productos han permitido a la industria, en muchos casos, absorber una parte del incremento de la población en edad productiva mayor que la agricultura. Supóngase que siga requiriéndose, de año en año, ese incremento de brazos en la agricultura, para atender al crecimiento de la demanda exterior, aparte del aumento de consumo interno; pero que, en virtud de ciertas medidas, se exagere en tal forma el desarrollo industrial, que la actividad agrícola se vea privada de los brazos que necesita para seguir aumentando las exportaciones.

Ya se han explicado las razones a causa de las cuales esta sustitución de exportaciones por producción industrial podría significar una pérdida directa de ingreso real. Pero habría además otra pérdida. La tierra es un factor de producción que vale mucho, sin que haya costado nada. El capital que requiere agregársele es relativamente pequeño, si se lo compara con el que la industria absorbe. En consecuencia, al llevar a la industria los hombres que habrían podido producir eficazmente en la tierra, hay que dotarles de un capital mayor. Pero este mayor capital podría haberse aplicado más productivamente si, en vez de diluirlo en todo el incremento anual de la población, se le aplicase tan solo a una parte de ese incremento: el más alto capital por hombre daría una mejor productividad. De manera que, por esta dilución de capital, se habría dejado de obtener el incremento de productividad, lograble de otro modo. Con lo que a aquella pérdida directa, se agregaría otra que, no por ser menos tangible, sería menos real.

Más aún: al no crecer así la productividad, sería menos fuerte el incentivo que ofrece la industria a la gente mal ocupada, con lo cual, en vez de

utilizarla en la medida posible, estaríamos extrayendo perjudicialmente el potencial humano de ocupaciones altamente productivas.

No se trata de una eventualidad remota, sino de un riesgo a que estamos expuestos de continuo y en el que acaso se haya caído algunas veces, a falta de programas de desarrollo económico, con objetivos precisos y medios definidos para conseguirlos. El capital es escaso y sería bien lamentable dejar de invertirlo en donde puede aumentar la productividad total, para hacerlo en donde va a disminuirla.

No debe, pues, olvidarse que, cuanto mayores sean las exportaciones de la América Latina, tanto más intenso podrá ser el ritmo de su desarrollo económico. Pero tampoco se debe descartar la eventualidad de que un posible recrudescimiento de la política proteccionista en los países compradores, tienda a desplazar las exportaciones latinoamericanas, substituyéndolas por su propia producción.

Sería en extremo lamentable este hecho, pero si los países latinoamericanos no logran evitarlo, no tendrían otra solución que disminuir el crecimiento de sus importaciones o aun reducirlas en términos absolutos, a fin de ajustarlas a las exportaciones. En tal contingencia, el crecimiento del ingreso real por hombre sería menor de lo que pudo haber sido y hasta se concibe un descenso si se acentuara aquel fenómeno.

6. En todo esto, hay que tener en cuenta un hecho elemental. Europa ha perdido gran parte de sus inversiones en el resto del mundo, y desde el punto de vista de la disponibilidad de dólares, no es dable esperar que, cuando haya logrado su reconstrucción, se encuentre en condiciones de suministrarlos a la América Latina. Al contrario, deberá cuidar atentamente de la nivelación de su intercambio. En consecuencia, si un país aislado podría, por algún tiempo, reducir sus importaciones, sin sufrir perceptiblemente en sus exportaciones a Europa, el conjunto de América Latina no podría hacerlo por razones obvias.

7. Al discurrir acerca del aumento del capital por hombre, se ha supuesto implícitamente que los establecimientos industriales podrían alcanzar una dimensión satisfactoria, para lo cual se requiere un mínimo de

producción. ¿Hasta dónde tiende a alcanzarse esta dimensión en los países de América Latina? La diversidad de condiciones en que se encuentran impide generalizar en este como en otros casos. Por lo demás, no se ha realizado aún en estos países un estudio sistemático de la productividad y su relación con la dimensión óptima de la empresa y de la industria. Pero suelen citarse ejemplos poco halagadores, ya sea de la subdivisión de una industria en un número excesivo de empresas de escasa eficiencia dentro de un mismo país, o de la multiplicación de empresas de dimensión relativamente pequeña, en países que, uniendo sus mercados para una serie de artículos, podrían conseguir una mayor productividad. Este parcelamiento de los mercados, con la ineficacia que entraña, constituye otro de los límites del crecimiento de la industria, límite que, en este caso, podría ir cediendo ante el esfuerzo combinado de países que, por su situación geográfica y sus modalidades, estarían en condiciones de realizarlo con recíprocas ventajas.

8. Se dijo al comenzar que había dos medios de mejorar el ingreso real. Uno, el aumento de la productividad, y el otro, el reajuste de los ingresos de la producción primaria, para ir atenuando su disparidad con los ingresos de los grandes países industriales.

Lo segundo solo podrá conseguirse a medida que se vaya logrando lo primero. Conforme aumenta la productividad y el ingreso real medio en la industria en los países latinoamericanos, tendrán que ir subiendo en estos los salarios de la agricultura y de la producción primaria en general, como ha ocurrido en otras partes.

El resultado será gradual, y si no hay cierta relación entre el crecimiento respectivo de cada uno de los ingresos medios, en los principales países exportadores de productos primarios, podrán surgir algunas dificultades, ciertamente inevitables, en reajustes de esta naturaleza, sean internos o internacionales.

