

---

# LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO\*

---

*Douglass C. North\*\**

**E**n un ensayo anterior (North, 1981, cap. 3) expuse una “teoría neoclásica del Estado”. Este ensayo elabora, amplía y modifica ese ensayo en tres direcciones: 1. Incorpora el tiempo en el modelo; 2. Trata explícitamente las percepciones –los sistemas de creencias– que determinan las elecciones; y 3. Relaciona los sistemas de creencias con el ambiente externo de los jugadores; tanto las experiencias ambientales anteriores, que son incorporadas en el condicionamiento cultural, como las experiencias ambientales del presente, que son incorporadas en el “aprendizaje local”.

I

El ensayo anterior exploraba la relación de intercambio entre un soberano que maximiza la riqueza y los súbditos en términos de las ganancias derivadas del comercio ocasionadas por las economías de escala que el soberano puede proporcionar en la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad a cambio de un ingreso (impuestos). La distribución de las ganancias del intercambio era una consecuencia de los costos de oportunidad de los jugadores. En ese ensayo sostuve que el soberano tenía dos restricciones que podían dar lugar a unos derechos de propiedad ineficientes: una restricción de costos de transacción y una restricción competitiva.

En una importante contribución, mi colega Yoram Barzel (1993) amplió y modificó el argumento para indicar que, con el tiempo, el crecimiento económico y la autoridad de la ley podían surgir de esa relación de intercambio. El argumento de Barzel puede resumirse así: la situación inicial es la de un soberano absoluto que puede confiscar todos los activos que poseen sus súbditos o todo su ingreso

\* Traducción de Alberto Supelano, revisión de Mauricio Pérez Salazar.

\*\* Universidad de Washington, St. Louis. Estoy en deuda con Elisabeth Case por la edición de este ensayo.

futuro pero, debido a que los costos de vigilancia y supervisión son positivos, el soberano puede ganar intercambiando con sus súbditos. Si les permite poseer y aumentar su riqueza, puede obtener un ingreso mayor al prometer a sus súbditos que podrán conservar una parte de su aumento de ingreso. Sin embargo, el soberano enfrenta continuamente un *tradeoff* entre el mayor ingreso que puede obtener atenuando las restricciones a sus súbditos (con lo cual aumenta su productividad y el ingreso propio y el de ellos) y la amenaza creciente a su seguridad ocasionada por la atenuación de las restricciones gracias a que sus súbditos tienen más libertad de acción y recursos para derrocarlo. Igualmente, los súbditos enfrentan el dilema de que el soberano puede en algún momento incumplir su promesa y confiscarles la riqueza que han acumulado. Para el soberano, la solución es organizar el juego de modo que su interés y el de sus súbditos sea cumplir las reglas o garantizar su conducta otorgándoles, a ellos o a sus representantes, algunos derechos y poder coercitivo. Los derechos de propiedad eficientes y la autoridad de la ley surgirán en forma gradual a partir de este intercambio a través de un largo período de tiempo.

Barzel aclara las restricciones que determinan el resultado. Un compromiso confiable sólo se puede lograr después de un largo período de tiempo. El tiempo es esencial para el soberano puesto que debe tener una tasa de descuento que materialice las ganancias del contrato a largo plazo. Si su horizonte de tiempo se reduce por crisis fiscales –históricamente, una consecuencia de la guerra– o porque siente temor a la muerte, sin confiar en la utilidad derivada de la sucesión hereditaria, la confiscación se convierte en una alternativa atractiva. El tiempo es esencial para los súbditos puesto que la incertidumbre sobre la conducta del soberano sólo puede ser atenuada cuando éste adquiere reputación de integridad.

## II

El ensayo de Barzel es a la vez un modelo simple y elegante y una importante contribución. Capta la esencia del patrón general del desarrollo político-económico de las sociedades occidentales durante la última mitad del milenio e incorpora el tiempo en el análisis; un elemento esencial que ignoran la teoría neoclásica y el análisis histórico de las formas de gobierno. Su modelo se refiere explícitamente a Inglaterra pero también caracteriza el desarrollo inicial de los cuerpos representativos de Europa Occidental. Además, el ensayo está lleno de ideas interesantes acerca de la forma en que evolucionó la autoridad de la ley en contextos particulares y acerca del proceso de aprendizaje

de los jugadores. Sin embargo, su análisis plantea un problema que suscita perplejidad. ¿Por qué no se ajusta más exactamente a la evolución histórica y específica de las formas particulares de gobierno? El modelo sólo tiene un parecido superficial con la forma en que evolucionó Inglaterra<sup>1</sup>, y, en realidad, se ajusta mejor a la historia inicial de los Países Bajos bajo el dominio de los Borgoña y los Habsburgo (ver la sección V)<sup>2</sup>. No explica los fracasos del resto de Europa, en especial de España, Francia y Portugal, ni los del resto del mundo. En China, particularmente, existió un emperador, con muchos de los atributos de un monarca absoluto, y largos periodos de paz, pero jamás evolucionó hacia la autoridad de la ley. Quizá el modelo de Barzel fue la estrategia ideal para los poderes imperiales en sus relaciones con las colonias. Y ¿por qué ha sido tan difícil establecer la autoridad de la ley en América Latina?

