

*Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs. Norte América*¹

Douglass C. North

Senior Fellow, Hoover Institution, Stanford University,
Luce Professor of Law and Liberty at Washington University, St. Louis
E-mail: north@wueconc.wustl.edu

William Summerhill

William Summerhill Associate Professor of History, UCLA.
E-mail: bvalk@ucla.edu

Barry R. Weingast

Senior Fellow, Hoover Institution, and the Ward C. Krebs
Family Professor and chair, Department of Political Science, Stanford University
E-mail: weingast@stanford.edu

Resumen

North, Summerhill y Weingast revisan comparativamente la incidencia de los procesos de Independencia de Estados Unidos y de los países de América Latina. Más allá de la dependencia de la senda de la metrópoli colonial respectiva, sea británica o española y portuguesa según el caso, los autores proyectan hasta la actualidad los efectos institucionales de los procesos de emancipación metropolitana ocurridos entre finales del siglo XVIII e inicios del XIX. En síntesis, vienen a argumentar que la cultura política basada en la participación y el bajo protagonismo del gobierno en los asuntos económicos que había en las colonias británicas, habría favorecido la práctica de los consensos políticos; por el contrario, en las colonias españolas, el exceso de atribuciones económicas discrecionales de las autoridades habría actuado como incentivo para la competencia y el disenso. De ello se derivaría como una herencia histórica que llega hasta la actualidad, una democracia mejor asentada en los Estados Unidos que en América Latina y un marco institucional de mayor orden en el primero por efecto de una cultu-

¹ Traducción al castellano a cargo de Joan Oriol Prats, analista del IIG. El IIG ha adquirido los derechos de publicación de la versión en castellano de este artículo.

ra política compartida y consensuada, lo que habría actuado como incentivo para la inversión y los negocios, permitiendo el liderazgo de los Estados Unidos y el rezago de Latinoamérica.

1. Introducción

Las sociedades exitosas requieren de medios para asegurar el orden político. El hecho de que en las sociedades desarrolladas tomemos el orden como dado no implica que no sea importante. A pesar de que muchos economistas ignoran los problemas derivados del desorden, crear orden constituye una tarea central para establecer los fundamentos del crecimiento económico a largo plazo. Como demuestra la crisis acaecida en Hispanoamérica tras su independencia – o actualmente en la antigua Yugoslavia y la región de los Grandes Lagos en África Central –, el orden político no es algo automático. El orden político es un bien público que debe ser cuidadosamente construido.

Ya que el orden político es una condición necesaria para el desarrollo económico y político, debemos preguntarnos por las condiciones que lo proveen. Los ciudadanos se comportan de forma muy diferente bajo el desorden político; esto es, cuando temen por sus vidas, sus familias, y por sus fuentes de supervivencia. Centrarse únicamente en la reforma del mercado o en los instrumentos de la democracia es insuficiente para ayudar a un Estado en desarrollo o a uno en transición a avanzar por la senda del desarrollo. Argumentamos aquí que las fuentes del orden político implican la capacidad del Estado para generar compromisos creíbles.

Establecer y mantener el orden social en un contexto de cambio dinámico ha sido un viejo dilema de las sociedades y continúa siendo un problema central en el mundo moderno (Huntington, 1968). Una cosa es establecer un orden en las sociedades, pero mantener el orden en un proceso de cambio económico y político es algo más. La cuestión es central para la comprensión de la naturaleza del cambio político y económico a lo largo del tiempo.

Las diferentes experiencias históricas de Latinoamérica y Norteamérica proporcionan un marco comparativo ideal para explorar estas cuestiones. A continuación, describimos por qué estas dos áreas geográficas constituyen una fuente tan valiosa para el estudio comparado, seguidamente realizamos una breve comparación de su historia política/económica desde finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, explorando la relevancia de un modelo de comercio estándar de dotación de factores como explicación de las distintas historias observadas (I), y luego desarrollamos un marco teórico para analizar dichas historias (II). La tercera sección aplica el análisis a los primeros 50 años de independencia de Estados Unidos y la cuarta sección aplica el marco teórico a los primeros 50 años de independencia Latinoamericana. La quinta sección evalúa las razones subyacentes a los diferentes caminos seguidos por la Norteamérica británica e Hispanoamérica.

Los estados modernos de Latinoamérica y de la Norteamérica británica comenzaron como colonias ultramarinas de las cada vez más hegemónicas naciones de Europa; las primeras por los españoles y portugueses, y las segundas por los ingleses y franceses. Aunque el exitoso descubrimiento del “tesoro” sesgara el incipiente desarrollo español, ambas áreas estaban ampliamente dotadas de recursos naturales. Y si bien tanto las colonias británicas como las colonias españolas alcanzaron la independencia a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX después de guerras revolucionarias, en este punto las similitudes se acaban.

Entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX los Estados Unidos crearon una democracia política estable y fue también en virtud de ello que se convirtieron en la economía más rica del mundo. Los fundamentos institucionales fueron la Constitución, que reemplazó los Artículos de la Confederación, y un sistema estable y bien especificado de derechos económicos y políticos que proporcionaron un compromiso creíble, requisito necesario para mercados económicos eficientes. En contraste, tras la independencia de la mayoría de antiguas colonias españolas el continente estalló en una costosa y mortal espiral de guerras, “pronunciamientos” y “caudillismos” que continuó hasta mediados de siglo XX. El desorden persistió durante décadas, revelando la ausencia de arreglos institucionales capaces de establecer la cooperación entre grupos rivales. El conflicto destructivo, basado en las luchas por la independencia y las disputas por la construcción del incipiente Estado republicano, desvió capital y trabajo de la producción y consignó a las nuevas naciones hacia una senda de sorprendente bajo desempeño en comparación con los Estados Unidos. Incluso las naciones que permanecieron bajo un relativo orden, como Brasil y Chile, establecieron gobiernos centralizados y políticas económicas que proporcionaban escasos incentivos para la expansión económica. En toda Latinoamérica, los monopolios estatales previamente reservados a los reyes persistieron bajo gobiernos independientes.

Los Estados Unidos también experimentaron desórdenes a mediados del siglo XIX. De hecho, la Guerra Civil americana fue una de las más costosas y mortíferas guerras del siglo. Sin embargo, esta guerra fue sólo una breve interrupción tanto para la democracia en términos políticos como para el crecimiento en términos económicos, en las dos décadas posteriores al fin de la guerra, el proceso de recuperación ya estaba en camino. Los antiguos Estados Confederados se reintegraron en la *polity*, ya para entonces la economía americana lideraba el mundo en capacidad manufacturera, producción agrícola, y renta per cápita.

Volviendo a la caja de herramientas del científico social, los modelos de comercio internacional basados en dotaciones de factores distintas proporcionan un primer paso útil para una explicación. Gran parte de la primera historia de Latinoamérica, del Caribe, y de parte de lo que actualmente es el sur de Estados Unidos se basaba en una extensa plantación agrícola o en la esclavitud de la minería. La independencia implicó grandes disparidades en la riqueza y

una diversidad racial significativa a lo largo del Caribe y Latinoamérica. En la Norteamérica británica, especialmente en Nueva Inglaterra y en los Estados del Atlántico medio, el clima favoreció la agricultura de grano. Estas regiones no se consideraron particularmente valiosas al principio del asentamiento europeo en el nuevo mundo. La producción económica de esta región reflejaba pequeñas economías de escala y no condujo al empleo rentable de los esclavos. Las dotaciones tuvieron dos efectos directos en la *polity*, ambos favorables al crecimiento económico. Primero, la disposición de las tierras y el tamaño de las granjas resultó en una distribución relativamente igualitaria de la riqueza; segundo, la no rentabilidad de la esclavitud resultó en la homogeneidad racial. En Latinoamérica, las amplias desigualdades y la diversidad racial se tradujeron en obstáculos políticos sustanciales para garantizar los fundamentos políticos del crecimiento económico².

