

## **Evolución histórica de las entidades políticas**

por Douglass C. North, Univ. de Washington, St. Louis

[The Historical Evolution of Politics](#) - International Review of Law and Economics, 1994

*Nota: Estoy en deuda con Elisabeth Case por editar este ensayo.*

**Resumen** - En un ensayo anterior (North, 1981, capítulo 3) desarrollé una "teoría neoclásica del Estado". Este ensayo elabora, extiende y modifica este ensayo en tres direcciones: 1. incorpora el tiempo en el modelo; 2. se refiere explícitamente a las percepciones -los sistemas de creencias- que determinan las opciones; y 3. relaciona los sistemas de creencias con el entorno externo de los actores; tanto las experiencias ambientales pasadas que se incorporan al condicionamiento cultural como las experiencias ambientales presentes incorporadas al "aprendizaje local".

### I

El ensayo anterior exploró la relación de intercambio entre un gobernante que maximiza riqueza y sus electores en términos de ganancias comerciales como consecuencia de economías de escala que un gobernante podría proporcionar a proteger y aplicar derechos de propiedad a cambio de ingresos. La distribución de las ganancias del intercambio fue consecuencia de los costos de oportunidad de los jugadores. En ese ensayo argumenté que había dos limitaciones a la regla que típicamente producirían derechos de propiedad ineficientes, una restricción de costos de transacción y una restricción competitiva.

En una contribución importante, mi colega eventual Yoram Barzel (1993) amplió y modificó el argumento sugiriendo que con el tiempo tanto el crecimiento económico como el estado de derecho podrían surgir de esa relación de intercambio. El argumento de Barzel se resume así: la condición inicial es la de un soberano absoluto que puede confiscar cualquier activo que sus súbditos puedan poseer o cualquier ingreso futuro, pero como los costos de vigilancia y de supervisión son positivos, el gobernante gana mediante un intercambio con sus súbditos. Si permite a sus súbditos poseer y acumular riqueza, puede obtener más ingresos prometiendo que los electores conserven una parte de su ingreso adicional. Sin embargo, el gobernante enfrenta continuamente un trade-off entre mayores ingresos que puede obtener al relajar restricciones a los electores (aumentando así su productividad e ingreso) y la creciente amenaza a su seguridad por las restricciones relajadas ya que sus súbditos tienen más libertad de acción y recursos para derrocarlo. Igualmente los electores se enfrentan al dilema de que el gobernante en algún momento pueda renegar de sus promesas y confiscar la riqueza acumulada de sus electores. La solución es que el gobernante estructure el juego para que resulte de interés tanto de él como de sus electores cumplir con las reglas o que el gobernante pueda garantizar su conducta concediendo algunos derechos y poder coercitivo a sus electores o representantes. Gradualmente durante un largo período de tiempo, tanto derechos de propiedad eficientes como el estado de derecho surgirían de este intercambio.

Barzel deja en claro las limitaciones que determinarían el resultado. Un compromiso creíble sólo puede realizarse durante un período largo de tiempo. El tiempo es crucial para el go-

bernante, ya que él o ella deben tener una tasa de descuento que permita realizar las ganancias de un contrato a largo plazo. Si el horizonte temporal del gobernante es acortado por crisis fiscales, históricamente como consecuencia de la guerra o por la muerte del gobernante, careciendo de la utilidad derivada de la sucesión hereditaria, entonces la confiscación se convierte en una alternativa atractiva. El tiempo es crucial para los electores, ya que la incertidumbre sobre el comportamiento del gobernante sólo puede ser mitigado cuando el gobernante establece una reputación de integridad.

## II

El ensayo de Barzel es tanto un modelo simple y elegante como una contribución importante. Capta la esencia de un amplio patrón de desarrollos políticos y económicos de las sociedades occidentales durante los últimos quinientos años y lo hace mediante la incorporación del tiempo en el análisis, un ingrediente esencial que falta tanto en la teoría neoclásica como en el análisis histórico de las entidades políticas. Su modelo considera explícitamente Inglaterra