Lo que falta es un análisis de la forma en que las percepciones de los jugadores evolucionan a través del tiempo: de las percepciones implícitas en las elecciones de los jugadores. Las ideas son importantes y diferentes percepciones producen diversas elecciones, como lo dijo Frank Hahn en forma concisa: “Existe un *continuum* de teorías en que creen los agentes, y éstos pueden actuar sin encontrar hechos que los lleven a cambiar sus teorías” (Hahn, 1987, 324). El resultado es que puede haber múltiples equilibrios en vez de un solo equilibrio determinado. El desarrollo de una teoría más general requiere que exploremos los antecedentes de la evolución de las diferentes percepciones para que podamos explicar e incluir en nuestros modelos las diferentes ideolo-gías, dogmas e ideas implícitas en las elecciones.

### III

Quizá no sea controvertido afirmar que individuos con diferentes experiencias anteriores tienen distintas explicaciones del mundo que

1. El ocaso inglés sólo se ajusta parcialmente. Los barones fueron los que impusieron la Carta Magna al rey Juan y, después del período inicial de desarrollo parlamentario (que sí se ajusta a su historia), el parlamento logró concesiones de los Estuardo presionándolos con la guerra civil, y lo que llevó a la supremacía del parlamento fue el derrocamiento de Carlos II. Si definimos la autoridad de la ley como la supremacía del gobierno parlamentario, ese gobierno se impuso a unos Estuardo reticentes. En realidad, donde los soberanos eran absolutos o casi absolutos, como en los casos de Francia y España, no se desarrollaron cuerpos representativos sino que fueron abandonados o ignorados. La clave del diferente desempeño de los soberanos es su poder de negociación frente al de los súbditos.

2. Las siete provincias de los Países Bajos luego se convirtieron en Holanda, el primer país de Europa que estableció un gobierno representativo (con la norma de unanimidad de las siete provincias) y la autoridad de la ley, pero lo hizo durante un siglo en el que estuvo en guerra con España.

los rodea y, en consecuencia, toman decisiones diferentes cuando deben resolver problemas idénticos. La racionalidad sustantiva que postula la teoría neoclásica sostiene que en condiciones muy restrictivas el problema por resolver es bastante familiar, en el sentido de que el modelo más apropiado se puede deducir de las experiencias que ya conoce quien toma la decisión, que éste está motivado, y que la información que lo retroalimenta para corregir los modelos incorrectos está disponible en tal forma que el modelo existente es relevante por su transparencia<sup>3</sup>.

En el mundo de incertidumbre y ambigüedad que caracteriza las elecciones políticas y económicas más importantes, los jugadores tienen diferentes teorías para explicar el mundo que los rodea y les sirven de base para la elección. La clave del desempeño de la sociedad es el tipo de aprendizaje que se adquiere y emplea para resolver los problemas humanos. El aprendizaje que se adquiere es la fuente esencial de la tecnología y las instituciones que los seres humanos emplean para resolver los problemas de la escasez. Es cierto que el aprendizaje siempre es un aprendizaje. Aunque no tanto, como muestran los diferentes sistemas de percepciones y creencias que caracterizan, por ejemplo, al mundo de las tribus primitivas del Amazonas, de los miembros del Partido Comunista de la antigua Unión Soviética, de los fundamentalistas chiítas de Irán, o de los empresarios de los Estados Unidos.

Aun no sabemos mucho acerca del aprendizaje, pero la ciencia cognitiva moderna ha avanzado bastante desde los trabajos de Piaget<sup>4</sup>. El aprendizaje consiste en el desarrollo de una estructura que da sentido a las diversas señales que reciben los sentidos. La arquitectura inicial de esa estructura es genética, pero su desarrollo posterior es el resultado de las experiencias de los individuos. Las experiencias se pueden clasificar en dos tipos: las que provienen del contexto lingüístico socio-cultural y las que provienen del aprendizaje local. La mente forma categorías: clasificaciones que evolucionan gradualmente desde la temprana infancia para organizar nuestras percepciones y mantener en nuestra memoria el registro de las experiencias y los resultados analíticos. A partir de esas categorías elaboramos modelos mentales para explicar e interpretar el ambiente, normalmente en formas que son relevantes para algún fin. Las categorías y los modelos

3. Ver Denzau y North (1994) para un extenso análisis (y para las fuentes de la literatura en economía psicológica y experimental) del postulado fundamental de la racionalidad.