Pero el fenómeno del desorden, la violencia y el declive económico - perverso para la mayor parte de Hispanoamérica -- no pueden tenerse en cuenta en un modelo de comercio. Las dotaciones de factores fueron constantes durante la independencia -- en términos tanto de factores económicos tradicionales como la tierra, el trabajo y el capital como de otros más amplios, como el clima, la distribución de la riqueza, o la mezcla racial. Y a pesar de que las dotaciones de factores constituyeron una de las causas más importantes de la Guerra Civil Americana, no explican la rápida recuperación desde el desorden de los Estados Unidos y la renovación de su crecimiento económico. Como veremos, nada en el nuevo orden político en los Estados Unidos fue automático. Diversos acontecimientos críticos -- como la transformación de los Artículos en una Constitución -- podrían haber fracasado fácilmente, impidiendo fuertemente la transformación de los Estados Unidos en la nación más rica del mundo. Tampoco fueron inevitables las crueles guerras tras la independencia de Hispanoamérica. Ningún *deus ex machina* traduce dotaciones en resultados políticos. Si así fuera, Argentina sería tan rica como Estados Unidos; y Hong Kong, Japón, y Sudáfrica nunca hubieran devenido ricos.

Lo que falta en las aproximaciones estándares de los economistas es una comprensión de los mecanismos que traducen las condiciones *ex ante* -- como creencias, instituciones y dotaciones -- en resultados políticos, incluyendo el orden y el desorden. A pesar de que la mayoría de los economistas ignoran el problema del desorden, la creación de orden constituye una tarea central para establecer los fundamentos del crecimiento económico a largo plazo, como lo atestiguan las diferentes experiencias de Latinoamérica y de Estados Unidos.

2. Una teoría del Orden y el Desorden Político

Empezamos nuestro análisis definiendo el orden político y describiendo sus características en un entorno estático. Posteriormente, definiremos las condiciones para el desorden y las condiciones para el cambio del orden al desorden.

² Esta visión la exploran Sokoloff (1997) y Engerman, Haber, y Sokoloff (1997).

Estaremos entonces en posición de explorar el proceso de cambio y la forma en que éste puede producir orden o desorden.

El orden político

Definimos *orden político* para un individuo como aquél que requiere de tres aspectos fundamentales para su seguridad personal: la vida, la familia, y la fuente de subsistencia. Argumentamos que el orden se sostiene en la sociedad cuando se sostiene para la mayoría o todos los individuos. Así, el *Desorden* de la sociedad es lo contrario, cuando una gran parte de la misma teme por sus vidas, sus familias, o fuentes de subsistencia y riqueza.

El orden político existe idealmente – y en la teoría de juegos – cuando los participantes encuentran de su interés, dadas las expectativas sobre las acciones de los otros, obedecer las reglas escritas o no escritas que apelan al respeto de los unos a los otros. En sociología, la conformidad usualmente se atribuye a la interiorización de las normas sociales por lo que los individuos desean comportarse de forma conducente al orden social existente. En este sentido, el control social es ejercido sobre la desviación potencial de los otros. Esto requiere que, en equilibrio, todos los miembros de la sociedad tengan un incentivo a obedecer y reforzar las reglas y que un número suficiente esté motivado para sancionar las desviaciones potenciales (Calvert, 1995).

Un sistema de orden tiene las siguientes características:

1. Una matriz institucional que produce una serie de organizaciones y establece una serie de derechos y privilegios.
2. Una estructura estable de relaciones de intercambio tanto en los mercados políticos como económicos.
3. Un conjunto subyacente de instituciones que comprometa de forma creíble al Estado con una serie de normas políticas y al fortalecimiento de los derechos que protegen a las organizaciones y las relaciones de intercambio.
4. Conformidad como resultado de alguna mezcla de interiorización normativa y mecanismos externos (a los individuos) para hacer cumplir las normas (*enforcement*).

El desorden ocurrirá cuando:

1. Los derechos y privilegios de individuos y organizaciones no están asentados, lo que implica la ruptura de las relaciones de intercambio existentes en los mercados político y económico.

2. La conformidad desaparece como resultado de la desintegración de las normas y/o el cambio en los mecanismos para hacerlas cumplir.

El primer punto del orden político reconoce que el sistema político define y refuerza los derechos de la ciudadanía, incluida su libertad para organizar e intercambiar. No se ha hecho ninguna suposición acerca de cuán extensos son estos derechos y libertades. Los puntos tres y cuatro requieren que estos derechos y libertades existan en la práctica y no sólo en la teoría. Así pues, el tercer punto requiere que estos derechos y libertades que existen en la práctica reflejen un grado de compromiso creíble, por el cual los cargos políticos tengan interés en observarlas. El cuarto punto especifica que los ciudadanos tienen un incentivo para seguir estas normas sociales y políticas existentes. Finalmente, hay que tener en cuenta que el primer punto bajo el desorden implica la negación de los tres primeros puntos que caracterizan el orden político.

A continuación esbozamos la lógica de estas ideas. La aproximación descansa sobre la observación de que los individuos se comportan de forma diferente en una situación de orden político que en una de desorden político. Los individuos efectúan elecciones distintas cuando temen por sus familias, su supervivencia, o su riqueza que cuando no lo hacen. La creación de orden es una tarea central para establecer los fundamentos del crecimiento económico a largo plazo. Como demuestra la crisis de Hispanoamérica tras la independencia, el orden político no es automático³. Del mismo modo que la estabilidad macroeconómica, el orden político es un bien público que debe ser cuidadosamente construido.

Puesto que el orden acontece en una sociedad dada, éste es proporcionado a través del sistema político. Lo mismo sucede con la elección de la forma de una economía; por ejemplo, una economía de mercado versus una economía regulada de forma centralista. El establecimiento de orden político implica lo que los científicos políticos denominan a veces la “construcción del Estado” (Evans et. al., 1985; Skocpol, 1979, Skowronek, 1982), que aquí identificamos con la creación de la capacidad para promover el orden político. Para abordar estas cuestiones acerca del orden político, nos basamos en nuestros trabajos previos (North, 1990; North y Weingast, 1989; Weingast, 1995; y Summerhill, 1999) así como también en los de Greif (1998), Eggertsson (1990), y Liebcap (1989).

Nuestra respuesta a cuáles son las fuentes del orden político comprende a la capacidad del Estado para crear compromisos creíbles. La garantía de derechos de propiedad, por ejemplo, resulta esencial para cualquier economía de mercado. Todavía hoy, sin embargo, los economistas raramente piensan en los supuestos políticos necesarios para mantener la garantía de los derechos de propiedad. Para ver que los economistas realizan supuestos políticos, consideremos el *dilema político fundamental de una economía* (Weingast, 1995): todo gobierno

³ Una amplia lista de trabajos en ciencia política enfatizan este punto, como la literatura sobre conflicto étnico (Horowitz, 1985), el consociacionalismo (Lijphart, 1975), o la democratización (Diamond, 1999; O'Donnell y Schmitter, 1986).

lo suficientemente fuerte para proteger los derechos de propiedad, hacer cumplir los contratos, y proporcionar estabilidad macroeconómica, también es suficientemente fuerte para confiscar toda la riqueza de sus ciudadanos. Una cuestión central para comprender el desarrollo económico a largo plazo es descubrir qué determina cuándo un gobierno hace una cosa u otra. Argumentamos que las dotaciones por sí solas no determinan el resultado, aunque éstas pueden influir enormemente en la forma de gobierno y, por tanto, en la habilidad de éste para generar compromisos creíbles.

Finalmente, la lista anterior proporciona las condiciones para el orden político, pero no para el crecimiento económico. Para que este último tenga lugar, la matriz institucional, además, debería proveer incentivos positivos para que los emprendedores de las organizaciones lleven a cabo actividades productivas (North 1990, Bueno de Mesquita, Morrow, Siverson, y Smith 1998). De este modo, el crecimiento económico requiere tanto de orden político como de una variedad de incentivos positivos a la actividad productiva y emprendedora.