[\*A Conversation with Douglass North about Violence and Social Orders\*](#)

pero también caracteriza el desarrollo temprano de cuerpos "representativos" en Europa occidental. Además, el ensayo está lleno de ideas interesantes que han caracterizado la forma en que el estado de derecho evolucionó en contextos particulares y sobre el proceso de aprendizaje de los jugadores. Pero el análisis de Barzel plantea un problema desconcertante. ¿Por qué no se ajusta mejor a la evolución histórica específica de determinadas entidades políticas? No tiene más que un parecido superficial con la forma en que evolucionó Inglaterra,<sup>1</sup> y, de hecho, se ajusta mucho mejor a la historia temprana de los Países Bajos bajo el dominio de la casa de Borgoña y los Habsburgo (véase la sección V).<sup>2</sup> No toma en cuenta los fracasos en el resto de Europa - en particular España, Portugal y Francia - y en el resto del mundo. China, en particular, se caracterizó por un emperador con muchos de los atributos de un gobernante absoluto y períodos sustanciales de paz, pero nunca evolucionó un estado de derecho. Seguramente el modelo de Barzel fue la estrategia ideal para las potencias imperiales al tratar con sus colonias. ¿Y por qué el Estado de Derecho tuvo tanta dificultad para establecerse en América Latina?

<sup>1</sup> El caso inglés presenta sólo un ajuste parcial. Fueron los barones los que impusieron la Carta Magna al rey Juan y, después del primer período de desarrollo parlamentario (que encaja con su historia), fue el Parlamento el que forzó las concesiones de los Estuardo con una guerra civil y el derrocamiento de Carlos II que condujo a la supremacía parlamentaria. Si definimos imperio de la ley como la supremacía de la dominación parlamentaria, esa regla se impuso a los Estuardo renuentes. De hecho, en aquellos casos en que los gobernantes eran absolutos o casi como en Francia y España, los órganos representativos no evolucionaron, sino que en gran medida fueron olvidados o ignorados. La clave para el rendimiento variado de los gobernantes es la fuerza de negociación de los gobernantes frente a los electores.

<sup>2</sup> Las Siete Provincias de los Países Bajos se convirtieron posteriormente en Holanda y fueron el primer país en Europa en establecer un gobierno representativo (con una regla de unanimidad de las siete provincias) y el Estado de derecho, pero lo hicieron mientras mantenían contiendas con España por un siglo.

Lo que falta es un análisis de la forma en que las percepciones de los jugadores evolucionan con el tiempo -- las percepciones que subyacen a las elecciones de los jugadores. Las ideas importan y las percepciones diferentes producen opciones diferentes y como Frank Hahn lo expresa sucintamente "hay un continuo de teorías que los agentes pueden sostener y actuar sin encontrar nunca acontecimientos que las lleven a cambiar de teoría" (Hahn, 1987, p.324). El resultado es que pueden surgir equilibrios múltiples en lugar de un equilibrio determinado. El desarrollo de una teoría más general requiere que exploremos las bases para la evolución de las diferentes percepciones para que podamos explicar y construir en nuestros modelos las diferentes ideologías, dogmas e ideas que subyacen a las elecciones.

### III

Ciertamente no es controvertido que individuos con diferentes experiencias de fondo tengan diferentes explicaciones para el mundo que los rodea y, en consecuencia, que tomen diferentes decisiones cuando se enfrenten a idénticos problemas a ser resueltos. El postulado de racionalidad sustantiva de la teoría neoclásica se sostiene bajo condiciones altamente restrictivas de que el problema a ser resuelto sea familiar en el sentido de que el modelo más apropiado sea derivable de experiencias que el seleccionador ya conoce, de que el seleccionador esté motivado y de que la información de feedback con la que corregir los modelos incorrectos esté fácilmente disponible de forma que su relevancia para el modelo existente sea transparente.<sup>3</sup>

En el mundo de incertidumbre y ambigüedad que caracteriza a las decisiones políticas y económicas más importantes, los jugadores tienen diferentes teorías para explicar el mundo que los rodea y para servir como base de elección. La clave para el desempeño de la sociedad es el tipo de aprendizaje que se adquiere y se aplica a la solución de problemas humanos. El aprendizaje que se adquiere es la profunda fuente subyacente tanto de la tecnología como de las instituciones que los seres humanos instrumentan para resolver problemas de escasez. Seguramente aprender es aprender. No es así, como atestiguan las diversas percepciones y sistemas de creencias que caracterizan, por ejemplo, los mundos de las tribus primitivas de la cuenca amazónica, los miembros del Partido Comunista de la ex Unión Soviética, los fundamentalistas chiitas en Irán, los hombres y mujeres de negocios en los Estados Unidos.