4. La mejor introducción a la literatura de las ciencias cognitivas es *Induction*, de Holland *et al.* (1986).

mentales evolucionan para incorporar la retroalimentación proveniente de las nuevas experiencias, que puede confirmar y reforzar nuestras categorías y modelos iniciales o que puede llevar a su modificación; esto es, en síntesis, el aprendizaje.

Es justo aquí donde el aprendizaje de la especie humana diverge del aprendizaje de las demás especies animales y, también, de la analogía computacional que predominó en los primeros trabajos sobre inteligencia artificial. La mente humana ordena y reordena los modelos mentales en una forma cada vez más abstracta de modo que quedan a su disposición para procesar información ajena a sus propósitos originales específicos. El término que usan Clark y Karmiloff-Smith (1993) para describir este proceso es el de “redescripción representacional”. La capacidad para generalizar, razonar de lo particular a lo general y usar analogías es parte de este proceso. La redescripción representacional no sólo es la causa original de la creatividad humana sino que también es la causa de los sistemas de creencias que los seres humanos desarrollan (y comparten) para explicar el mundo que los rodea.

Permítanme explorar en mayor detalle cada uno de estos aspectos del aprendizaje, comenzando por el contexto lingüístico cultural. La cultura consiste en la transferencia de normas, valores e ideas entre generaciones. Pero el papel de la cultura que aquí nos interesa es el de que “es un proceso que permite que el aprendizaje de las generaciones anteriores tenga mayor efecto directo sobre el aprendizaje de las generaciones posteriores” (Hutchins y Hazlehurst, 1991, 690). Así, Hutchins y Hazlehurst imaginan que una población conformada por muchas generaciones puede descubrir cosas que ningún individuo puede aprender en toda su vida. Y denominan “estructura de artefactos” al legado que transmiten las generaciones anteriores. Esta estructura de artefactos es mucho más que el aprendizaje incorporado por las generaciones pasadas y transmitido como cultura al sistema de creencias de las generaciones actuales. También está incorporada en la estructura institucional que se hereda de las generaciones anteriores. Hayek y otros autores que han construido modelos derivados de la teoría evolucionista utilizan el término “aprendizaje colectivo” para caracterizar este proceso. Aunque es cierto que las reglas formales que una sociedad pone en práctica reflejan esta herencia, las restricciones informales incorporadas en normas de comportamiento, convenciones y códigos personales de conducta constituyen el principal “mecanismo de transmisión” de la estructura de artefactos. Mientras que las reglas formales se pueden modificar de la noche a la mañana (con una revolución, por ejemplo), las restricciones informales cambian

más lentamente y desempeñan un papel esencial en la evolución de las formas de gobierno. El “aprendizaje local” proviene del ambiente específico (físico e intelectual) de una sociedad y por cuanto los cambios ocurren en ese ambiente, son asimilados gradualmente dentro de la herencia sociolingüística e incorporados a la estructura de artefactos.

Los sistemas de creencias están conformados por explicaciones organizadas e integradas y más o menos coherentes del mundo que nos rodea. Pero esos sistemas son algo más que un intento de razonar de lo particular a lo general (como en el caso de la redescipción representacional) porque contienen un elemento normativo. No sólo se proponen explicar el mundo que nos rodea sino también explicar cómo se debería ordenar el mundo. Las religiones han sido a lo largo de la historia los sistemas de creencias más generales, aunque han compartido la escena con ideologías menos generales y, en el mundo moderno, incluso con sistemas de creencias seculares como el comunismo.

¿Cómo se transfieren los sistemas de creencias a la estructura institucional? Consideremos el punto de vista compartido por muchos académicos de que las creencias del comportamiento individualista favorecen el crecimiento económico. Por ejemplo, Alan Macfarlane, en *The origins of English individualism* (1977), describe el cuadro de un conjunto fluido de actitudes individualistas hacia la familia, la organización del trabajo y la estructura social de la comunidad urbana que prevaleció en Inglaterra desde por lo menos el siglo XIII. Estas actitudes se transfirieron a la estructura institucional mediante un conjunto de reglas formales sobre la herencia de la propiedad y la situación legal de las mujeres.

Más recientemente, Avner Greif (1994) comparó los comerciantes genoveses con los comerciantes que adoptaron las actitudes sociales y culturales de la sociedad islámica que participaban en el comercio mediterráneo de los siglos XI y XII. Y detectó diferencias sistemáticas en su estructura de organización que se remontaban a un sistema de creencias individualista que contrastaba con un sistema de creencias colectivista. Los comerciantes del mundo islámico desarrollaron redes de comunicación social en grupo para actuar en forma colectiva que, aunque eran relativamente eficaces para grupos étnicos homogéneos, no se prestaban para el intercambio impersonal que surge con el crecimiento de los mercados y la diversidad étnica de los comerciantes. En cambio, los genoveses desarrollaron mecanismos de obligatoriedad bilateral que llevaron a la creación de organizaciones legales y políticas formales para vigilar y hacer cumplir los acuerdos; una trayectoria

institucional-organizativa que permitía y se prestaba para un comercio y un intercambio más complejos. Greif sugiere que estas diferentes estructuras de creencias son generales en los mundos latino e islámico, y establece la conexión entre estas estructuras de creencias en la escena europea y la evolución de las instituciones económicas y políticas.