Fuentes del orden y del desorden

Una descripción escueta del proceso de cambio se desprende de lo anterior. La “realidad” de un sistema político/económico nunca es conocida por nadie, pero los seres humanos construyen creencias elaboradas sobre la naturaleza de esa “realidad” – creencias que son tanto un modelo positivo de la forma en que funciona el sistema como un modelo normativo de cómo debería funcionar. El sistema de creencias puede encontrarse ampliamente compartido en una sociedad; alternativamente, pueden existir creencias muy dispares. Las creencias dominantes – estas son, aquellas de los emprendedores políticos y económicos en posición de realizar políticas – con el tiempo resultan en la creación de una estructura elaborada de instituciones – normas formales e informales -- que determinan el desempeño económico y político. En algún momento en el tiempo esta matriz institucional impone constreñimientos severos al elenco de elecciones de los emprendedores que buscan mejorar sus posiciones políticas o económicas. La dependencia de la senda (*path dependence*) típicamente resultante genera un cambio incremental. Pero el cambio ocurre continuamente (aunque su velocidad dependerá del grado de competencia entre las organizaciones y sus emprendedores), resultando en alteraciones de la matriz institucional, revisiones de las percepciones de la realidad, y, como consecuencia, nuevos esfuerzos de los emprendedores para mejorar sus posiciones en un proceso de cambio sin fin. El cambio puede también resultar de cambios no inducidos por el hombre en el entorno, como desastres naturales; pero la mayoría de las veces son los hombres quienes alteran en un proceso incremental su propio escenario.

Nos hallamos ahora en posición de relacionar el proceso con el análisis anterior de las fuentes del orden y el desorden. Partiremos de las creencias de los miembros de una sociedad puesto que son éstas las que se traducen en las instituciones que rigen el desempeño. Los modelos mentales compartidos que reflejan un sistema de creencias común se traducirán en un conjunto de institu-

ciones ampliamente concebidas como legítimas (Denzau y North 1994). Creencias diversas y conflictivas que normalmente se derivan de amplias disparidades en las experiencias de los miembros de una sociedad (como resultado de diferencias en la riqueza, la estructura social, la raza o los orígenes étnicos) se ven exacerbadas por el fracaso de definir y fortalecer normas políticas y económicas universales aplicables a todos los miembros de la sociedad (véase, por ejemplo, Horowitz 1985).

Mientras que el cambio es incremental o revolucionario, su resultado normalmente produce algunas consecuencias no anticipadas. Esto es así porque: 1) nuestras percepciones de la realidad son equivocadas; 2) el sistema de creencias produce un modelo “incorrecto” de las cuestiones; y 3) los instrumentos de la política al alcance de los actores son instrumentos muy difusos para alcanzar los objetivos deseados. A continuación exploramos cada uno de estos puntos.

Un entendimiento completo de la realidad requeriría no sólo información sobre todos los aspectos relevantes de la sociedad sino también un entendimiento de cómo todo éstos se ponen en común. Como subrayó Hayek en diversas ocasiones, este conocimiento se encuentra más allá de nuestra capacidad.

Los sistemas de creencias que nosotros desarrollamos pueden y de hecho a veces capturan suficientes partes de esa “realidad” proporcionando resultados útiles y predecibles. Sin embargo, con frecuencia éstos fracasan en incorporar aspectos fundamentales de la realidad, particularmente en cuanto a las circunstancias que la gente rara vez afronta. La expansión y el declive del comunismo provee uno de los ejemplos más notorios de ello.

Los instrumentos de política al alcance de los actores son los cambios en las normas formales (constituciones, leyes, regulaciones), pero es la combinación de normas formales, normas informales, y los mecanismos para hacerlas cumplir (enforcement) lo que comprende la matriz institucional que conforma el desempeño. Los hacedores de políticas no tienen control, o al menos no a corto plazo, sobre las normas informales y sólo un control muy imperfecto de los mecanismos para hacerlas cumplir, tanto las normas formales como las informales. Por consiguiente, las políticas – como la privatización en Rusia – producen resultados distintos a los anticipados.

Finalmente, retomamos la dependencia de la senda. Este, es un fenómeno poderoso resultante de una serie de constreñimientos impuestos a los actores. Debido a que las organizaciones existentes (y sus emprendedores) deben su supervivencia a la matriz institucional existente, tienden a oponerse al cambio institucional fundamental. Igualmente importante es el sistema de creencias existente que define las percepciones de los actores con respecto a las vías de cambio legítimo. Los intentos de acción revolucionaria, por ejemplo, alteran sólo las normas formales, no las normas informales y, por consiguiente, normalmente hace este cambio menos revolucionario de lo que prevén sus partidarios.

Proposiciones Teóricas

Ofrecemos dos series de proposiciones: primero sobre las condiciones para el orden político en una sociedad y, segundo, aquellas para el desorden político.

Cuatro principios para un orden político y constitucional estable

Existen dos bases diferentes de orden político, cada una con su tipo distintivo de políticas, e instituciones políticas y económicas. Denominamos al primero base consensual para el orden político. Bajo este tipo de orden, los cargos políticos observan una serie de derechos ciudadanos universales. Estos gobiernos tienden a ser democráticos y a poseer una economía de mercado. Denominamos al segundo la base autoritaria del orden político. Bajo este tipo de orden político, los cargos políticos no pueden sostener un conjunto de derechos universales y, por el contrario, abusan de los derechos de la mayoría, si no de toda la ciudadanía. Estos gobiernos tienden a ser autoritarios, basar su apoyo en una parte limitada de los ciudadanos, y a no ser capaces de mantener una economía de mercado. En realidad, nuestros tipos ideales establecen un *continuum* de tipos entre los ideales; para los propósitos de este artículo, no obstante, discutimos los tipos ideales. A continuación discutimos la lógica subyacente a los dos tipos de orden político.

Orden político consensual. Para que los cargos políticos se adhieran a un conjunto de derechos ciudadanos bajo un orden consensuado, estos derechos deben autoreforzarse. Esto es, debe ser del interés de los cargos políticos salvaguardar estos derechos (Ordeshook 1992, Weingast 1995). Aunque esta proposición sea fácil de afirmar, las condiciones generales subyacentes a la estabilidad constitucional se han mostrado difíciles de descubrir. En lo que sigue, proporcionamos algunas pistas sobre esta cuestión.

Nuestro primer principio de orden político hace referencia a la relación entre un sistema de creencias compartidas sobre los fines legítimos del gobierno y el alcance de los derechos ciudadanos⁴. Todos los derechos acordados por los ciudadanos – sean personales, económicos, religiosos, civiles o políticos – suponen límites al comportamiento de los cargos políticos. Éstos con dificultad pueden constituir derechos si los cargos políticos pueden violarlos a su voluntad. Las constituciones democráticas estables, por ejemplo, requieren que los cargos políticos respeten una serie de límites a la expresión de los ciudadanos, la libertad de organización, y a la sucesión de los líderes; el crecimiento económico requiere que los cargos políticos salvaguarden una serie de derechos de propiedad asociados a los mercados; y garantizar la libertad religiosa requiere que los cargos políticos permitan libertad de observancia y organización.

⁴ Esta proposición se basa en el modelo de Weingast (1997), que a su vez se basa en una larga tradición de la ciencia política, que incluye a Almond y Verba (1963), Lipset (1960), y Putnam (1993).

Para que estos derechos existan en la práctica, los cargos políticos deben de alguna manera encontrar que estos derechos se adecuan a sus intereses. La clave de la base consensual del orden político es el establecimiento de limitaciones creíbles al comportamiento de los cargos políticos. Dicho de otra manera, los derechos ciudadanos y las limitaciones implícitas al gobierno deben verse autoreforzadas por los mismos cargos políticos.

La naturaleza de las creencias sobre el Estado – incluyendo aquellas sobre diversos derechos – determina en parte que los cargos políticos salvaguarden los derechos ciudadanos (Weingast 1997). Para ver esto, supongamos que existe consenso en la sociedad sobre los derechos apropiados para los ciudadanos y los fines legítimos del Estado; más allá, supongamos que los ciudadanos tienen la voluntad de reaccionar contra los líderes políticos que transgreden sus derechos. Entonces, los cargos políticos en esta sociedad respetarán estos derechos porque violarlos, bajo estas condiciones, pone en riesgo el futuro del líder político. De esta forma, el líder los respetará. En este caso, podemos decir que los derechos –y los límites implícitos en el comportamiento de los cargos políticos – se autoreforzan.