Hay mucho del aprendizaje que aún no comprendemos, pero desde Piaget a la ciencia cognitiva moderna hemos hecho grandes progresos.<sup>4</sup> El aprendizaje consiste en desarrollar una estructura por la cual tienen sentido las diversas señales recibidas por los sentidos. La arquitectura inicial de la estructura es genética, pero su desarrollo posterior resulta de las experiencias del individuo. Las experiencias se pueden clasificar en dos tipos: desde el entorno lingüístico sociocultural y desde el aprendizaje local. La mente forma categorías -- clasificaciones que evolucionan gradualmente desde la más temprana infancia para organizar nuestras percepciones y hacer un seguimiento de nuestra memoria de resultados analíticos y de experiencias. Sobre la base de estas categorías, formamos modelos mentales para explicar e interpretar el entorno de manera típica en relación con algún objetivo. Tanto las categorías como los modelos mentales evolucionan para reflejar la retroalimentación derivada de las nuevas experiencias -- retroalimentación que puede reforzar y confirmar nuestras categorías y modelos iniciales o que puede conducir a modificaciones -- en definitiva, aprendiendo.

<sup>3</sup> Véase Denzau y North (1994) para una extensa discusión (y fuentes en la literatura de economía psicológica y experimental) del postulado de racionalidad sustantiva.

<sup>4</sup> La mejor introducción a la literatura de ciencias cognitivas es *Induction* de Holland et al (1986).

Es en esta coyuntura que el aprendizaje de los seres humanos diverge de otros animales y ciertamente diverge de la analogía informática que dominó muchos de los primeros trabajos en inteligencia artificial. La mente humana parece ordenar y reordenar los modelos mentales en forma sucesivamente más abstracta para que estén disponibles para procesar información fuera de sus orígenes de propósito especial. El término utilizado por Andy Clark y Annette Karmiloff-Smith ([\*The Cognizer's innards: A Psychological and Philosophical Perspective on the Development of Thought\*](#), 1993) para describir este proceso es la *redescripción representacional*. La capacidad de generalizar, de razonar desde lo particular a lo general, y de utilizar la analogía es parte de este proceso. La redescripción representativa no sólo es la fuente subyacente de la creatividad humana sino que también es fuente de los sistemas de creencias que los humanos desarrollan (y comparten) para explicar el mundo que los rodea.

Permítanme explorar más a fondo cada uno de estos aspectos del aprendizaje, empezando por el entorno sociocultural lingüístico. La cultura consiste en la transferencia intergeneracional de normas, valores e ideas. Pero el papel de la cultura que nos interesa aquí es que "es un proceso que permite que el aprendizaje de las generaciones precedentes tenga un efecto más directo sobre el aprendizaje de las generaciones posteriores". (Hutchins y Hazlehurst, página 690). Así, H & H especulan que una población a lo largo de muchas generaciones podría ser capaz de descubrir cosas que ningún individuo podría aprender en su vida (p. 690). La transmisión que es puesta en marcha por generaciones pasadas es descrita por ellos como la estructura de artefacto. Esta estructura artefactual es más que el aprendizaje encarnado de las generaciones pasadas transmitidas como cultura a la estructura de creencias de las generaciones presentes. También se materializa en la estructura institucional heredada de las generaciones pasadas. Hayek y otros autores que han construido modelos derivados de la teoría evolutiva han utilizado el término **aprendizaje colectivo** para caracterizar este proceso. Si bien las reglas formales que una sociedad pone en marcha reflejarán seguramente esta herencia, son las limitaciones informales incorporadas en las normas de conducta, las convenciones y los códigos de conducta autoimpuestos que son los "portadores" más importantes de la estructura artefactual. Mientras que las reglas formales pueden ser cambiadas de la noche a la mañana (por una revolución por ejemplo) las restricciones informales cambian mucho más lentamente y desempeñan un papel crítico en la evolución de las entidades políticas. El "aprendizaje local" se deriva del entorno específico (físico e intelectual) de una sociedad y, a medida que los cambios se producen en ese entorno, se asimilan gradualmente en la herencia lingüística sociocultural y se encarnan en la estructura artefactual.

Los sistemas de creencias consisten en explicaciones organizadas, integradas y más o menos consistentes del mundo que nos rodea. Pero tales sistemas son más que un intento de razonar desde lo particular a lo general (como en la redescripción representacional); contienen un elemento normativo. Ellos pretenden no sólo explicar el mundo que nos rodea sino también explicar cómo el mundo debe ser ordenado. Las religiones han sido a lo largo de la historia los sistemas de creencias más completos, aunque han compartido el escenario con ideologías menos integrales y en el mundo moderno han compartido el escenario con sistemas de creencias seculares como el comunismo.