Los sistemas de creencias que determinan implícitamente la dependencia de la trayectoria histórica son una de las regularidades de la historia que más llaman la atención<sup>5</sup>. No se trata simplemente de que las organizaciones que surgen como resultado de una estructura institucional dada tienen interés en perpetuar esa estructura institucional, un argumento que expuse en el pasado, y que se debe profundizar aún más. La forma en que evolucionan las instituciones es un reflejo del sistema de creencias que ponen en práctica los jugadores. La dependencia de la trayectoria histórica, concebida en esta forma, puede explicar la persistente influencia del pasado sobre el presente y el futuro, y también aquellas ocasiones en las que cambia de manera abrupta la trayectoria de una sociedad. Esto último ocurre en aquellos casos en los que se percibe que el sistema de creencias es inconsistente con los resultados que predice<sup>6</sup>.

#### IV

Una historia cognitiva-institucional de un cambio político y económico de largo plazo se puede caracterizar como sigue: a medida que las tribus evolucionaron en ambientes físicos diferentes, desarrollaron lenguajes diferentes y, con experiencias diferentes, construyeron modelos mentales diferentes para explicar el mundo que los rodeaba. En la medida en que las experiencias eran comunes para tribus diferentes, los modelos mentales proporcionaban explicaciones comunes. Los lenguajes y modelos mentales constituyeron las restricciones informales que definieron el marco institucional de la tribu y pasaron de generación en generación como costumbres, tabúes y mitos que proporcionaban continuidad cultural.

Con la especialización y la división del trabajo, las tribus evolucionaron hacia formas de gobierno y economías; la diversidad de la experiencia y el aprendizaje produjo sociedades y civilizaciones cada vez más diferentes, con distintos grados de éxito en la resolución de los problemas económicos fundamentales de la escasez. Por la sencilla

5. Veáanse los ensayos de Arthur (1989), David (1985) y North (1990) para las discusiones sobre la dependencia de la trayectoria.

6. Éste es un enunciado ambicioso puesto que en realidad poco se sabe sobre este tema tan esencial para la transformación exitosa de las economías de Europa oriental y del tercer mundo.

razón de que a medida que aumentaba la complejidad del ambiente, los seres humanos se hacían cada vez más interdependientes y necesitaban estructuras institucionales más complejas para captar las ganancias potenciales del comercio. Esa evolución exige que la sociedad desarrolle instituciones que permitan intercambios anónimos e impersonales en el tiempo y en el espacio. Una condición necesaria es una forma de gobierno que ofrezca un compromiso creíble en la contratación a largo plazo, el cual es un elemento esencial de ese sistema de intercambio. Pero en la medida en que la cultura y la experiencia local dan lugar a diversas instituciones y a diversos sistemas de creencias con respecto a las ganancias de dicha cooperación, varía la posibilidad de que se creen las instituciones necesarias para captar las ganancias del comercio con contratos más complejos<sup>7</sup>. Nada garantiza que la estructura de artefactos, creencias e instituciones dé lugar a las instituciones necesarias. De hecho, la mayoría de las sociedades a través de la historia se “troquelaron” en una matriz institucional que no evolucionó hacia el intercambio impersonal esencial para captar las ganancias de productividad derivadas de la especialización y la división del trabajo que produjeron la riqueza de las naciones.

## V

Permítanme usar este marco analítico para sintetizar brevemente el desarrollo diferente de las tres formas de gobierno –de Holanda, Inglaterra y España– de Europa occidental<sup>8</sup>. Puesto que la historia se refiere a la forma en que las elecciones del pasado afectan las decisiones del presente, cualquier punto de partida no es sólo arbitrario sino que violenta la continuidad esencial de la historia. En consecuencia, la estructura de creencias y el ambiente institucional de la baja Edad Media exigen que revisemos con rapidez sus causas antecedentes.

Consideremos el sistema de creencias. Si aceptamos que había sistemas de creencias diferentes en sociedades diferentes y que éstos dieron lugar a diferentes formas de instituciones y organizaciones, ¿qué produjo esas creencias? El principal candidato son las religiones, puesto que fueron las estructuras de creencias organizadas dominantes

7. Heiner, en un ensayo que constituye una verdadera ruptura (1983), establece la conexión entre la dificultad de descifrar el ambiente y las reglas que una sociedad construye para limitar la flexibilidad de opciones en esas situaciones.