En contraste, la ausencia de consenso sobre los derechos y fines del Estado implica que el líder puede transgredir aquello que algunos ciudadanos consideran sus derechos fundamentales mientras pueda mantener apoyo suficiente de otros ciudadanos para sobrevivir. En este caso, los derechos no se autoreforzan. La ausencia de consenso y por consiguiente de protección de los derechos ciudadanos proporciona una base para un orden político autoritario.

Dado que las experiencias y los intereses de los ciudadanos divergen marcadamente, muchas sociedades se caracterizan por una falta de consenso. Éstas, por tanto, seguramente no respetarán los derechos económicos, políticos y personales asociados a una democracia liberal y una economía de mercado.

La creación de un sistema de creencias compartidas en una sociedad es un tipo de problema de coordinación con un amplio número de soluciones potenciales (Weingast 1997). Regular el comportamiento de los cargos políticos requiere que los ciudadanos reaccionen conjuntamente cuando dichos cargos violen sus derechos. La amenaza de retirar el apoyo político, raramente necesitó explicitarse en las democracias seguras, y es parte de lo que mantiene a los cargos políticos a raya. Así pues, el problema central que afrontan los ciudadanos concierne, por tanto, a cómo los ciudadanos llegan a un acuerdo acerca de los tipos de acciones que deben guiar sus reacciones contra el Estado. Puesto que las posiciones políticas, económicas y sociales de los ciudadanos normalmente difieren de forma considerable, no existe una solución de coordinación natural a este problema.

Un factor relevante que determina que el consenso ocurra en una sociedad dada es si los líderes políticos han creado, en algún momento, una solución al problema de coordinación. La creación de puntos focales ocurre típicamente en

momentos de crisis – momentos que substituyen un viejo patrón o equilibrio. Un punto focal debe tener algunas propiedades. Primero, hace explícito un acuerdo acerca de las normas que gobiernan la toma de decisiones políticas, los derechos ciudadanos, y las limitaciones apropiadas al gobierno. Segundo, el acuerdo debe (implícita o explícitamente) especificar las estrategias relevantes que informen a los ciudadanos de cuándo reaccionar contra los cargos políticos que amenazan con violar los términos especificados en el acuerdo. Tercero, por qué los sistemas de creencias compartidas y el consenso raramente resultan cuando un grupo político dominante puede imponer su voluntad sobre los otros. El acuerdo es necesariamente un compromiso entre elites opuestas.

Los acuerdos que crean soluciones focales típicamente adoptan la forma de pactos entre elites (Higley y Gunther 1991). Diversos ejemplos ocurridos a lo largo de la historia de gobiernos representativos así lo demuestran, incluyendo: la Carta Magna inglesa de 1215 y la Revolución Gloriosa de 1689; la Constitución de los Estados Unidos, el Compromiso de Missouri de 1820, y el Compromiso de 1877 (al final la Reconstrucción); el Acuerdo de Sudáfrica en 1990 que puso fin al apartheid; el pacto de Colombia en 1957 y de El Salvador en 1991, ambos poniendo fin a las guerras civiles, generando paz social y avance democrático; y los diversos tratados subyacentes a la formación de la Comunidad Europea. Para tener éxito, estas soluciones focales deben ser ampliamente aceptadas por los ciudadanos. Sólo entonces tienen la oportunidad de ser protegidas por la acción ciudadana en caso de eventual violación.

Mantener una democracia estable, constituciones estables, y una próspera economía requiere de un tipo de sistema de creencias compartidas específico. Los ciudadanos deben creer que estas instituciones son apropiadas para su sociedad; deben aceptar las decisiones adoptadas por estas instituciones como legítimas; y deben creer que sus derechos deben ser protegidos, en el sentido de que tienen la voluntad de reaccionar contra los gobiernos que tratan de privarlos de estos derechos.

Sin embargo, nada es automático en la creación de un punto focal necesario para el orden consensual. Como se ha dicho, debido a que las situaciones de la mayoría de los ciudadanos difieren marcadamente, los ciudadanos seguramente estarán en desacuerdo sobre qué constituyen los derechos fundamentales y los fines legítimos del Estado. Los legisladores autoritarios pueden explotar esta diferencia ganándose el apoyo de algunos ciudadanos mientras se aprovechan de otros. Esta sociedad asimétrica no puede sostener un conjunto de derechos consensuados acordes a todos o a la mayoría de los ciudadanos. En cambio, el Estado se aprovecha de algunos ciudadanos mientras da un mejor trato a sus seguidores.

Debido a las dificultades en la creación de una base para los derechos consensuados, la base autoritaria del orden político es más natural que la base consensual.

Nuestro segundo principio sugiere otro aspecto de la capacidad de supervivencia de constituciones y órdenes democráticos estables. Estudiado por Przeworski (1991, cap. 2) y ampliado por Weingast (1997), el principio sostiene que las constituciones exitosas limitan el ámbito de la política. Esto es, éstas limitan el abanico de elecciones políticas, en parte estableciendo derechos ciudadanos y otros límites a la toma gubernamental de decisiones. Cuanto más amplio es el abanico de aspectos sujetos a la toma de decisiones políticas, más relevantes son las decisiones en juego.

Aumentar la relevancia de las decisiones políticas en juego tiene consecuencias diversas. Primero, implica que aquellos en el poder tienen mucha menos disposición a abandonarlo. La razón es que tienen demasiado que perder con los cambios políticos que sucederían en caso de abandonar el poder. El temor a perder poder – tanto debido al fracaso en unas elecciones, a la impopularidad sostenida, o a crisis fiscales – a menudo lleva a los líderes a sabotear las normas constitucionales y democráticas. Reducir la relevancia de las decisiones políticas en juego – por medios como el de proteger derechos particulares – reduce el incentivo para los perdedores a sabotear las normas. De modo similar, una elevada relevancia de las decisiones políticas en juego conduce a que aquellos que están fuera del poder tengan más propensión a usar medios extra-constitucionales para alcanzar el poder o resistir a las políticas onerosas impuestas por aquellos que lo detentan.

Nuestro tercer principio está relacionado con el segundo. La ausencia de derechos bien definidos y ampliamente aceptados combinada con una elevada relevancia de las decisiones políticas en juego genera captura de rentas. Este es un término que tiene diversos significados, así que lo definiremos cuidadosamente. La captura de rentas ocurre cuando los derechos sobre un privilegio, un activo, o un territorio políticamente valioso están inadecuadamente especificados o reforzados⁵. La ausencia de derechos correctamente definidos sobre un activo implica que los individuos y los grupos gastarán recursos para intentar capturar dicho activo. Aquellos que capturan el derecho o que creen que tienen esos derechos gastarán recursos en defenderlos.

Una implicación importante de la perspectiva de la captura de rentas es que genera predicciones de estática comparativa. En nuestro contexto, éstas sostienen que cuanto más valioso es un activo, más recursos están dispuestos los individuos a gastar en capturarlo. Una conclusión importante de esta perspectiva es que los competidores que buscan el activo, de forma agregada, gastan hasta el valor del precio. Bajo algunas condiciones, gastarán más. La competición por el activo cuando los derechos no están adecuadamente especificados disipa el valor social neto del activo a cero. Cuantos más recursos sean destinados a la captura de rentas, más disminuye la riqueza de la sociedad.

⁵ Utilizamos este término en el sentido de Barzel (1989), Frank y Cook (1995), Krueger (1974), Milgrom y Roberts (1990), Tollison (1981), y Tullock (1975).

El segundo y el tercer principio interactúan el uno con el otro del siguiente modo. Mayor relevancia de las decisiones políticas en juego conlleva mayores niveles de captura de rentas. Cuanto mayor es ésta, más recursos se destinan a capturar y defender derechos valiosos.

Nuestra proposición final es que reducir la relevancia de las decisiones políticas en juego requiere de la creación por parte del Estado de compromisos creíbles (Greif 1998, North y Weingast 1989, Weingast 1995). Todas las sociedades que proveen bases seguras para los derechos ciudadanos – incluyendo aquellos que fomentan la democracia, un orden constitucional estable, y crecimiento económico – lo hacen proporcionando compromisos creíbles para que el Estado y los cargos públicos respeten estas condiciones. Puesto que proveen protección frente al oportunismo y la expropiación, los compromisos creíbles son necesarios para proporcionar a los propietarios de activos un entorno seguro en el que invertir. En consecuencia, resultan esenciales para el crecimiento económico. Los compromisos creíbles son también esenciales para mantener los derechos políticos y democráticos. Establecer compromisos creíbles requiere la creación de instituciones políticas que alteren los incentivos de los cargos políticos de manera que la protección de los derechos de la ciudadanía devenga en su interés. Cuando esto ocurre, decimos que estos derechos se ven autoreforzados por los cargos políticos.