¿Cómo se transfieren los sistemas de creencias a la estructura institucional? Tomen la visión de muchos estudiosos de que las creencias conductuales individualistas son compatibles con el crecimiento económico. Por ejemplo, [\*The Origins of English Individualism\*](#) de Alan Macfarlane (1977), ilustra un conjunto de actitudes fluidas e individualistas orientadas hacia la familia, la organización del trabajo y la estructura social de la comunidad aldeana que preva-

leció por lo menos desde el siglo XIII en Inglaterra. Estas actitudes fueron transferidas a la estructura institucional a través de un conjunto de normas formales que tratan sobre la herencia de la propiedad y la condición jurídica de la mujer.

Más recientemente, Avner Greif compara a los comerciantes genoveses con los comerciantes que habían adoptado las actitudes culturales y sociales de la sociedad islámica en el comercio mediterráneo de los siglos XI y XII. Detecta diferencias sistemáticas en su estructura organizacional que se pueden relacionar con creencias contrastantes de comportamiento individualistas versus colectivistas. Los comerciantes del mundo islámico desarrollaron redes de comunicación social en grupo para hacer cumplir la acción colectiva que, aunque eficaces en grupos étnicos relativamente pequeños y homogéneos, no se prestaron al intercambio interpersonal que surge del tamaño creciente de los mercados y de los diversos comerciantes étnicos. En contraste, los genoveses desarrollaron mecanismos bilaterales de aplicación que implicaron la creación de organizaciones legales y políticas formales para vigilar y hacer cumplir los acuerdos -- una vía institucional/ organizativa que permitió y llevó a un comercio y un intercambio más complejos. Greif sugiere la generalidad de estas diferentes estructuras de creencias en los mundos latino y musulmán y luego hace la conexión entre tales estructuras de creencias en la escena europea y la evolución de las instituciones económicas y políticas.

Los sistemas de creencias son el determinante subyacente de la dependencia de la trayectoria, una de las regularidades más sorprendentes de la historia.<sup>5</sup> No es simplemente el hecho de que las organizaciones que surgen como resultado de una estructura institucional determinada tengan el interés de perpetuar esa estructura institucional, que es un argumento que formulé en el pasado. El argumento es más profundo que eso. El modo en que las instituciones evolucionan refleja los sistemas de creencias en curso de los jugadores. La dependencia de la trayectoria, concebida de esta manera, puede explicar tanto la influencia omnipresente del pasado sobre el presente y el futuro como también aquellas ocasiones en que ocurren cambios abruptos en el camino de una sociedad. Esto ocurrirá cuando el sistema de creencias se perciba como inconsistente con resultados predichos por ese sistema de creencias.<sup>6</sup>

#### IV

Una historia institucional/cognitiva del cambio político/económico a largo plazo puede caracterizarse de la siguiente manera: A medida que las tribus evolucionaron en diferentes entornos físicos, fueron desarrollando lenguajes distintos y, con diferentes experiencias, modelos mentales diferentes para explicar el mundo que los rodea. En la medida en que las experiencias eran comunes a diferentes tribus, los modelos mentales proporcionaban explicaciones comunes. Las lenguas y los modelos mentales conformaron las restricciones informales que definían el marco institucional de la tribu y se transmitían entre las generaciones como costumbres, tabúes, y mitos que proporcionaban continuidad cultural.

Con la creciente especialización y división del trabajo, las tribus evolucionaron en entidades políticas y economías; la diversidad de experiencias y aprendizajes produjo sociedades y civilizaciones cada vez más diferentes con diferentes grados de éxito en la solución de los problemas económicos fundamentales de escasez. La razón es que a medida que la complejidad

---

<sup>5</sup> Véanse los ensayos de Arthur (1988), David (1985) y North (1990) para discusiones sobre la dependencia del camino.

<sup>6</sup> Se trata de una afirmación arrogante, ya que poco se sabe sobre este tema crucial que es esencial para la transformación exitosa de Europa Oriental y las economías del tercer mundo.

del ambiente aumentaba a medida que los seres humanos se volvían cada vez más interdependientes, eran necesarias estructuras institucionales más complejas para captar los beneficios potenciales del comercio. Esta evolución requiere que la sociedad desarrolle instituciones que permitan un intercambio anónimo e impersonal a través del tiempo y el espacio. Un sistema de gobierno que pueda proporcionar compromiso creíble a la contratación a largo plazo que es parte esencial de este tipo de sistema de intercambio es una condición necesaria. Pero en la medida en que la cultura y la experiencia local habían producido instituciones diversas y diversos sistemas de creencias con respecto a los beneficios de esa cooperación, varió la probabilidad de crear las instituciones necesarias para capturar los beneficios del comercio de contratos más complejos.<sup>7</sup> **No hay garantía de que la estructura artefactual de creencias e instituciones produzca las instituciones necesarias.** De hecho, la mayoría de las sociedades a lo largo de la historia quedaron "atrapadas" en una matriz institucional que no evolucionó hacia el intercambio impersonal esencial para captar las ganancias de productividad derivadas de la especialización y división del trabajo que han producido la Riqueza de las Naciones.