8. Lo que sigue es un breve resumen de un ensayo más extenso titulado “The paradox of the west”, publicado en Davis (1995).

en el mundo premoderno. La abundante literatura que estudia los efectos de los dogmas religiosos sobre la actividad político-económica no es, sin embargo, concluyente, puesto que es posible seleccionar aspectos específicos de cualquier religión que se oponen al crecimiento económico. Entre ellos, la oposición islámica a los mercados de seguros (Kuran, 1986) y la oposición cristiana al interés.

Sin embargo, el enfoque adecuado no se debe concentrar en las normas específicas sino en el proceso de aprendizaje a través del cual evoluciona una estructura de creencias particular; en este caso, la religión. El proceso de aprendizaje es una función de: 1. La forma en que la estructura de creencias filtra la información que proviene de la experiencia, y 2. Las diferentes experiencias (aprendizaje local) que afrontan los individuos en sociedades diferentes en momentos diferentes. Por tanto, se puede argumentar que el marco religioso cristiano de la Edad Media constituyó un filtro favorable para el aprendizaje que produjo adaptaciones conducentes al crecimiento político-económico; o, en forma alternativa, que el contexto geográfico-económico-institucional específico del mundo occidental medieval proporcionó las experiencias peculiares indispensables para las adaptaciones resultantes. En realidad, fue una combinación de esas dos opciones la que produjo las adaptaciones del sistema de creencias favorables al crecimiento económico y a las libertades político-ciudadanas en los casos de Holanda e Inglaterra (y un ambiente externo diferente, el que produjo el sistema de creencias español que llevó a la decadencia económica, el estancamiento y la autocracia política).

El sistema de creencias incorporado en el dogma cristiano fue, pese a algunos notables ejemplos contrarios, susceptible de evolucionar en direcciones que lo hicieron favorable al crecimiento económico y a las libertades políticas. Por ejemplo, las creencias cristianas llevaron gradualmente a la concepción de que todo gobierno legítimo se debe fundar en el consentimiento de los gobernados; además, la Iglesia promovió la práctica de realizar concilios representativos para tomar muchas de las decisiones del gobierno de la Iglesia, una práctica que parece haberse transmitido de manera directa a los gobiernos laicos<sup>9</sup>. Pero fueron particularmente las condiciones institucionales únicas y

9. Hay una abundante literatura sobre este tema. Una síntesis excelente se incluye en Brian Tierney, "Freedom and the Medieval Church", Davis (1995). El libro clásico de Weber (1930) es, en general, compatible con este argumento, pero no llega a la causa esencial y no logra establecer la conexión entre la conducta de los individuos y la creación de las instituciones y organizaciones específicas que dieron lugar a las formas de gobierno y a la economía.

peculiares de algunas partes de la Europa medieval y comienzos de la moderna las que sirvieron de catalizador para cristalizar esas percepciones.

La carencia de un orden político y económico a gran escala fue lo que creó el ambiente favorable esencial para el desarrollo político-económico. En ese ambiente competitivo y descentralizado se siguieron diversas opciones a medida que cada sociedad enfrentaba su propio y particular ambiente externo. Algunas funcionaron, como en Holanda e Inglaterra; algunas fracasaron, como en España y Portugal; y otras, como en Francia, se situaron entre estos dos extremos. Pero la clave de la historia es la variedad de opciones que se siguieron y la probabilidad (en comparación con una política unificada única) de que algunas llevaran al desarrollo político-económico. Incluso los fracasos relativos de Europa occidental jugaron un papel esencial en el desarrollo europeo y tuvieron más éxito que los de otras partes del mundo debido a las presiones competitivas.

Este último punto merece énfasis especial. Las consecuencias dinámicas de la competencia entre cuerpos políticos fragmentados fueron las que dieron lugar a un ambiente especialmente creativo. Europa estaba políticamente fragmentada; pero se integró a través de la estructura de creencias común al cristianismo y de los medios de información y de transporte que permitían que los desarrollos científicos, tecnológicos y artísticos que aparecían en una parte se extendieran con rapidez por toda Europa. Considerar a Holanda e Inglaterra como historias de éxito aisladas de los estímulos que recibieron del resto de Europa (y en menor medida del Islam y de la China) es ignorar una parte esencial de la explicación. Las ciudades estado italianas, los estados de Portugal y Alemania fueron anteriores a los de Holanda e Inglaterra; pero la banca, las creaciones artísticas, las innovaciones en la navegación y en la imprenta fueron algunas de las contribuciones innegables que los antiguos estados hicieron al avance europeo.