La posibilidad de ir ganando terreno, en esta materia, depende también de la aptitud para defender los precios de la producción primaria en las menguantes cíclicas, que es donde con frecuencia se ha perdido, en todo o en parte, la participación en el fruto del progreso técnico que la periferia

suele alcanzar en la creciente. Hay en ello un campo muy propicio de colaboración económica internacional.

VII. Bases para la discusión de una política anticíclica en la América Latina

1. El ciclo es la forma de crecer de la economía en el régimen en que vivimos; y si bien se trata de un fenómeno general que ha de explicarse con una sola teoría de conjunto, manifiéstase de una manera diferente en los centros cíclicos y en la periferia.

Mucho se ha escrito acerca de él en los centros, pero muy poco con respecto a la periferia, no obstante esas distintas manifestaciones. Los breves comentarios que haremos en seguida no pretenden suplir esta deficiencia, sino esbozar algunas ideas de política anticíclica, que, de aceptarse en principio, podrían constituir un punto de partida conveniente para la discusión de este problema. Es claro que para que esta discusión no se realice en un plano abstracto, sería necesario examinar el caso particular de cada país a fin de averiguar si su estructura económica y las condiciones en que se encuentra permiten seguir aquellas ideas, o aconsejan, más bien, explorar otras formas de obrar sobre el ciclo.

2. Es notorio el designio del gobierno de los Estados Unidos de seguir resueltamente una política anticíclica. Pero no parecería recomendable descansar exclusivamente sobre lo que haga el centro cíclico principal, pues la acción constante de los países de la periferia podría ser muy oportuna, en el caso de una contracción en aquel país. Deberíamos, pues, prepararnos a desempeñar nuestra parte en el común empeño.

En los centros, la política inspirada en este objetivo trata de actuar sobre el volumen de las inversiones, a las cuales se atribuye el papel dinámico en el movimiento ondulatorio. No sucede así en la periferia. Aquí ese papel corresponde a las exportaciones. Lo cual no es de extrañar, pues las alternativas de las exportaciones reflejan las del ingreso de los centros que, como se sabe, varían en estrecha interdependencia con aquellas inversiones. No está ciertamente al alcance de la periferia influir sobre sus exportaciones de la misma manera en que los centros se proponen regular sus inversiones¹².

Hay, pues, que buscar otro tipo de medidas para conjurar las consecuencias más agudas del ciclo en la actividad interna de nuestros países. Conviene, ante todo, descartar la idea de que el desarrollo industrial en sí mismo les hará menos vulnerables a estos fenómenos. Se necesitaría que las exportaciones hubiesen llegado a una proporción muy pequeña del ingreso nacional para que esto sucediera. Pero en tal caso un país habría dejado ya de ser periférico para convertirse en centro cíclico, y si bien hubiera disminuido así su vulnerabilidad exterior, habría adquirido, en cambio, aquellos elementos típicos, inherentes al sistema, que provocan el movimiento ondulatorio de los centros.

Nos inclinamos más bien a creer que el desarrollo industrial hará más perceptibles las consecuencias del ciclo al acentuar el movimiento oscilatorio de la ocupación en las zonas urbanas. En un país esencialmente agrario, las depresiones se manifiestan en el descenso de los ingresos rurales antes que en desocupación; es más, en muchos de nuestros países, pudo observarse, durante la gran depresión mundial, cómo las campañas volvían a absorber gente que había ido antes a encontrar trabajo en las ciudades. La desocupación se diluye, por decirlo así. No cabría esperar lo mismo cuando la industria ha concentrado masas relativamente grandes en las ciudades: el problema cíclico de la desocupación adquiriría, en tal caso, serias proyecciones sociales.

¿Vamos a concluir de esto que la industrialización tiene esta desventaja desde el punto de vista cíclico? La tendría si la actividad económica se dejara librada a sus propias fuerzas. De no ser así, el desarrollo de la industria podría convertirse en uno de los elementos más eficaces de la política anticíclica.

3. Examinaremos brevemente las distintas posibilidades que se presentan: en una de ellas, acaso la más difundida, se trata de atenuar o contrarrestar los efectos de las variaciones de la exportación sobre la actividad interna, mediante una política de carácter compensatorio, que hace variar las inversiones, principalmente en obras públicas, en sentido contrario al de dichas variaciones. Esta política traería consigo ciertas exigencias. En la creciente cíclica, aumentan las recaudaciones de impuestos y el mercado es propicio para la colocación de títulos públicos. A pesar de ello, el Estado

no solo debiera abstenerse de emplear estos mayores recursos en ampliar sus inversiones públicas, sino que tendría que restringirlas a medida que aumenta la ocupación privada. La creciente sería, pues, época de previsora acumulación de recursos para tiempos adversos, o de empleo de estos recursos en cancelar los créditos bancarios de que se hubiese hecho uso en la contracción anterior. Basta mencionar estas exigencias para darse cuenta de la dificultad de cumplirlas. Por lo mismo que estos países están en pleno desarrollo, hay siempre proyectos de inversiones muy superiores a los realizables con los limitados medios de que se dispone. Pretender que cuando estos medios aumentan y se presenta la posibilidad de ejecutar tales proyectos, los hombres de gobierno, en vez de hacerlo, acumulen recursos para el futuro, de los que tal vez disfruten sus sucesores, significaría hacer depender el éxito de la acción anticíclica de actitudes que no siempre se concilian con respetables intereses políticos.