## V

Permítanme usar este marco para describir brevemente el desarrollo diverso de tres entidades políticas, las de los Países Bajos, Inglaterra y España, en Europa Occidental.<sup>8</sup> Dado que la historia trata de cómo las decisiones de ayer afectan las decisiones de hoy, cualquier punto de partida no es sólo arbitrario, sino violenta la continuidad esencial de la historia. En consecuencia, tanto la estructura de creencias como el ambiente institucional de la temprana edad media requieren que echemos un vistazo sobre nuestro hombro a sus fuentes de fondo.

Tomemos los sistemas de creencias. Si aceptamos que había diferentes sistemas de creencias en las distintas sociedades y que indujeron diferentes formas de instituciones y organizaciones, ¿qué produjo esas creencias? El principal candidato son las religiones, ya que eran las estructuras de creencias organizadas dominantes del mundo pre-moderno. Sin embargo, la vasta literatura que trata del efecto del dogma religioso sobre la actividad política y económica no es concluyente, ya que es posible seleccionar aspectos específicos de cualquier religión que sean antitéticas al crecimiento económico. Algunos de ellos son la oposición islámica a los mercados de seguros (Corán, 1986) y la oposición cristiana al interés.

Sin embargo, el enfoque apropiado no debe estar en normas específicas sino en el proceso de aprendizaje por el cual evoluciona una estructura particular de creencias, en este caso la religión. El proceso de aprendizaje es función de 1) la forma en que la estructura de creencias filtra la información derivada de experiencias; y 2) las diferentes experiencias (aprendizaje local) que enfrentan los individuos en distintas sociedades en diferentes momentos. Así, puede argumentarse que el marco religioso cristiano de la Edad Media proporcionó un filtro hospitalario para el aprendizaje que condujo a adaptaciones adecuadas al crecimiento político/económico; o alternativamente que el contexto geográfico/ económico/institucional específico del mundo occidental medieval proporcionó las experiencias únicas responsables de las adaptaciones resultantes. De hecho, fue una combinación de los dos lo que produjo las adaptaciones en el sistema de creencias que fueron conducentes al crecimiento económico y

<sup>7</sup> Heiner, en un ensayo pionero (1983), conecta la dificultad de descifrar el ambiente con las reglas que una sociedad construirá para restringir la flexibilidad de elección en tales situaciones.

<sup>8</sup> Lo que sigue es un resumen muy breve de un ensayo extenso titulado *The Paradox of the West* en R. Davis (ed.) *The Origins of Modern Freedom* (próximamente).

las libertades políticas/cívicas en los casos de los Países Bajos e Inglaterra (y un entorno externo diferente que produjo el sistema de creencias español que resultó en declive económico, estancamiento y autocracia política).

El sistema de creencias encarnado en el dogma cristiano era, a pesar de algunas ilustraciones contrarias notorias, susceptible de evolucionar en direcciones que lo hacían hospitalario al crecimiento económico y a las libertades políticas. Por ejemplo, las creencias cristianas desarrollaron gradualmente la opinión de que todo gobierno legítimo debe basarse en el consentimiento de los gobernados; además, la Iglesia desarrolló la práctica de llevar a cabo consejos representativos en la toma de muchas decisiones del gobierno de la iglesia, una práctica que parece haber sido directamente llevada a las políticas seculares.<sup>9</sup> Pero fueron particularmente las condiciones institucionales únicas de partes de la Europa medieval las que sirvieron como catalizador para precipitar tales percepciones.

Fue la falta de un orden político y económico a gran escala lo que creó el entorno esencial hospitalario para el desarrollo político/económico. En ese entorno competitivo y descentralizado, muchas alternativas se perseguían a medida que cada sociedad se enfrentaba a su propio entorno externo. Algunos funcionaron, como en los casos de los Países Bajos e Inglaterra; otros fracasaron, como en los casos de España y Portugal; y algunos otros, como Francia, cayeron entre estos dos extremos. Pero la clave de la historia es la variedad de opciones que se persiguen y la probabilidad (en comparación con una sola política unificada) de que algunas resulten en un desarrollo político/económico. Incluso los fracasos relativos en Europa Occidental desempeñaron un papel esencial en el desarrollo europeo y tuvieron más éxito que otras partes del mundo debido a las presiones competitivas.