Nuestros cuatro principios tienen una implicación importante para los dos tipos de orden político. Cuanto más pequeño es el conjunto de compromisos creíbles del Estado, más grande es la captura de rentas; esto es, cuanto más pequeño es el conjunto de compromisos creíbles, más grande es el valor de capturar el Estado y mayor es el valor del riesgo de no mantenerse en el poder. Pequeños grados de compromisos creíbles implican que los ciudadanos y los grupos gastarían, agregadamente, amplias porciones de sus recursos para capturar poder. A su vez, una mayor relevancia de las decisiones políticas en juego, implica más recursos destinados a capturar el Estado y a protegerse uno mismo del Estado y, por consiguiente, menos recursos destinados a la actividad productiva. En el límite, en un sistema político en que todo está disponible para su captura, ciudadanos y grupos disiparán la totalidad del excedente social tratando de capturar el poder y protegiendo lo que tienen. Dicho de otro modo, pocos compromisos creíbles genera un Estado que se encuentra a lo sumo estancado y, en su peor situación, inmerso en una guerra civil⁶.

Nuestro primer principio hace referencia al mantenimiento del orden político. La construcción del consenso social acerca de los derechos individuales crea el compromiso creíble para la protección de estos derechos. Desde el momento en que las constituciones limitan los poderes y reducen la captura de rentas, éstas deben reforzarse a si mismas. Un aspecto crítico de hacer que estas limitaciones se autorefuercen es el consenso social que los apoye. Este consenso hace que los límites se autorefuercen proveyendo de cargos públicos que los salvaguarden.

⁶ Como sugiere Migdal (1998), se trata de ‘sociedad fuertes y estados débiles’.

Estos principios tienen también implicaciones para las diferencias existentes entre las dos bases del orden político. Debido a que las dos bases de orden político difieren en la naturaleza del consenso social en torno a los derechos de los ciudadanos, la ausencia relativa de consenso en algunas sociedades implica que éstas son más proclives a ser autoritarias que a mantener economías de mercado. A pesar de que los ciudadanos en este tipo de regímenes están mejor si pueden coordinarse en base a una serie de derechos ciudadanos, los impedimentos políticos para hacerlo son grandes.

Un fundamento importante del orden político autoritario es que los ciudadanos temen el desorden. Muchos regímenes autoritarios emergen del desorden, desarrollando algunos apoyos entre la ciudadanía precisamente porque pueden proveer orden. Cualquier intento de base autoritaria que contenga el potencial de mejorar el orden mediante la provisión de derechos también contiene el potencial de acabar con el sistema político actual, generando desorden— una cuestión sobre la que volveremos en breve. Detrás de este temor, muchos ciudadanos preferirán el régimen actual.

Propuestas acerca de la emergencia de desorden

Ofrecemos dos principios acerca de la emergencia, a menudo repentina, del desorden político. El primero concierne a un evento que anula los viejos mecanismos que proporcionaban compromisos creíbles en la sociedad sin proporcionar substitutos adecuados. Ejemplos de estos acontecimientos incluyen desastres, sin embargo, a menudo reflejan crisis que permiten la participación repentina en el poder político de grupos que buscan un mayor cambio político. Con frecuencia, las crisis anulan el viejo orden en diversos sentidos. Por ejemplo, una crisis económica puede disminuir los recursos disponibles por el Estado para distribuirlos entre sus constituyentes. La pérdida de beneficios políticos pueden persuadir a algunos defensores del régimen a oponerse a él. Las crisis pueden incluso interactuar con nuestro primer principio de orden en el sentido que destruyen el consenso en el que el régimen se apoya.

De acuerdo a nuestros principios de orden, si tras una crisis los nuevos grupos son capaces de establecer un consenso acerca de una nueva forma de organización política, es posible establecer nuevos compromisos creíbles que mantengan el orden político. Estudiaremos más adelante cómo la Revolución Americana se asimila a este caso. De todos modos, en ausencia de un nuevo consenso se hace mucho más difícil el establecimiento de compromisos creíbles. El desorden político es más probable, tal y como se discute más adelante cuando se aborda el caso de Latinoamérica.

En este trabajo llegamos a un resultado en términos de estática comparativa: las constituciones sustentadas en un consenso social, que limitan el alcance de la política, protegen los derechos de los ciudadanos y les proporcionan alguna esfera de participación en el *status quo*, son menos proclives a experimentar

desorden que las constituciones que discriminan contra grupos particulares que, de este modo, pueden sentirse tentados a usar la violencia para romper dicho *status quo*.

El segundo principio concierne al cambio revolucionario. Existe una rica y multifacética literatura acerca de las revoluciones y los movimientos sociales (como por ejemplo, More 1966, Skocpol 1979, Tarrow 1994, y Tilly 1993), y no parece aventurado decir que existen numerosas fuentes del cambio revolucionario. Más adelante desarrollamos más el principio del cambio revolucionario. Como ya se ha comentado, el cambio normalmente es incremental. Sin embargo, las revoluciones pueden comenzar con una serie de cambios incrementales que persuaden a algunos individuos y grupos a través de hacerles considerar que la revolución es un riesgo menor en comparación con la continuación de cambios incrementales que son percibidos como amenazas a la supervivencia del grupo. Los pasos en este proceso son los siguientes (de Figueredo y Weingast 1998):

1. Una serie de emprendedores políticos articulan un nuevo conjunto de creencias en fuerte conflicto con el orden existente – creencias que son, en un principio, normalmente sostenidas sólo por una pequeña minoría.
2. Los oponentes a estos emprendedores actúan de forma que estas ideas parecen ser ciertas, confirmando así (en un sentido Bayesiano) las creencias revolucionarias en los ojos de los actores en los que pivota la acción. Así pues, los acontecimientos ocurren fuera del control directo de los que proponen las nuevas ideas, lo que aporta cierta credibilidad a las mismas.
3. El resultado es un conjunto variado de creencias entre los decisores políticos que actúan como pivotes. Cuando éstos aceptan las nuevas y radicales creencias, proporcionan el apoyo político suficiente para la acción radical.

Estas condiciones proporcionan una serie de condiciones suficientes para el cambio político radical y discontinuo. Ayudan a explicar la repentina emergencia de políticas radicales como, por ejemplo, la reciente violencia étnica en Yugoslavia (de Figueredo y Weingast 1998), la crisis de secesión que precedió a la Guerra Civil estadounidense (Weingast 1998), y, como veremos más adelante, la Revolución de Independencia de los Estados Unidos.

Ofrecemos dos ideas más acerca del desorden. Primero, nuestra perspectiva sugiere que los gobiernos que restauran el orden de forma autoritaria es más probable que transgredan sistemáticamente los derechos de sus oponentes. Debido a que los ciudadanos de estos regímenes no tienen medios para acordar cómo deberían reforzarse los derechos de los ciudadanos, los derechos universales no pueden ser supervisados. Esto permite al régimen reprimir a algunas partes de la sociedad mientras retiene el apoyo de otras. Observamos que los regímenes autoritarios que han restaurado el orden normalmente reprimen a sus

opponentes; por ejemplo, en los numerosos gobiernos de México tras su independencia.

Segundo, nuestra perspectiva sugiere que la base consensual del orden político es menos proclive a experimentar el desorden que la base autoritaria. La razón es que el consenso implica mayores derechos de ciudadanía y, por tanto, limitaciones más estrictas al gobierno. Derechos más seguros y límites estrictos, a su vez, disminuyen el ámbito de la política, lo que implica una amplia protección de los individuos. El modelo de De Figuereido y Weingast (1999) de emergencia de desorden implica que cuánto mayor es este ámbito, más rápidamente recurrirán los ciudadanos a la violencia para proteger lo que tienen. El desorden tiende sobretodo a emerger cuando el orden se sustenta sobre una base autoritaria, más que cuando lo hace sobre una consensual.