Hay otros inconvenientes todavía. Entre ellos, el relativo a la flexibilidad de los planes; se necesitaría ensanchar y comprimir alternativamente las inversiones de acuerdo con el ciclo, lo cual no es fácil conseguir. Y habría que contar, además, con el pronto desplazamiento de gente de las actividades más afectadas por la depresión hacia las inversiones públicas. Todo ello, si no lleva a desechar esta posibilidad de acción anticíclica, aconseja explorar al menos otros caminos que consulten mejor nuestras modalidades.

4. Interesa que la actividad interna se desarrolle con un alto grado de ocupación, no obstante el movimiento cíclico de las exportaciones. Es bien conocida la forma en que este movimiento hace crecer y decrecer la actividad interna. Cuando aumentan las exportaciones crece la demanda interna y ascienden la ocupación y los ingresos; y el aumento de los ingresos, a su vez, hace subir las importaciones, las cuales tienden de este modo, aunque con retardo, a ajustarse a las exportaciones. Así se desarrolla la fase ascendente del ciclo en nuestros países. En la descendente, ocurren fenómenos opuestos: la caída de las exportaciones hace bajar los ingresos y la ocupación, con el consiguiente descenso de las importaciones.

Supóngase, ahora, que en el curso de estos fenómenos se ha llegado al punto mínimo de la actividad interna. La ocupación ha declinado y los ingresos han disminuido correlativamente de un máximo de 10.000,

digamos, a un mínimo de 7500; de estos 7500, el 20 %, o sea, 1500, se gasta en importaciones requeridas para satisfacer, junto con la producción local, las necesidades corrientes de la población; y estas importaciones apenas pueden pagarse con la cantidad mínima a que se redujeron las exportaciones.

Si para llevar nuevamente la ocupación y los ingresos al máximo se siguiera una política expansiva similar a la preconizada en los grandes centros, aumentarían inmediatamente las importaciones, si es que no se hubiese modificado aquel coeficiente. De tal manera que al llegar el ingreso a 10.000, las importaciones serían por lo menos de 2000, y si las exportaciones se mantuviesen en un nivel cercano a aquellos 1500, habría un desequilibrio que, en tiempo relativamente breve, reduciría las reservas monetarias a exiguas proporciones.

Dicho sea de paso: en los centros es difícil concebir contratiempos semejantes en la fase descendente, pues es precisamente cuando afluye a ellos el oro que sale de los países periféricos.

En consecuencia, no parecería posible en estos países, a falta de recursos extraordinarios, desarrollar una política expansiva tendiente a aumentar la ocupación, sin reducir al mismo tiempo el coeficiente de importaciones.

La posibilidad de hacerlo se encuentra limitada por obstáculos cuya importancia varía en cada país. Consideremos, para facilitar el razonamiento, que se ha conseguido superarlos y reducir gradualmente el coeficiente de 20 % a 15 % mediante modificaciones arancelarias. Merced a ello la ocupación y los ingresos han podido crecer sin aumentar las importaciones más allá de ese mínimo de 1500, en torno al cual se mantienen las exportaciones; de manera que ha podido alcanzarse el máximo de ocupación sin perturbar el equilibrio del balance de pagos.

Por tanto, en virtud del cambio de coeficiente, se necesitan ahora 500 menos de importaciones para satisfacer las necesidades corrientes de la población a ese nivel máximo de ocupación. El problema ha consistido, pues, en producir internamente esa cantidad, ya se trate de artículos terminados de consumo o de materias primas indispensables para elaborarlos.

Pero no todo el consumo corresponde al tipo de necesidades corrientes que se satisfacen en su mayor parte con artículos de consumo inmediato o de duración relativamente breve. El progreso de la técnica en los grandes países industriales, como se señaló en otro lugar, ha ido creando nuevas necesidades de artículos de consumo duradero que requieren importarse. Estos artículos llegan así a ser imprescindibles conforme se eleva el nivel de vida. Pero ello no significa que su importación no pueda reducirse severamente, cuando el descenso de las exportaciones apenas permite pagar aquellas importaciones esenciales. Por lo mismo que se trata de artículos duraderos, parecería posible comprimir su importación en la medida requerida por la intensidad de la menguante, si es que en la creciente anterior han podido importarse sin limitación alguna.

Lo mismo cabe decir de los bienes de capital. Si en la creciente han podido cubrirse sus requerimientos, será posible ahora restringir temporalmente su importación. Téngase en cuenta, a este respecto, que al reducirse el coeficiente de artículos y materias destinados directa o indirectamente a las necesidades corrientes, habrá un margen mayor que antes para las importaciones de estos artículos duraderos de capital, así como para los duraderos de consumo.

Hay, finalmente, artículos de consumo no esenciales para las necesidades corrientes, pero cuya importación es relativamente fuerte en tiempos de prosperidad; es obvio que su reducción, en los de escasez de divisas, no podría traer consigo mayores inconvenientes.

En síntesis, las importaciones se dividen en dos categorías a los fines de esta política. Por un lado, las de carácter impostergable, formadas por artículos y materias indispensables para alcanzar el máximo de ocupación con el mínimo de exportaciones, y asegurar, a la vez, la satisfacción de las necesidades corrientes. Y por otro, las importaciones de artículos duraderos de consumo o de capital que, por su índole, resultan postergables, así como las importaciones de artículos no esenciales para el consumo corriente.