El último punto merece especial énfasis. Fueron las consecuencias dinámicas de la competencia entre los cuerpos políticos fragmentados los que resultaron en un entorno especialmente creativo. Europa estaba políticamente fragmentada; pero se integró al tener una estructura de creencias común derivada de la cristiandad, y conexiones de información y transporte que dieron lugar a que los desarrollos científicos, tecnológicos y artísticos se expandieran rápidamente por toda Europa. Tratar a los Países Bajos e Inglaterra como historias de éxitos aislados del estímulo recibido del resto de Europa (y en menor grado del Islam y China) es perder una parte vital de la explicación. Las ciudades estado italianas, Portugal, y los estados germánicos quedaron detrás de los Países Bajos e Inglaterra; pero la banca, el desarrollo artístico, las mejoras en la navegación y la imprenta fueron sólo algunas de las contribuciones obvias que los antiguos estados hicieron al progreso europeo.

Los Países Bajos e Inglaterra siguieron caminos diferentes hacia el éxito político/ económico, pero en cada caso el entorno exterior fue propicio para la evolución de una estructura de creencias que indujo a instituciones políticas y económicas que redujeron los costos de transacción. En contraste, el entorno exterior de España produjo exactamente resultados opuestos. En cada una de las tres entidades políticas, la competencia entre los estados-nación en evolución era una fuente profunda de cambio e igualmente una limitación de las opciones disponibles para los gobernantes de los estados. Fue la competencia lo que forzó a la Corona a negociar derechos y privilegios por ingresos, incluyendo fundamentalmente la concesión a

<sup>9</sup> Hay una inmensa literatura sobre este tema. Un excelente resumen se encuentra en Brian Tierney *Freedom and the Medieval Church* en R. Davis (ed.). El clásico de Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (1904/2009) es en general consistente con este argumento, pero aguas abajo de la fuente de origen y no hace la conexión entre el comportamiento de los individuos y la creación de instituciones y organizaciones específicas que produjeron las entidades políticas y las economías.

órganos representativos -de diversas maneras el Parlamento, los Estados Generales y las Cortes- del control de las tasas impositivas y/o ciertos privilegios a cambio de ingresos. Pero fue la fuerza de negociación cambiante de los gobernantes frente a los mandantes lo que fue la característica decisiva de su posterior desarrollo. Tres consideraciones estuvieron en juego: 1) el tamaño de las ganancias potenciales que los votantes podían realizar con el estado asumiendo la protección de la propiedad; 2) la proximidad de los sustitutos del gobernante existente -es decir, la capacidad de los rivales (dentro y fuera de la unidad política) del gobernante existente de asumir el control y proporcionar los mismos o más servicios; 3) la estructura de la economía que determinó los beneficios y costos para el gobernante de diversas fuentes de ingresos.

Permítanme describir brevemente las condiciones de fondo de los tres sistemas gubernamentales -- los Países Bajos, Inglaterra y España -- que condujeron a los contrastantes ambientes externos que dieron forma a los sistemas de creencias.

Para comprender el éxito de **Holanda** se debe echar un vistazo hacia atrás a la evolución de las ciudades prósperas de los Países Bajos como Brujas, Gante y Lieja; sus conflictos internos; y su relación con el gobierno borgoñón y los Habsburgo. La prosperidad de las ciudades, ya sea basada en el comercio de tejidos de lana o el comercio de metales, se convirtió tempranamente en una zona urbana, orientada al mercado, única en un momento de sociedades abrumadoramente rurales. Sus conflictos internos reflejaban las continuas tensiones entre patricios y artesanos y los persistentes conflictos por los esfuerzos en curso para crear monopolios locales que, cuando tenían éxito, conducían a un agotamiento de las fuentes de productividad que habían sido el motor de su crecimiento. El gobierno borgoñón (y posterior Habsburgo) desalentó las prácticas restrictivas como las que se desarrollaron en las ciudades de Brujas y Gante y alentó el crecimiento de nuevos centros industriales que surgieron en respuesta a los incentivos favorables incorporados en las reglas y los derechos de propiedad. En 1463 Felipe el Bueno creó un cuerpo representativo, los Estados Generales, que promulgó leyes y tuvo la autoridad para votar impuestos para el gobernante. Los borgoñones y los Habsburgo fueron recompensados por un nivel de prosperidad que generó ingresos fiscales que convirtieron a los países bajos en la joya del Imperio de los Habsburgo.