Para resumir: argumentamos que existen tres estados ideales de organización política, la base consensual del orden político, la base autoritaria del orden político, y el desorden político. Nuestros principios acerca del orden político sugieren que la base consensual emerge en sociedades que reducen el ámbito de la acción política a través de instituciones que establecen compromisos creíbles en el Estado. Un mecanismo que hace estos compromisos creíbles o que se autorefuercen es un consenso social que los apoya. En referencia a la emergencia de desorden político, se ha sugerido cómo cambios importantes – como las crisis económicas, las guerras extranjeras desastrosas, o los desastres naturales – pueden anular el viejo equilibrio político y, con él, los mecanismos protectores de los derechos de los ciudadanos. Asimismo, también se han especificado las condiciones bajo las que los cambios radicales en las creencias pueden ocurrir, causando entonces cambios repentinos en las políticas de apoyo a los ciudadanos.

3. El Orden Político en la Norte América Británica posterior a la Independencia

Los principios teóricos discutidos anteriormente proporcionan nuevas pistas a la comprensión de la estabilidad del imperio Británico antes de la crisis revolucionaria, el surgimiento de la revolución, y la re-emergencia del orden político y del crecimiento económico sostenido en la era post-revolucionaria.

Orden Político en el imperio británico

Los mecanismos para forjar compromisos creíbles respecto de los derechos de propiedad dentro del imperio británico estaban basados en el federalismo⁷. A pesar de que los contemporáneos del siglo XVIII no utilizaron la etiqueta de “federal”, la estructura del imperio claramente encaja en la definición de federalismo (Weingast, 1995). En primer lugar, el imperio contaba con múlti-

⁷ La siguiente exposición sobre el imperio británico, la crisis y la erupción revolucionaria se basan en el trabajo de Rakove, Rutten, y Weingast (1999).

ples niveles de gobierno, cada uno de ellos con una esfera de autoridad relativamente bien definida. Hasta el final de la Guerra de los Siete Años en 1763, el rol británico en América se limitó a la provisión de los bienes públicos de alcance nacional, sobretodo aquellos relativos a la seguridad y el comercio internacional. Las asambleas coloniales, que trabajaban junto a un gobernador británico, disponían de amplia autoridad sobre los bienes públicos locales, los derechos de propiedad, la libertad religiosa, el cumplimiento de los contratos, todos ello sometidos a los constreñimientos de la ley británica. En segundo lugar, las instituciones del imperio fijaban constreñimientos considerables al rol británico en cada una de las colonias americanas. En tercer lugar, las instituciones británicas crearon un mercado común en el imperio, previniendo así que las colonias aumentaran sus barreras comerciales.

La penetrante amenaza francesa unió ambos lados del Atlántico en una relación basada en el interés común. Debido a que ambos lados se necesitaban mutuamente, fueron capaces de crear y adherirse a un sistema de autonomía política y económica inherente a una estructura de imperio federal. A pesar de que cada una de las partes estuviera tentada a engañar, ambas partes encontraron conveniente la estructura federal de imperio. Es más, la estricta línea entre las cuestiones de alcance general, de comercio y seguridad, y el resto de cuestiones domésticas de las colonias (como la libertad religiosa, los impuestos, la regulación social y de la propiedad) crearon un mecanismo de control ("bright line" mechanism) para forjar un compromiso creíble. Bajo este sistema, resultaba fácil detectar las desviaciones de alguna de las partes. En términos de nuestras propuestas para un orden político consensual, la estructura del imperio federal creó una solución focal natural, resultando posible el control de las acciones de cualquiera de las dos partes.

Durante los cien años previos a 1763, los británicos aceptaron la libertad política local a cambio de la aceptación por los colonos del control británico sobre el imperio, incluyendo restricciones comerciales a los colonos. Las instituciones del imperio combinadas con el sistema compartido de creencias en el que se apoyaban estas instituciones sostuvo la cooperación a ambos lados del Atlántico.

A finales del siglo XVII y principios del siglo XVIII, las colonias británicas se encontraban aisladas de la metrópoli británica, compitiendo fuertemente entre ellas por el escaso capital y trabajo, así como por los mercados de productos de la Gran Bretaña y Europa. Las teorías económicas acerca del federalismo predicen que una colonia que falla en la promoción y protección de los mercados fracasa simplemente en la obtención de recursos económicos y en el crecimiento. Las colonias de éxito adaptaron las instituciones locales para satisfacer las necesidades locales. El fallo en la provisión de las condiciones requeridas por una explotación eficiente de las oportunidades económicas representa una condena al fracaso económico. Varias colonias británicas fracasaron por esta razón. El resultado en el imperio (y, como Weingast 1995 sostiene, en la misma Inglaterra) fue un sistema federal preservador del mercado, con fuertes compromisos institucionales protegiendo la estructura y, por tanto, los mercados.

Los legislativos – asambleas coloniales – devinieron claves para otorgar la libertad a los americanos (Reid 1995; ver también Green 1986). En nuestros términos, los legislativos, trabajando bajo la estructura del imperio, adoptaron una serie de compromisos creíbles en cuanto a derechos económicos, políticos y religiosos. En los 100 años previos a la Guerra de los Siete Años (1756-63), empezó un cambio incremental y sin precedentes en el sistema británico, que gradualmente fue otorgando a las asambleas mayor autonomía y libertad política que, a su vez, la utilizaron para fortalecer los derechos políticos, personales, religiosos y económicos esenciales.

En el sistema constitucional británico anterior, la práctica por mucho tiempo arraigada había engarzado estos arreglos en la autoridad constitucional (Green, 1986; Reid, 1995) – o esto pensaban los americanos hasta los años de controversia entre el final de la Guerra de los Siete Años y la erupción de la Revolución. Durante el siglo anterior al final de la Guerra de los Siete Años, reinaron la armonía y la estabilidad política, todo en el seno del sistema federal del imperio. Un robusto sistema de derechos de propiedad protegía los activos económicos y la libertad de religión. Ambos lados del Atlántico apoyaban estos arreglos.

De esta forma, los principios teóricos articulados anteriormente ayudan a explicar el sistema de orden del imperio Británico. El orden se basó en un sistema de creencias compartidas que actuó como soporte de la estructura federal del imperio y una variedad de poderes locales acordes a las asambleas locales. El relativamente reducido alcance de la política limitó la controversia en cada una de las colonias, así como el grado de captura de rentas.

La emergencia del desorden y la revolución

En los doce años posteriores al fin de la Guerra de los Siete Años, surgió la controversia y la crisis, que acabaron en revolución. Los principios discutidos en la segunda sección permiten comprender adecuadamente la emergencia del desorden.

Varios cambios en la política británica hacia el Imperio posteriores a 1763 amenazaron el sistema (Greene 1986, Rakove, Rutten, y Weingast 1999, Tucker y Hendrickson 1982). Tres de estos fueron críticos para la política del imperio. Primero, a pesar de que la guerra anuló la amenaza francesa, lo hizo a un coste financiero muy elevado, dejando a Gran Bretaña con la deuda más grande de su historia. Naturalmente los británicos se dirigieron a las colonias para financiar una parte de la deuda. Segundo, la derrota francesa supuso un cambio enorme para el imperio. Antes de la derrota, las colonias americanas representaban la mayor parte del imperio. Cualquier cosa que dañara a los americanos dañaba el imperio. Después de la Guerra de los Siete Años esto no era necesariamente así. En el nuevo y más grande imperio, los británicos razonablemente hubiesen podido diseñar políticas de gobierno de alcance general que podrían haber dañado a una parte. Tercero, tras la derrota francesa, los americanos necesitaron mucho menos el paraguas de seguridad británico y, por consiguiente, existían menos

razones para conformarse ante los intereses británicos (Tucker y Hendrickson 1982).

Estos cambios contribuyeron al desmantelamiento del viejo sistema. La desaparición de la amenaza francesa disminuyó simultáneamente al coste que cada una de las partes estaba dispuesta a soportar para mantener la relación. Fue en este preciso momento, en el que los británicos tuvieron un imperio mucho más grande con un considerable número de nuevos problemas.