Prosigamos ahora con nuestro ejemplo. Se había llegado ya al máximo de ocupación gracias a la política seguida. Pero, mientras tanto, las exportaciones habrían vuelto a crecer impulsadas por una nueva creciente. Con ello, la

demanda de los productos primarios, que había caído también a su mínimo cíclico, se acrecienta nuevamente a medida que suben sus ingresos con el incremento de valor de las exportaciones. Si se está con ocupación máxima, es de toda evidencia que ese aumento de la demanda tendrá que provocar necesariamente el correlativo ascenso de las importaciones. También aumentarán en cierto grado los precios, con el consiguiente aumento en el beneficio de los empresarios. Ello hará subir también la demanda de estos y acrecentará del mismo modo las importaciones.

En consecuencia, el incremento ordinario de ingresos provocado por el aumento de las exportaciones por encima de su mínimo cíclico no tardará en transformarse, en una forma u otra, en incremento de importaciones, sin afectar el nivel de la ocupación interna.

5. Téngase presente que el reajuste del coeficiente de importaciones no significa disminuirlas. Las importaciones tendrán la misma magnitud, se siga o no esta política anticíclica, puesto que dependen, en última instancia, de las exportaciones y las inversiones extranjeras. Solo habrá que cambiar su composición para alcanzar la meta que se persigue.

En resumidas cuentas, este cambio consiste en lo siguiente: Un país de periferia, en el mínimo cíclico de exportaciones, solo puede pagar una cantidad relativamente baja de importaciones. Esta cantidad no permite importar todo lo que se requiere para mantener un grado máximo de ocupación. Hay, pues, que modificar la composición de las importaciones y, correlativamente, la estructura y volumen de la producción interna, para atender las necesidades corrientes de la población, sustentando un máximo de ocupación.

Mientras las exportaciones permanezcan en su nivel mínimo, solo podrán realizarse las importaciones esenciales para mantener la ocupación y el consumo corriente. Pero cuando aquellas vuelvan a crecer cíclicamente, habrá llegado el momento de realizar las importaciones adicionales que exija el crecimiento de la demanda.

Así, mientras las importaciones esenciales para las necesidades corrientes de la población seguirán el ritmo relativamente lento del crecimiento

orgánico del país, las de artículos postergables quedarán sujetas a la fluctuación de las exportaciones.

6. Al explicar, hace un momento, cómo el descenso del coeficiente de las importaciones relativas al consumo corriente era indispensable para seguir una política anticíclica, se hizo referencia a los obstáculos que habría que vencer para conseguirlos. Esos obstáculos son de diferente naturaleza.

Ante todo, la substitución de importaciones por producción interna requiere generalmente la elevación de los aranceles de aduana, por el mayor costo que suele tener aquella. Desde este punto de vista, habría una pérdida efectiva de ingreso real. Pero, por otro lado, la pérdida de ingreso provocada por las fluctuaciones cíclicas de la ocupación suele ser ingente. Es muy probable que, en la mayor parte de los casos, lo que se gana colectivamente al dar estabilidad a la ocupación sea mucho mayor de lo que se pierde por el costo más elevado de producción interna. Se concibe, sin embargo, que la precariedad de recursos naturales y la ineficiencia de la mano de obra o de la dirección técnica sean tales que la pérdida por incremento de costo absorba una parte excesiva del incremento de ingreso real resultante de la mayor ocupación. No puede negarse la seriedad de este obstáculo. Por otra parte, esa substitución de importaciones por producción interna requiere la importación de bienes de capital con la consiguiente necesidad de ahorro, mientras se opera la reducción del coeficiente. Aun en el caso favorable de que esto pueda obtenerse internamente, para importar esos bienes de capital, será indispensable comprimir más el coeficiente de importaciones relativas al consumo corriente, con un mayor encarecimiento de este consumo. He aquí el segundo obstáculo que podría aliviarse, sin duda, con la cooperación de entidades internacionales de préstamos, las cuales tendrían así la oportunidad de demostrar que sus operaciones anticíclicas, a la vez que favorecen a los países periféricos, contribuyen a mantener en los céntricos la demanda de bienes de capital.

Finalmente, una política anticíclica de esta naturaleza podría necesitar desplazamientos de factores productivos que no siempre son fáciles de realizar. Pero el incremento de población en edad productiva y el empleo de la mal ocupada, como se ha explicado en otro capítulo, podrían atenuar, en gran medida, estos inconvenientes.

7. En nuestros países, el punto mínimo en la curva fluctuante de las exportaciones e inversiones extranjeras ha ido subiendo en sucesivos ciclos. Por ello no quiere decir que aquellas no puedan caer a un nivel inferior al mínimo del ciclo precedente; el caso no es frecuente, pero ha ocurrido, por ejemplo, en la gran crisis mundial. Si se repitiese tal hecho, solo podría mantenerse un alto nivel de ocupación en la medida en que hubiera reservas monetarias suficientes para cubrir el exceso de importaciones esenciales sobre las exportaciones mínimas, o en tanto y en cuanto las entidades internacionales de préstamo pudieran cumplir su misión anticíclica¹³.

8. Ya se ha señalado la necesidad de reducir las importaciones de artículos duraderos en la menguante del ciclo. ¿Será imprescindible tener un sistema de control de cambios para conseguirlo? El aumento de la demanda de estos artículos, como ya se ha visto, proviene principalmente de los ingresos correspondientes al incremento de exportaciones; de manera que si no se agrega a esa demanda un incremento exagerado, proveniente de la expansión del crédito, no habría necesidad de medidas restrictivas a no ser que bajen intensamente los precios de exportación en el descenso cíclico. Estas solo serían necesarias si la expansión fuera exagerada o si las exportaciones mínimas cayeran por debajo de las importaciones esenciales y no se dispusiera de recursos extraordinarios para pagarlas.