Holanda e Inglaterra siguieron trayectorias diferentes para lograr el éxito político-económico, pero en ambos casos el ambiente externo fue favorable al surgimiento y desarrollo de una estructura de creencias que indujo a que las instituciones políticas y económicas redujeran los costos de transacción. En cambio, el ambiente externo de España produjo resultados totalmente opuestos. En cada uno de los tres tipos de forma de gobierno, la competencia entre los estados nacionales que estaban surgiendo era una causa profunda de cambios y al mismo tiempo una restricción a las opciones disponibles para los soberanos dentro de cada estado. La competencia obligó a la corona a

intercambiar derechos y privilegios a cambio de ingresos, incluida la concesión fundamental de otorgar a los cuerpos representativos –el Parlamento, los Estados Generales o las Cortes– el control de las tasas de impuestos y/o ciertos privilegios a cambio de ingresos. Pero lo que constituyó la característica esencial de su desarrollo posterior fue la modificación del poder de negociación de los soberanos frente a los súbditos. Aquí estaban en juego tres consideraciones: 1. El monto de las ganancias potenciales que los súbditos podían obtener si el Estado asumía la protección de la propiedad; 2. La posibilidad de que existieran sustitutos del soberano existente; es decir, de adversarios del soberano existente (tanto dentro como fuera de la unidad política) con capacidad para sustituirlo y proporcionar los mismos servicios o aún más; 3. La estructura de la economía que determinaba los costos y los beneficios de las diversas fuentes de ingreso para el soberano.

Permítanme describir brevemente los antecedentes de las tres formas de gobierno de Holanda, Inglaterra y España –que condujeron a crear los diferentes ambientes externos que conformaron los sistemas de creencias.

Para entender el éxito de Holanda es necesario mirar en retrospectiva la evolución de las ciudades prósperas de los Países Bajos, como Brujas, Gante y Lieja; sus conflictos internos; y su relación con el dominio de los Borgoña y los Habsburgo. La prosperidad de las ciudades, bien se basara en el comercio de telas de lana o en el de metales, muy pronto conformó un mercado urbano concentrado en una zona singular en una época de sociedades abrumadoramente rurales. Sus conflictos internos reflejaban las tensiones permanentes entre los patricios y los artesanos y los persistentes conflictos en torno de los constantes intentos de crear monopolios locales que, cuando tuvieron éxito, llevaron a secar las fuentes de productividad, que eran la causa principal de su crecimiento. El dominio de los Borgoña (y más tarde de los Habsburgo) desalentó las prácticas restrictivas, como las que se establecieron en las ciudades textiles de Brujas y Gante, y alentó el crecimiento de los nuevos centros industriales que surgieron en respuesta a los incentivos favorables incorporados en las normas y derechos de propiedad. En 1463, Felipe el Bueno creó un cuerpo representativo, los Estados Generales, que promulgó leyes y tenía autoridad para aprobar impuestos para el soberano. Los Borgoña y los Habsburgo fueron recompensados con un nivel de prosperidad que generó unos ingresos tributarios que convirtieron a los Países Bajos en la joya de la corona del imperio de los Habsburgo.

Inglaterra evolucionó siguiendo una vía diferente de la de las formas de gobierno continentales. El hecho de ser una isla la hizo menos

vulnerable a la conquista y eliminó la necesidad de armar un ejército (y es indudable que contribuyó a la diferente estructura de creencias inicial descrita por Macfarlane). La conquista normanda –la excepción a la invulnerabilidad británica a la conquista externa– dio lugar a una estructura feudal más centralizada que la del continente. En consecuencia, sus instituciones políticas fueron diferentes de las del continente en varios aspectos importantes. Sólo hubo un parlamento para todo el país; no hubo estados regionales, como en Francia, España y Holanda. Tampoco hubo divisiones entre ciudades, clero y nobleza. Pero la estructura feudal más centralizada no impidió que la corona no transgrediera las libertades tradicionales de los barones, como atestigua la Carta Magna.

El estado español surgió con Fernando e Isabel, a finales del siglo XV, con la unión de dos regiones muy diferentes: Aragón y Castilla. La segunda (que abarcaba a Valencia, Aragón y Cataluña) fue reconquistada a los árabes en la última mitad del siglo XIII y había llegado a ser un importante centro comercial. Sus Cortes reflejaban los intereses de los comerciantes y jugaron un papel significativo en los asuntos públicos. De hecho, si Aragón hubiera determinado el futuro de España, su historia habría sido diferente. Pero fue Castilla, con sus siglos de lucha contra los moros, y las guerras internas e incesantes entre barones feudales, las que determinaron la trayectoria que seguiría España.

Podemos volver ahora a examinar la evolución del poder de negociación (y de sus tres determinantes básicos) del soberano frente a los súbditos que da forma a la estructura de creencias y a la trayectoria de cada forma de gobierno. Consideremos el caso de Holanda. Las economías productivas de la ciudad podían ganar sustancialmente con el orden político y la protección de los derechos de propiedad que proporcionaban los Borgoña y luego Carlos V. La estructura de la economía construida alrededor del comercio de exportación proporcionó los medios para facilitar el recaudo de los impuestos al comercio, pero no a un nivel que afectara adversamente la ventaja comparativa del comercio de exportación. La libertad para ir y venir, comprar y vender lo que se viera llevó al desarrollo de mercados económicos eficientes. Pero cuando Felipe II modificó el “acuerdo contractual”, las siete provincias se convencieron de que sólo podían prosperar con la independencia. La resistencia fue iniciada por los Estados Generales, que en 1581 emitieron el Acta de Renuncia a la obediencia a Felipe II y exigieron la soberanía para las provincias. Los poderes del país recién independizado residían en cada provincia (qué votó como una unidad) y la regla de unanimidad significaba que