La gran carga financiera británica y la nueva estructura del imperio produjeron una considerable inquietud en las colonias americanas. Estos cambios llevaron a algunos americanos a concluir que Gran Bretaña no preservaría mucho más tiempo los principios federalistas en el imperio. Esta visión se hizo especialmente fuerte entre los grupos radicales emergentes. Estos grupos argumentaban que el precedente establecido por Gran Bretaña al intervenir directamente en los asuntos coloniales mediante la fijación de impuestos significaba el fin de la libertad, incluyendo el fin de la autonomía para las asambleas coloniales y, por tanto, todo lo que los americanos estimaban. Con este precedente establecido, los británicos pudieron alterar otras políticas a su discreción. Dicho en otras palabras, este precedente destruiría el mecanismo de compromiso (*"bright line"* mechanism) que protegía el federalismo y la libertad política local en el imperio.

Al principio, la mayoría de americanos no prestaron demasiada atención a los radicales. El ruido de los radicales acerca de la libertad no sonó a cierto. Los británicos tuvieron pronto que proporcionar más razones para hacer creer que pretendían cambios políticos mayores. Más allá, moderados y adversarios temían que la alternativa al dominio británico fuera peor.

En una serie de pasos hacia atrás, los británicos divisaron varias formas de obtener apoyo financiero de las colonias. En 1766, pidieron a los americanos fondos para el cuarteo de las tropas británicas en las colonias. Los americanos consideraban que las tropas no eran necesarias – después de todo, si no las necesitaron mientras los franceses eran una amenaza factible, por qué las iban a necesitar después de su derrota? Aún peor, muchos americanos creían que la insistencia británica en establecer una política colonial doméstica sentaría un precedente no deseable. La asamblea colonial de Nueva York rechazó la aprobación de la ley que apoyaba las tropas en la colonia. Los británicos reaccionaron fuertemente, en parte creyendo que una respuesta fuerte inhibiría más acciones y ayudaría a aislar a sus adversarios. Como castigo, los británicos suspendieron todos los actos de la Asamblea de Nueva York hasta que la colonia cumpliera con la denominada 'Quartering Act'.

Algunos años después, los británicos aprobaron la Tea Act (1773), que garantizaba el monopolio efectivo en la importación de té de la Compañía de las Indias Orientales. Un grupo de patriotas de Massachusetts protestaron ante la ley arrojando té en el puerto de Boston. En este caso también, los británicos actuaron rápidamente, creyendo que podrían aislar a los radicales a través de

una dura respuesta diseñada para desincentivar el apoyo de otras colonias a los radicales. Específicamente, los británicos aprobaron las 'Coercive Acts', que incluían cuatro leyes. La primera cerró el puerto de Boston y la segunda anuló virtualmente la Carta de la colonia de Massachusetts, incluyendo la disolución de la Asamblea. Las actas adicionales también se dirigían a castigar a Massachusetts: la 'Administración of Justice Act' estipuló que los oficiales coloniales serían juzgados fuera de las colonias, y la aplicación de la 'Quartering Act' se extendió a todas ellas, permitiendo a los oficiales imperiales expropiar tierras para apoyar a las tropas si la asamblea colonial no asignaba los fondos necesarios.

Las acciones británicas tornaron el fuego en su contra. En lugar de aislar a los radicales, las 'Coercitive Acts' aportaron claras evidencias en apoyo de los postulados radicales. Para muchos americanos, la reacción británica les resultaba desproporcionada a los acontecimientos. Debido a que las asambleas de las colonias eran claves para la libertad y la preservación de todos los derechos de las colonias, la voluntad británica de suspender los legislativos coloniales volvió a muchos moderados en contra de los británicos. Como los radicales sugirieron desde el principio, las nuevas políticas británicas amenazaban la libertad americana. Las reacciones británicas parecían proporcionar la prueba.

Rakove (1979) sugiere otras evidencias acerca del giro político de los moderados, que pasaron de oponerse a dar apoyo a los radicales. Rakove sostiene que hasta 1775, los moderados americanos hubieran aceptado un compromiso creíble por parte de los británicos, aunque sólo lo hubieran realizado una vez. La falta de voluntad de los británicos en generar un compromiso creíble proporcionó más evidencias de que los radicales estaban en lo correcto. ¿Qué más puede explicar el patrón de comportamiento británico, incluyendo las amenazas directas a la libertad americana? La falta de voluntad de los británicos a comprometerse y su aparente voluntad de castigar a todos los americanos, no sólo a los primeros radicales, contribuyeron al giro del apoyo político de los moderados.

En la década de 1760 y a principios de la década de 1770, los radicales americanos hicieron frente a otro problema. Como ya se ha dicho, los adversarios pensaron que, incluso si los radicales tenían razón acerca de los británicos, la alternativa al dominio británico era peor. Así pues, muchos radicales pasaron a ver como parte de su tarea la articulación de un nuevo sistema compartido de creencias que tuviera su reflejo en un constitucionalismo que limitara el comportamiento de un régimen americano independiente, lo que llevaría a muchos americanos a optar por la independencia. Los historiadores de la Revolución han pasado gran parte de la época que sigue a la Segunda Guerra Mundial caracterizando la evolución de estas creencias, sus bases en los cien años previos, y especialmente en cómo estas nuevas creencias llegaron a predominar sobre las creencias de los americanos en vísperas de la Revolución⁸. La articulación de

⁸ En la emergencia de una idea predominante, véase, Wood (1969). Trabajos más generales se encuentran en las obras de Bailyn (1967) y Morgan (1992); trabajos más recientes son los de Green (1986) y Reid (1995).

una teoría que sustentara la constitución, del cómo establecer y preservar la libertad, y de cómo crear un nuevo gobierno nacional que preserve dicha libertad entre los estados, eran todas partes importantes para la adaptación del antiguo sistema de compromiso creíble a las nuevas circunstancias.

En resumen, la emergencia repentina de desorden en América reflejó los principios articulados en la sección 2. La derrota francesa ayudó al desmantelamiento del viejo sistema, conduciendo a cambios en el comportamiento y la política de los británicos en el imperio. Como reacción, los americanos radicales articularon una nueva idea, anteriormente ajena a las creencias de los americanos; esta es, que las acciones británicas representaban el fin de la libertad. En el primer momento de la controversia con Gran Bretaña, los moderados que actuaban como bisagras políticas estaban en desacuerdo con los radicales. Pronto las acciones británicas proporcionaron evidencias (en el sentido de la actualización bayesiana) a favor de estas ideas, causando que ganaran apoyo entre los moderados bisagras. Si las reivindicaciones radicales en respuesta a las amenazas británicas a la libertad parecían falsas a mediados de la década de 1760, después del castigo británico a Nueva York en 1770 y a Massachusetts en 1773 parecían mucho más plausibles. En 1775, los moderados habían cambiado de bando pasando a apoyar a los radicales en su revolución contra los británicos. El fracaso de los británicos para proporcionar una alternativa creíble no sólo los dirigió a la oposición a Gran Bretaña, sino que también proveyó de claras evidencias sobre lo acertado de la visión de los radicales. La mayoría de los americanos estaban por aquel entonces de acuerdo en apoyar la acción revolucionaria más que en mantener el status quo.

La re-emergencia del orden en la era post-revolucionaria

El principal problema que enfrentaban los norteamericanos británicos durante la guerra revolucionaria y en la inmediata post-independencia era el de cómo crear un sistema de cooperación entre las colonias bajo las nuevas entidades políticas nacionales capaz de respetar los derechos de los ciudadanos, el Estado y la autonomía política local. De manera consistente con el primer principio del orden político en la sección 2, la emergencia de un sistema de creencias compartidas durante los debates revolucionarios ayudó a establecer un orden político después de la derrota británica. Elementos críticos de este sistema de creencias compartidas eran la importancia central de la libertad, el papel de los legislativos coloniales – ahora Estado – en la protección de la libertad, los límites apropiados de los gobiernos nacionales y estatal, y las formas adecuadas de protección constitucional contra la tiranía. En particular, los impulsores de la revolución adaptaron su teoría del compromiso creíble durante el imperio, basado en el federalismo, a las nuevas circunstancias de independencia. Los estados – ya adaptados a la preservación de la libertad y a la provisión de bienes públicos para promover el bienestar y la protección de los derechos críticos – permanecieron igualmente en una posición central bajo las nuevas circunstancias.