En tal caso, el dilema es claro: reducir más aún el coeficiente de estas importaciones esenciales, agregando una nueva carga a los consumidores por la protección adicional que ello implicaría, o restringir deliberadamente las importaciones de aquellos artículos postergables mediante el control de cambios.

Asimismo, no cuesta concebir un país en que la propensión muy marcada a importar artículos no esenciales sea incompatible con las elevadas importaciones de bienes de capital requeridas por el desarrollo intenso de la economía. El control de cambios podría ser entonces un eficaz instrumento selectivo, sin perjuicio de otros expedientes.

De todos modos, para esos casos especiales se conciben procedimientos sencillos de control, en los cuales se deja al juego de la oferta y la demanda

distribuir los permisos para realizar esas importaciones de acuerdo con la cantidad de cambio que se resuelva destinarles.

Es evidente, por otro lado, que si un país incurre en una exagerada política de crédito, se verá forzado a optar entre la depreciación monetaria o un sistema de control de cambios que, encubriendo esta depreciación, la traslade inflacionariamente a la actividad interna. Un instrumento eficaz de política anticíclica se estaría usando, entonces, como instrumento de política inflacionaria. En realidad, todos los resortes de la política monetaria pueden emplearse igualmente para bien o para mal. Con el agravante de que ni tan siquiera se tendría el justificativo del desempleo, pues ya se habría alcanzado la ocupación máxima sin tener excusas valederas para proseguir la expansión crediticia.

9. Se ha mencionado anteriormente el caso extremo en que el mínimo cíclico de exportaciones no es suficiente para cubrir las importaciones esenciales. Allí cumplirán las reservas monetarias su función específica. Es conveniente, pues, detenerse un momento a examinar este concepto.

En la creciente, las reservas aumentan y en la bajante, pierden gran parte de lo que habían ganado, tanto más cuanto mayor haya sido la expansión del crédito. Este fenómeno se comprende muy bien si se tiene en cuenta que las importaciones siguen siempre a la zaga de las exportaciones en nuestros países de periferia. Debido a ello, y al movimiento semejante en las otras partidas del balance de pagos, en la creciente el activo sobrepasa al pasivo con la consiguiente entrada de oro o divisas, mientras que en la menguante sucede lo contrario.

No está de más recordar la explicación teórica de este interesante proceso. El oro, o las divisas, que afluyen en la creciente, tienden a salir nuevamente en virtud del movimiento circulatorio de los ingresos correspondientes. Las divisas que afluyen a causa de un incremento de exportaciones, por ejemplo, tienen su contrapartida en un incremento equivalente de ingresos; este incremento de ingresos circula internamente transformándose en otros ingresos; pero en cada etapa de este proceso circulatorio, una parte se traduce en demanda adicional de importaciones, de manera que la cantidad originaria se va reduciendo cada vez más. Es así como las divisas

que afluyen tienden a salir. El tiempo que demora su salida depende, entre otros factores, de la magnitud del coeficiente de importaciones y otras partidas pasivas.

Cuanto mayor sea este coeficiente, tanto más rápida será la salida, a igual de esos otros factores. Que esta salida de divisas no sea perceptible en las crecientes cíclicas de estos países no debiera extrañarnos. Pues mientras dura la creciente, las nuevas divisas que se incorporan compensan con exceso en las cuentas internacionales del país, las divisas que salen y hay un saldo neto de oro a favor del país. Pero cuando sobreviene la menguante y las exportaciones y demás partidas activas decrecen, en vez de crecer, las divisas que salen sobrepasan las que siguen entrando y las reservas monetarias van perdiendo así parte del oro que habían ganado.

Al final de cada ciclo, queda así un incremento neto de oro que representa la participación del país en el reparto mundial de la nueva producción del metal monetario. Es, pues, una cifra relativamente pequeña que depende, a la larga, del ritmo de crecimiento económico de dicho país y de su coeficiente de importación y otras partidas pasivas, con relación al resto del mundo.

Si no varían los coeficientes, el país que tiene un ritmo de crecimiento más intenso que el general tenderá a expulsar una parte del aumento neto de oro que de otro modo podría corresponderle; y esta parte que pierde será tanto mayor cuanto más marcada fuere la discrepancia en los ritmos de crecimiento a través de las fluctuaciones cíclicas.

Bien pudiera ocurrir que el incremento de oro que así se va agregando con el andar del tiempo a las reservas monetarias de un país no resulte bastante para afrontar las consecuencias de una reducción de las exportaciones en una depresión extraordinariamente intensa. Es claro que una compresión del coeficiente global de importaciones podría contribuir a retener una mayor cantidad de oro en tiempos favorables, a fin de sobrellevar mejor una eventualidad como aquella.

También cabría constituir reservas monetarias adicionales mediante operaciones de ahorro; en la medida que se ahorra y deja de invertirse,

una parte de los ingresos que circulan no se transforma en importaciones y no da lugar, en consecuencia, a una salida de oro. Se retiene una cantidad de oro igual al ahorro. Así podría hacerse, por ejemplo, si el banco central emitiera títulos en la creciente y cancelara el dinero correspondiente para volver a emitirlo en la menguante; contra el dinero así cancelado habría una reserva adicional que, junto con la preexistente y la participación en el reparto mundial de oro, podrían aliviar la presión monetaria si las exportaciones mínimas no alcanzaran a cubrir las importaciones esenciales.