**Inglaterra** evolucionó a lo largo de una ruta diferente a la de las políticas continentales. Ser una isla la hizo menos vulnerable a la conquista y eliminó la necesidad de un ejército permanente (e indudablemente contribuyó a la estructura de creencias inicial diferente que describe Macfarlane). La conquista normanda, la excepción a la invulnerabilidad británica a la conquista externa, produjo una estructura feudal más centralizada que en el continente. En consecuencia, las instituciones políticas diferían en varios aspectos importantes de las del continente. Había un solo parlamento para todo el país; no había haciendas regionales como en Francia, España y los Países Bajos. Tampoco había divisiones entre las ciudades, el clero y la nobleza. Pero la estructura feudal más centralizada no contradecía que la corona no pudiera sobrepasar las libertades tradicionales de los barones como atestigua la Carta Magna.

El **Estado español** surgió bajo Fernando e Isabel a fines del siglo XV uniendo dos regiones muy diferentes: Aragón y Castilla. La primera (que comprendía Valencia, Aragón y Cataluña) había sido reconquistada de los árabes en la última mitad del siglo XIII y se había convertido en un importante centro comercial. Esas Cortes reflejaban los intereses de los comerciantes y desempeñaban un papel importante 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 incesantes guerras internas entre los barones feudales los que determinaron el camino que seguiría España.

Ahora podemos pasar a examinar la fuerza de negociación en evolución (y los tres determinantes subyacentes) de gobernante versus elector que moldeó la estructura de creencias y el camino de cada gobierno. Tomemos los Países Bajos. Las economías productivas de la ciudad debían beneficiarse sustancialmente por el orden político y la protección de los derechos de propiedad proporcionados por los borgoñones y luego por Carlos V. La estructura de la economía construida alrededor de operaciones de exportación proporcionaba los medios para cobrar impuestos sobre el comercio pero no a un nivel que afectara adversamente la ventaja comparativa de esas operaciones de exportación. La libertad de ir y venir, comprar y vender a su antojo llevó a la evolución de mercados económicos eficientes. Pero cuando Felipe II alteró el "acuerdo contractual", las Siete Provincias se convencieron de que sólo podrían prosperar con independencia. La resistencia fue iniciada por los Estados Generales que en 1581 emitieron el Acta de Abjuración de lealtad a Felipe II y reclamaron la soberanía de las propias Provincias. Los poderes del nuevo país independiente residían en cada provincia (que votaban como unidad) y una regla de unanimidad significaba que los Estados Generales sólo podían actuar con la aprobación unánime de las Siete Provincias. Por muy engorroso que fuese ese proceso, esta estructura política sobrevivió. El sistema político no sólo desarrolló los elementos de la representación política y reglas de decisión democrática, sino que también apoyó la tolerancia religiosa. La estructura de creencias que había evolucionado para conformar la política independiente era más pragmática que "intelectual", como consecuencia de la evolución incremental de la fuerza de negociación de mandantes y gobernantes.

Al igual que en el caso de los Países Bajos, el comercio exterior de Inglaterra proporcionó una parte creciente de los ingresos de la corona con impuestos sobre el vino, la mercancía general y el paño de lana; pero fue el comercio de exportación de lana que fue la columna vertebral de los ingresos aumentados de la corona. La historia clásica de Eileen Power sobre el comercio de la lana (1941) describe el intercambio entre los tres grupos involucrados en ese comercio: los productores de lana, representados en el Parlamento, los comerciantes de materia prima y la Corona. Los comerciantes lograron el monopolio del comercio de exportación y un depósito en Calais, el Parlamento recibió el derecho de fijar el impuesto, y la corona recibió los ingresos. Stubbs (1896, 3: 599) resumió el intercambio de la siguiente manera: "La adquisición del derecho del parlamento a legislar, indagar sobre abusos y compartir la orientación de la política nacional fue prácticamente adquirida por el dinero concedido a Eduardo I y Eduardo III..."

Con los Tudor la corona inglesa llegó al cenit de su poder, pero nunca logró el control unilateral sobre potestades tributarias que las coronas de Francia y España habían logrado. La confiscación de tierras y posesiones de monasterios por Enrique VIII enajenó a muchos pares y gran parte del clero y en consecuencia "Henry necesitaba de la Cámara de los Comunes y la cultivó con cuidado" (Elton, 1953, 4). Los Estuardo heredaron lo que los Tudor habían sembrado y la controversia entre la Corona y el Parlamento es un asunto bien conocido. Dos aspectos de esta controversia son dignos de mención para este análisis. Una fue la evolución de la percepción del *common law* como ley suprema de la tierra -- una posición defendida notablemente por Sir Edward Coke -- y la otra fue la conexión entre monopolio y la negación de libertad, tal como figuraban en las concesiones de privilegios de monopolio de la Corona.