los Estados Generales sólo podían actuar con la aprobación unánime de las siete provincias. Por enmarañado que fuera ese proceso, esa estructura política sobrevivió. La forma de gobierno no sólo desarrolló los elementos de la representación política y las normas de decisión democrática sino que también apoyó la tolerancia religiosa. La estructura de creencias que había evolucionado para conformar el gobierno independiente era más pragmática que ‘intelectual’, una consecuencia de la evolución gradual del poder de negociación de súbditos y soberanos.

Igual que en Holanda, en Inglaterra el comercio exterior hizo posible el aumento de los ingresos de la corona, con los impuestos al vino, las mercancías en general y las telas de lana; pero la espina dorsal de los mayores ingresos de la corona fue el comercio de exportación de lana. La historia clásica del comercio de lana, de Eileen Power (1941), describe el intercambio entre los tres grupos involucrados en ese comercio: los productores de lana representados en el Parlamento, los comerciantes de la fibra y la corona. Los comerciantes consiguieron el monopolio del comercio de exportación y un depósito en Calais, el Parlamento recibió el derecho a fijar el impuesto, y la corona recibía el ingreso. Stubbs (1896, 3: 599) sintetiza el intercambio en la forma siguiente: “La aceptación del derecho del Parlamento a legislar, investigar los abusos, y compartir la orientación de la política nacional fue prácticamente comprada con el dinero que se concedió a Eduardo I y a Eduardo III”.

Con los Tudor, la corona inglesa llegó al cenit de su poder, pero nunca logró el control unilateral del poder para crear impuestos que obtuvieron las coronas de Francia y España. La confiscación de las tierras y propiedades de los monasterios por Henry VIII alejó a muchos miembros de la nobleza y a buena parte del clero y, en consecuencia, “Henry necesitaba a la Cámara de los Comunes y la cultivó con diligente cuidado” (Elton, 1953, 4). Los Estuardo heredaron lo que los Tudor habían sembrado y la controversia posterior entre la Corona y el Parlamento es una historia bastante conocida. En este análisis, merecen atención dos aspectos de esa controversia. Uno fue la evolución de la visión del derecho consuetudinario como ley suprema de la tierra –una posición liderada por Sir Edward Coke– y el otro, la conexión que se estableció entre el monopolio y la negación de la libertad encarnada en las concesiones de privilegios del monopolio por parte de la corona.

La evolución política española está en abierto contraste con los dos casos exitosos. Las Cortes de Castilla, a diferencia de las de Aragón, no representaban intereses comerciales poderosos y los

pueblos a los que representaban no constituían un gran desafío para la corona. En Castilla, la principal fuente de ingresos era la alcabala, una forma de impuesto a las ventas, pero cuando el imperio se extendió, luego del ascenso de Carlos V, y se convirtió en el imperio más grande después de Roma, las principales fuentes de ingreso eran externas: de Aragón, Nápoles, Milán y, particularmente, de Holanda. A estas fuentes se agregó el tesoro del Nuevo Mundo. El poder de negociación de la corona frente a las Cortes cambió radicalmente en favor de la corona con el consiguiente descenso de la influencia de las Cortes. En consecuencia, la corona no sólo controló la política tributaria sino que también concentró en forma gradual las decisiones políticas y económicas en una amplia y refinada jerarquía de burócratas cuya inagotable emisión de edictos reales dio lugar a una minuciosa regulación de todos los aspectos de la economía. Tan sólo en 1635 se emitieron más de 400.000 decretos relacionados con el gobierno y la economía de las Indias. La corona no sólo obtuvo un control unilateral del gobierno y de la economía sino también de la política de la Iglesia y de las doctrinas de la Iglesia. El triunfo de la corona fue el triunfo de los valores, creencias y concepciones medievales, y perpetuó el sistema de estatus medieval. Ese sistema de creencias que se reflejaba en un intercambio personal, lazos de parentesco y sistemas de estatus en un ambiente completamente politizado de toma de decisiones gubernamentales centralizadas, no sólo nunca dio el paso fundamental para crear instituciones impersonales de intercambio sino que perpetuó la estructura piramidal de los gobiernos de América Latina. Después de que los países latinoamericanos obtuvieron independencia, simplemente sustituyeron el control burocrático de Madrid por controles burocráticos centralizados locales. John Coatsworth caracteriza así el entorno institucional de México en el siglo XIX:

La naturaleza intervencionista y fuertemente arbitraria del entorno institucional obligaron a que toda empresa, urbana o rural, funcionara de un modo muy politizado, recurriendo a las redes de parentesco, la influencia política y el prestigio familiar para obtener acceso privilegiado al crédito subsidiado, usando variadas estratagemas por reclutar trabajadores, cobrar las deudas o hacer cumplir los contratos, evadir impuestos o engañar a los tribunales, y defender o legitimar los títulos de la tierra. El éxito o el fracaso en la lucha económica siempre dependió de la relación del productor con las autoridades políticas (Coatsworth, 1978, 94).