No se nos oculta que construir con ahorro una reserva adicional en países que necesitan importar grandes cantidades de bienes de capital no es una solución halagadora. Es evidente, sin embargo, que si un país tuviera expedito el camino para obtener créditos internacionales en una bajante demasiado intensa, podría emplear más oro en la creciente para importar bienes de capital en vez de retenerlo como se ha visto. Se concibe, en efecto, que ello pudiera llegar a ser así, si se pudiera elaborar alguna vez un programa general de acción anticíclica en la periferia, dentro del cual el país que hubiese seguido una política sana pudiera contar con el grado necesario de colaboración de las entidades internacionales en el descenso cíclico.

Se comprende muy bien que mientras se estaba desarrollando un proceso inflacionario en el centro principal, no se haya juzgado conveniente acentuarlo con operaciones de crédito internacional, además de las exigidas por las urgentes necesidades de Europa. Pero si llegara a producirse una contracción, el caso sería distinto y habría llegado el momento oportuno de entrar en una política anticíclica general sin las contradicciones que traería consigo la acción unilateral de cada uno de nuestros países.

10. La acción internacional no ha de limitarse a la esfera del crédito. Pues hay otros medios también eficaces para luchar contra la depresión en los países de la periferia. Se ha discutido mucho acerca de la compra de sobrantes de productos primarios. Es un hecho sabido que en la fase descendente, la producción agraria desciende mucho menos que la industrial. Existe un interés común entre los centros y la periferia en que no descienda sensiblemente, pues ello demoraría la recuperación de aquellos. De ahí el efecto benéfico que podría ejercer una juiciosa política de compra de sobrantes: en tanto pueda atenuarse, en esta forma, la caída cíclica de las

exportaciones de los países productores, menor será también el descenso de sus importaciones y, por consiguiente, menos intensa la reducción de la demanda en los países industriales.

Esta medida regulatoria tendría otra virtud. Al contenerse con dichas compras la caída exagerada de los precios de los productos primarios, se habría contribuido a que la relación entre estos y los artículos terminados no tienda a volverse persistentemente en contra de los países de la periferia, según ya se explicó en otro lugar.

11. La característica que acabamos de mencionar, según la cual la producción agraria desciende mucho menos que la industrial o casi no desciende, ha sido tomada en cuenta al esbozar anteriormente estas bases para la discusión de una política anticíclica. Supusimos allí que la reducción de exportaciones traía consigo el descenso de ingresos en el sector de la producción primaria, pero sin referimos a la posible desocupación rural. La bajante se manifiesta más bien en la caída de precios que en la contracción de la producción. Pero al disminuir con ello los beneficios rurales, también disminuyen las inversiones en la campaña, provocando cierta desocupación.

En consecuencia, que no se juzgue practicable una política compensatoria general, por las razones expuestas al comienzo de este capítulo, no significa que no haya necesidad de actividades compensatorias parciales. Es inevitable la fluctuación en ciertos tipos de inversiones aun cuando se aplique eficazmente una política anticíclica. En efecto, hemos visto que al aumentar los beneficios de los empresarios industriales, se acrecientan sus importaciones de bienes de capital. Pero los nuevos equipos requieren la construcción de edificios y otras mejoras que absorben mano de obra en la creciente y la dejan disponible en la menguante, lo mismo que en las inversiones rurales.

Esto no representa un escollo infranqueable. Una de las ventajas positivas de no tener que seguir una política compensatoria de obras públicas e inversiones en general es poder planear su desarrollo estable según las necesidades crecientes del país y la magnitud del ahorro que pueda destinarse a ellas. El monto total de construcciones podrá así ir

agrandándose de año en año, sin las fuertes oscilaciones que exigiría una política compensatoria. Pero dentro de ese progresivo desarrollo cabrían muy bien reajustes parciales. Por ejemplo, los créditos hipotecarios para la construcción privada podrían disminuir en la creciente a fin de liberar mano de obra para la construcción industrial. Y en la bajante, en cambio, podrían darse créditos adicionales para construcciones e inversiones rurales en general.

12. Lo que acaba de expresarse en este capítulo dista mucho de constituir un programa de política anticíclica. Solo se ha querido plantear el problema en sus principales términos y provocar su discusión, destacando, al mismo tiempo, ciertas diferencias entre las manifestaciones cíclicas de los centros y la periferia, que nos obligan a elaborar nuestro propio programa.

Además, habría sido muy incompleta la mención que nos habíamos propuesto, al hacer este planteamiento de los principales problemas atinentes a nuestro desarrollo económico, sin dedicar atención a la política anticíclica. Esta política es un complemento indispensable de la política de desarrollo económico a largo plazo. Pues la industria, como ya se dijo, hará resaltar la vulnerabilidad de la periferia a las fluctuaciones y contingencias del centro. No basta aumentar la productividad absorbiendo con ella factores desocupados y mal ocupados. Hay que evitar también que, una vez lograda la ocupación productiva de sus factores, se vuelva a desocuparlos por obra de las fluctuaciones cíclicas.