La evolución política española fue un marcado contraste con los dos casos exitosos. Las Cortes castellanas, a diferencia de su contraparte aragonesa, no representaban poderosos intereses comerciales y las ciudades representadas no planteaban un desafío creíble a la Corona. Dentro de Castilla la principal fuente de ingresos era la alcabala, una forma de impuesto sobre las ventas, pero a medida que el Imperio crecía después de la ascensión de Carlos V a convertirse en el mayor desde Roma, las principales fuentes de ingresos eran externas: Aragón, Nápoles, Milán pero particularmente los Países Bajos. A estas fuentes cabía sumar los ingresos del tesoro del Nuevo Mundo. La posición negociadora de la corona frente a las Cortes cambió abrumadoramente a favor de la Corona con la consiguiente disminución de la influencia de las Cortes. Como resultado, la Corona no sólo controlaba la política fiscal, sino que gradualmente consolidaba las decisiones políticas y económicas en una gran y elaborada jerarquía de burócratas cuya efusión de edictos reales proporcionaba una regulación minuciosa sobre todos los aspectos de la economía. Más de 400.000 decretos habían sido emitidos concernientes al gobierno y la economía de las Indias solamente antes de 1635. La corona ganó control unilateral no sólo sobre la política y la economía sino también sobre la política de la iglesia y las doctrinas de la iglesia que fueron enunciadas. El triunfo de la Corona fue un triunfo de valores, creencias y percepciones medievales y perpetuó un sistema de status medieval. Ese sistema de creencias reflejado en el intercambio personalizado, relaciones de parentesco, sistemas de status en un ambiente completamente politizado de toma de decisiones centralizada del gobierno, no sólo nunca dio el paso crucial de crear instituciones para el intercambio impersonal, sino que perpetuó esa estructura aguas abajo en las políticas latinoamericanas. Después de que los países latinoamericanos se hicieron independientes, simplemente sustituyeron los controles centralizados de la burocracia local en lugar de los de Madrid. He aquí la caracterización de John Coatsworth del ambiente institucional del siglo XIX en México:

*La naturaleza arbitraria intervencionista y omnipresente del ambiente institucional obligó a todas las empresas, urbanas o rurales, a operar de manera altamente politizada, utilizando redes de parentesco, influencia política y prestigio familiar para obtener acceso privilegiado al crédito subsidiado, para ayudar a diversas estrategias de reclutamiento de mano de obra, cobrar deudas o hacer cumplir contratos, evadir impuestos o eludir los tribunales, y defender o hacer valer títulos de propiedad. El éxito o fracaso en el ámbito económico siempre dependía de la relación del productor con las autoridades políticas... (Coatsworth, 1978, p.94)*

## VI

Si bien los detalles específicos varían, los amplios patrones de evolución exitosa de Inglaterra, por un lado, y la evolución fracasada de España por el otro se han repetido en los siglos subsiguientes. Los asentamientos ingleses que no se complicaron por sobreponerse a culturas nativas diferentes (y conflictivas) produjeron senderos dependientes de crecimiento económico, democracia política y estado de derecho. Como se mencionó anteriormente, los asentamientos españoles (y portugueses) no produjeron tales resultados (incluso en aquellos casos como Argentina que no tuvieron las complicaciones de mezclar culturas diferentes).

El éxito mucho más diferenciado que tuvieron los ingleses (y otras potencias coloniales) en inducir el desarrollo de políticas y economías cuando se impusieron a una cultura ya existente sugiere una fuente fundamental de fracaso institucional -- y ese es el papel crítico de las restricciones informales en dar forma a la evolución de las entidades políticas. **Imponer un**

conjunto de reglas formales sobre una cultura existente con restricciones informales que son inconsistentes con el nuevo conjunto de reglas formales es una receta para el fracaso político y económico.<sup>10</sup>

El análisis precedente sugiere el papel fundamental de la dependencia de la trayectoria en la evolución histórica de las entidades políticas - un argumento poderosamente reforzado por el reciente estudio de Robert Putnam (1993) de los senderos históricos contrastantes de las regiones italianas.

---

<sup>10</sup> Ver la interesante serie de documentos de trabajo de Cornell y Kalt explorando el éxito diferencial de las tribus indias americanas en estos términos. En su último documento (1993) figura un resumen.