## VI

Aunque los detalles específicos varían, los modelos generales de evolución exitosa de Inglaterra, por una parte, y de evolución malograda de España, por la otra, se imitaron en los siglos siguientes. Las colonias inglesas, que no tuvieron la complicación de yuxtaponer culturas nativas diferentes (y contrapuestas), produjeron modelos de crecimiento económico, democracia política y autoridad legal dependientes de la trayectoria histórica. Y, como ya se señaló, las colonias españolas (y portuguesas) no produjeron esos resultados (aun en casos como el de la Argentina, que no sufrieron las complicaciones de la mezcla de culturas diferentes).

El éxito más neutral que el poder inglés (y otros poderes coloniales) tuvo al inducir el desarrollo de las formas de gobierno y las economías que impuso a la cultura existente señala una causa esencial del fracaso institucional; y ése es el papel fundamental de las restricciones informales sobre la evolución de los gobiernos. La imposición de un conjunto de reglas formales a una cultura existente cuyas restricciones informales no son coherentes con el nuevo conjunto de reglas formales es la receta para el fracaso político y económico<sup>10</sup>.

El análisis anterior muestra el papel fundamental de la dependencia de la trayectoria en la evolución histórica de las formas de gobierno; un argumento que refuerza poderosamente el estudio reciente de Robert Putnam (1993) sobre las trayectorias históricas opuestas de las regiones italianas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arthur, Brian. 1989. "Competing Technologies Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events", *Economic Journal*, 99, pp. 116-131.
- Barzel, Yoram. 1993. *Parliament as a wealth maximizing institution: the rights to the residual and the right to vote*, University of Washington, mimeo.
- Clark, Andy; Annette Karmiloff-Smith. 1993. The Cognizers Inards: A Psychological and Philosophical Perspective on the Development of Thought, *Mind and Language* 8, 4, pp. 487-519.
- Coatsworth, John H. 1978. "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century Mexico", *American Historical Review*, 83, pp. 80-100.
- Cornell, Stephen; Joseph P. Kalt. 1993. *Where does economic development really come from? Constitutional Rule Among the Modern Sioux and Apache*. Harvard Project on American Indian Economic Development, abril.

10. Ver la interesante serie de documentos de trabajo de Cornell y Kalt que examinan el éxito diferencial de las tribus indígenas americanas en esos términos. Su artículo de 1993 incluye un resumen.

- David, Paul. 1985. Clio and the economics of Qwerty, *American Economic Review*, 75, pp. 332-337.
- Davis, Richard, editor. 1995. *The origins of modern freedom in the west*, Stanford University Press.
- Denzau, Arthur; North, Douglas. 1994. Shared Mental Models: Ideologies and institutions, *Kyklos* 47, 1, pp. 3-31.
- Elton, Geoffrey. 1976. *The Tudor Revolution in Government*. Cambridge University Press.
- Greif, A. 1994. Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies. *The Journal of Political Economy*, octubre.
- Hahn, Frank. 1987. Information, Dynamics and Equilibrium, *Scottish Journal of Political Economy* 34, 4, pp. 321-34.
- Heiner, Ronald. 1983. The origins of Predictable Behavior, *American Economic Review*, 73, pp. 560-595.
- Holland, John; Keith Holyoak, Richard Nisbett; Paul R. Thagard. 1986. *Induction: Processes of Inference Learning and Discovery*. Cambridge, Massachuset. MIT Press.
- Hutchins, E.; B. Hazlehurst. 1991. "Learning in the cultural process", *Artificial Life II*. C. Langton, C. Taylor, J. D. Farmer, S. Rasmussen, editores, Santa Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity Series, Addison-Wesley, pp. 689-706.
- Kuran, Timur. 1986. "The economic system in contemporary Islamic thought: Interpretation and assessment", *International Journal of Middle East Studies*, 18, mayo, pp. 135-164.
- Macfarlane, Alan. 1978. *The Origins of English Individualism: The Family, Property and Social Transition*, Oxford.
- North, Douglas. 1995. The paradox of the west, Richard Davis, editor, *The origins of modern freedom in the west*, Stanford University Press.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- North, Douglas. 1981. *Structure and Change in Economic History*, New York, W.W. Norton.
- Power, Eileen. 1941. *The wool trade in English medieval history*, Oxford U.P. The Ford lectures.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press.
- Stubbs, William. 1896. *The constitutional History of England*, Oxford, Clarendon Press.
- Weber, M. 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, London, Unwin Books.