Pero ambas políticas no solo son compatibles en la meta que se trata de alcanzar, sino también en los medios de hacerlo. Pues una y otra requieren el reajuste del coeficiente de importaciones. La política anticíclica lo exige para que un país pueda satisfacer establemente sus necesidades corrientes y mantener el máximo de ocupación, a pesar de las exportaciones fluctuantes. Precisamente, las industrias y actividades que satisfacen estas necesidades son las que nuestros países pueden implantar con menos dificultades, merced a un mercado que se ensancha cada vez más conforme el incremento de productividad va aumentando el consumo. Si un país logra este objetivo, estaría en condiciones de soportar tiempos adversos, sin detrimento de su consumo corriente y de su ocupación. No necesita para ello forzar la creación de industrias

de capital. Si el grado de desarrollo industrial, destreza técnica y acumulación de ahorro lo lleva espontáneamente a ello, sería ciertamente muy halagadora esta comprobación de madurez. Pero habiendo mucho campo disponible para aumentar la productividad de las actividades destinadas al consumo corriente, no se advierte qué razón económica habría para seguir aquel camino.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el máximo incremento del nivel de vida depende de la productividad, y esta depende en gran parte de las máquinas más eficientes. Por otro lado, son también los artículos duraderos de consumo aquellos en que el progreso técnico va ofreciendo permanentemente nuevos artículos o nuevas modalidades que aumentan su eficacia. Parecería conveniente, pues, importar esos artículos en la medida en que se pueda hacerlo con exportaciones o, en su caso, con inversiones extranjeras en lo que respecta a los bienes de capital, dentro de un programa general de desarrollo económico. Desde el punto de vista anticíclico, además, las importaciones de estos artículos nos ofrecen el medio de hacer incidir exclusivamente sobre ellos las consecuencias de la fluctuación de las exportaciones.

Todas estas son consideraciones generales que no podrían, por su mismo carácter, responder a casos particulares. Que tal o cual país se empeñe en implantar estas industrias de bienes duraderos en la fase inicial de su desarrollo industrial podría obedecer a razones especiales que habría que analizar cuidadosamente.

En esto, como en muchos otros casos, nos encontramos con un conocimiento precario de la estructura económica de nuestros países, su forma cíclica de crecer y sus posibilidades. Si se logra realizar su investigación con imparcialidad científica y estimular la formación de economistas capaces de ir captando las nuevas manifestaciones de la realidad, previendo sus problemas y colaborando en la busca de soluciones, se habrá hecho un servicio de incalculable importancia para el desarrollo económico de la América Latina.

Notas

* Título original “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, Boletín Económico de América Latina, N.º 7, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) febrero 1962.

¹ Son bien conocidas las dificultades que se oponen en Latinoamérica a una tarea de esta naturaleza. Acaso la principal de ellas sea el número exiguo de economistas capaces de penetrar con criterio original en los fenómenos concretos latinoamericanos. Por una serie de razones, no se logra suplir su carencia con la formación metódica de un número adecuado de hombres jóvenes de alta calificación intelectual. El enviarlos a las grandes universidades de Europa y Estados Unidos representa ya un progreso considerable pero no suficiente. Pues una de las fallas más conspicuas de que adolece la teoría económica general, contemplada desde la periferia, es su falso sentido de universalidad. Mal podría pretenderse, en verdad, que los economistas de los grandes países, embargados en muy serios problemas propios, vayan a dedicar preferentemente su atención al estudio de los nuestros. Conciérne primordialmente a los propios economistas latinoamericanos el conocimiento de la realidad económica de América Latina. Solo si se llega a explicarla racionalmente y con objetividad científica, será dado alcanzar fórmulas eficaces de acción práctica. No se interprete, sin embargo, que este propósito está animado de un particularismo excluyente. Por el contrario, solo se sabrá cumplirlo mediante un sólido conocimiento de las teorías elaboradas en los grandes países, con su gran caudal de verdades comunes. No hay que confundir el conocimiento reflexivo de lo ajeno con una sujeción mental a las ideas ajenas, de la que muy lentamente estamos aprendiendo a librarnos.

² Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Postwar Prices Relations in Trade Between Under-developed and Industrialized Countries*. (E/CN.I/Sub.3/3.51), febrero de 1949.

³ Según el informe citado. Las cifras de los treinta llegan solamente hasta 1938 inclusive. Los datos presentados son los índices medios de precios del *Board of Trade* para las importaciones y exportaciones británicas, representativas de los precios mundiales de artículos primarios y manufacturados, respectivamente.

⁴ Véase lo que se dice al respecto en el informe citado, págs. 115 y 116: «Un empeoramiento, a largo plazo, en la relación del intercambio, como el que ha afectado a los productores primarios durante prolongado periodo, puede ser efecto de las diferencias en el ritmo de aumento de la productividad en la producción de artículos primarios y manufacturados, respectivamente. Si pudiéramos suponer que el empeoramiento, para los países de producción primaria, refleja más rápido aumento de la productividad en los artículos primarios que en los manufacturados, el efecto del empeoramiento en la relación del intercambio sería menos serio, desde luego. Significaría solamente que, en la medida en que los artículos primarios se exportan, los efectos de la mayor productividad se traspasan a los compradores de artículos primarios, en los países más industrializados. Aun cuando faltan, casi completamente, datos estadísticos acerca de los diferentes ritmos de aumento de la productividad

en la producción primaria y en la industria manufacturera, esta explicación de las variaciones a largo plazo, en las relaciones de intercambio (...) puede descartarse. No cabe duda de que la productividad aumentó más rápidamente en los países industriales que en los de producción primaria. Esto se comprueba por el mayor aumento en el nivel de vida, durante el largo periodo transcurrido desde 1870. Por tanto, las variaciones observadas en la relación del intercambio no significan que la mayor productividad de la producción primaria se haya traspasado a los países industriales: por el contrario, significa que los países menos desarrollados, a través de los precios que pagaron por los artículos manufacturados, en relación con los que lograron por sus propios productos, sostuvieron crecientes niveles de vida en los países industrializados, pero sin recibir, en cambio, en el precio de sus propios productos, una contribución equivalente a su propio nivel de vida».

⁵. Se han examinado en el texto los factores concernientes a Estados Unidos que hicieron a este país atraer oro durante los años treinta. Pero también actuaron factores concernientes al resto del mundo que tendieron a expulsar el oro. Entre ellos tienen gran importancia los que se pusieron de manifiesto en las dos guerras mundiales. Los Estados Unidos adquirieron grandes cantidades de oro por suministros a los países aliados. Este oro solo pudo haber sido expulsado por una expansión inflacionaria de los ingresos de aquel país, considerablemente más fuerte que la ocurrida en realidad. Basta mencionar esta posibilidad para descartarla. Pero no fue ese el único fenómeno de redistribución del oro, a raíz de ambas guerras. Una parte del oro que Estados Unidos iba recibiendo, fue traspasándolo a países neutrales o que no participaban activamente en el conflicto, para cubrir sus saldos positivos de pagos. Se trata de un fenómeno normal en el auge de un centro cíclico, en el que participó la América Latina, con un fuerte crecimiento de sus reservas metálicas. Pero también es natural que gran parte del oro vuelva al centro cíclico. Así ocurrió en la primera posguerra, cuando sobrevino la contracción en Estados Unidos: las crecientes y menguantes cíclicas en el centro británico también se habían caracterizado por este movimiento de vaivén del oro. Hay, sin embargo, una particularidad en el retorno presente del oro de la América Latina a Estados Unidos: que ese retorno ha comenzado antes de una contracción en aquel país. Eso se debe, como se tiene dicho, al crecimiento de las importaciones, provocado por el alto grado de ocupación y acentuado por fenómenos inflacionarios.

⁶. Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, capítulo 11, Río de Janeiro, 1949.

⁷. Lord Keynes. The Balance of Payments of the United States, *The Economic Journal*. Junio de 1946.

⁸. Se ha demostrado, en efecto, la posibilidad de una política racional de empleo de factores desocupados o mal ocupados. Las exportaciones habían constituido, en otro tiempo, el factor dinámico preponderante. Pero después de la crisis mundial, probaron ser insuficientes para cumplir bien su papel estimulante del crecimiento. Durante los años treinta, en algunos países de América Latina, se había logrado ya, mediante una política de estímulo interno, suplir la debilidad del factor dinámico exterior. Para hacerlo,

fue necesario reducir el coeficiente de importaciones, según se explicó en otro lugar. Los hechos que sobrevinieron con la Segunda Guerra Mundial demostraron cuanto más trecho podía andarse por este camino. Pues la guerra impuso la violenta compresión del coeficiente, a la vez que aumentaba la fuerza del factor estimulante exterior.

⁹. Es sugestivo comprobar que los depósitos de particulares de América Latina en Estados Unidos alcanzaban a 729 millones de dólares al 30 de junio de 1947.

¹⁰. Informe de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, Parte III.

¹¹. The U. S. in the World Economy. *Economics Series* N.º 23, Washington. 1943.

¹². Nos referimos a la imposibilidad de modificar por nuestra propia acción la forma en que varían las exportaciones, pero no a los efectos que podrían lograrse mediante la regulación de sobrantes de productos a que nos referimos al final.

¹³. Véase a este respecto las opiniones del Dr. Hermann Max en *Significado de un Plan Marshall para América Latina*.

La serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* presenta una selección de textos dirigida a fortalecer la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tiene para el desarrollo.

Con este objetivo, los textos brindan información sobre los fundamentos del debate teórico internacional con foco en estas cuestiones, así como también transmiten análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes con miras a difundir estos conocimientos en nuestra región.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición de quienes participan activamente de la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y de todos aquellos con interés en la materia, con el propósito de acercarles esta literatura y apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales

Los países del Atlántico Norte son 30 veces más ricos que los de África tropical. América Latina es 6 veces más pobre que los países ricos y 5 veces más rica que los países pobres. ¿Por qué? Este libro compila las respuestas canónicas de la Economía Política contemporánea, que parte de un triple consenso y, a su vez, motiva tres debates. Sabemos que la mejora tecnológica, la inversión y la educación son las causas próximas del desarrollo económico. Pero debatimos si las causas profundas son de orden geográfico, cultural o institucional. Sabemos que el mercado es un motor poderoso de la prosperidad. Pero indagamos bajo qué condiciones los mercados logran sus efectos y cuáles son las mejores soluciones cuando los países carecen de esas condiciones. Sabemos que las instituciones políticas condicionan el efecto de todas las demás causas, incluido el mercado. Pero es preciso saber por medio de qué mecanismos lo hacen.

Este volumen contiene las claves para entender tanto los consensos como los debates de la Economía Política del crecimiento.

Datos de contacto de la Dirección de Desarrollo Institucional: desarrolloinstitucional@caf.com