En los primeros años de la década de 1780, los artículos de la Confederación proporcionaron a los estados una autonomía política considerable. El gobierno nacional estaba al cargo de la provisión de bienes públicos nacionales, como la defensa nacional. Sin embargo, en deferencia a la protección de la libertad y la autonomía estatal, no se le otorgaron los poderes o los medios financieros para hacer cumplir sus decisiones.

Bajo estas circunstancias, el problema central que enfrentaban aquellos que se conocieron como los federalistas fue el de garantizar el poder necesario al gobierno nacional para proveer de bienes públicos nacionales (seguridad, un mercado común, y estabilidad monetaria) mientras, a su vez, se comprometía a no traspasar estos límites. Como los antifederalistas vinieron enfatizando, el peligro impuesto por el nuevo gobierno nacional era la usurpación de la autonomía estatal y los derechos de ciudadanía, lo que se asemejaba a la tiranía anterior de los británicos. El reto que enfrentaron los federalistas fue el de cómo garantizar los poderes nacionales en la provisión de unos pocos bienes públicos críticos, como la seguridad nacional y, al mismo tiempo, prevenir su crecimiento más allá de estos poderes. Al final, los federalistas solventaron este problema creando un sistema federal de preservación de mercado y generando así crecimiento económico a largo plazo.

Los principios del orden político discutidos más arriba nos ayudan a mostrar cómo la Constitución de los Estados Unidos resolvió muchos de estos problemas. La Constitución disminuyó el alcance de la acción política nacional de varias maneras, que incluían un complejo sistema de poderes: un sistema de separación de poderes, y un sistema federal que imponía fuertes límites al gobierno nacional. Los debates durante las controversias revolucionarias y constitucionales sirvieron para proporcionar un nuevo sistema de creencias compartidas acerca de los límites del gobierno nacional y la importancia de los derechos de los ciudadanos y de la autonomía estatal.

El éxito de la Constitución se basó en gran medida en dicho sistema de creencias compartidas entre los americanos que emergió durante los debates revolucionarios y constitucionales⁹. Como sugieren los principios de la sección 2, el sistema de creencias compartidas acerca de la libertad y de los límites apropiados del gobierno nacional ayudaron a mantener los límites del mismo. De hecho, a finales de la década de 1790, cuando los federalistas parecían superar estos límites, muchos antiguos federalistas dieron su apoyo a Jefferson, el jefe de la oposición a éstos. Estos acontecimientos llevaron a Jefferson a la presidencia en 1800, proporcionando a su partido un dominio hegemónico en la política nacional.

De todos modos, conviene anotar que los norteamericanos tenían el lujo de poderse preocupar por los problemas causados por un gobierno nacional en

⁹ También resultó significativo el gran éxodo de los partidarios de la corona británica después de la revolución, lo que ausentó de la *politya* a los oponentes más extremos de los nuevos estados independientes.

parte porque tenían ya resuelta la protección a la libertad de los ciudadanos en cada una de las colonias. En éstas, los ciudadanos no tenían que preocuparse por sus derechos, riqueza, o por la libertad religiosa, en parte porque el sistema heredado de los británicos y ajustado durante y después de la revolución (por ejemplo, para cambiar el significado de la soberanía y la libertad) proporcionaron un sistema de gobierno limitado duradero, experimentado y creíble basado en una completa separación de poderes.

En los Estados Unidos, no emergió ninguna contradicción entre los mecanismos que establecían y protegían los derechos mantenidos bajo el imperio y los principios liberales y republicanos subyacentes al nuevo gobierno. Estos principios fueron ya incorporados en el *status quo* del sistema constitucional. Así pues, la Norte América británica no enfrentó ninguna contradicción entre mantener los derechos para las garantías económicas y los nuevos principios constitucionales.

Los Estado Unidos fueron capaces de crear un sistema fuerte de federalismo preservador del mercado, incluyendo un mercado común basado en derechos privados protegidos por (relativamente) terceras partes neutrales. Esto proporcionó las bases para un crecimiento a largo plazo.

Compromiso creíble en los Estados Unidos

Las instituciones heredadas de los británicos combinadas con las nuevas ideas que emergieron durante los debates revolucionarios se tradujeron en una nueva visión del constitucionalismo por los americanos, proporcionando los mecanismos de compromiso en los nuevos Estados Unidos. Por ejemplo, las asambleas coloniales fueron centrales para la “libertad” americana (Greene 1986, Reid 1995, Wood 1969) proporcionando seguridad política, libertad religiosa, orden, y, junto al sistema judicial, los mecanismos para el cumplimiento de los derechos de propiedad. Tras la independencia, las asambleas coloniales devinieron legislativos estatales y eran igualmente centrales en la provisión de los mismos bienes públicos. Tal como el rol británico en los asuntos coloniales domésticos estaba limitado antes de 1763, en la misma situación se encontraba el gobierno de los Estados Unidos. El gobierno nacional bajo los Artículos de la Confederación fue ampliamente restringido para amenazar a los individuos, en parte porque tenía poco poder para hacerlo. El poder nacional estaba centrado en la provisión de unos pocos bienes públicos como la defensa, el mercado común, y un sistema monetario estable. Incluso en estas áreas, estuvo ampliamente constreñido por su incapacidad para fijar los impuestos y, por tanto, proporcionar estos bienes.

Con el advenimiento de la Constitución en 1789, los Estados Unidos emergieron con un nuevo gobierno nacional, capaz de proporcionar bienes públicos nacionales. La Constitución también constriñó al gobierno nacional a través de una serie de mecanismos institucionales, que limitaba su habilidad para expandir sus poderes más allá de estos dominios. Mecanismos importantes

incluido el sistema de separación de poderes, un sistema de vetos estatales implícitos (a los estados libres y aquellos permisivos con el esclavismo, situación que se reequilibraría en 1796 cuando cada región contó con poder de veto sobre las decisiones nacionales), y el federalismo. Con posterioridad a los debates acerca de la financiación, emergió un sistema de creencias compartidas acerca de los límites al gobierno (ver, por ejemplo, Hartz 1955, Lipset 1963, y Wood 1991). El importe directo de este sistema fue que ayudó a definir visiones que fueron ampliamente compartidas acerca de los límites al gobierno, ayudando a supervisar a los cargos públicos que pudieran salirse de dichos límites¹⁰. De hecho, esto parece ser precisamente lo que les pasó a los Federalistas al final del siglo XVIII. Los intentos de los Federalistas de incrementar el poder nacional, incluso acosando a sus oponentes políticos bajo las Actas Alien y Sedition, ayudaron a galvanizar el apoyo político para sus oponentes jeffersonianos.

Federalismo, preservando los mercados, y crecimiento económico

Concluimos nuestra discusión de la Norteamérica británica sugiriendo cómo la matriz de las nuevas instituciones americanas proporcionaron el fundamento político para el crecimiento económico a largo plazo. Siguiendo el dilema político fundamental de un sistema económico propuesto en la sección 2, nos preguntamos ¿cómo los Estados Unidos protegieron los derechos y las libertades necesarias para mantener un crecimiento a largo plazo?

Nuestra respuesta parte de la herencia británica, que elevó la importancia de los derechos individuales políticos y económicos, incluida la representación política local. Durante el imperio británico, los americanos experimentaron y creyeron en la iniciativa individual, los derechos privados de propiedad, el gobierno limitado y en la libertad política. Todo esto se sostuvo conjuntamente mediante un sistemas de representación política local y las asambleas coloniales, bastiones principales de la libertad política, económica y religiosa. Estos valores fueron ampliamente compartidos por las colonias, constituyendo así un sistema de creencias compartidas.

Estas creencias por si solas eran insuficientes para apoyar a un gobierno limitado que fomentara el crecimiento del mercado. Adicionalmente, la constitución ayudó a crear un sistema federal preservador del mercado (Weingast 1995). Más allá de lo que el federalismo preservador del mercado prescribe, la constitución limitó firmemente los poderes de los gobiernos a la provisión de bienes públicos como la seguridad nacional, la preservación el mercado común, y la estabilidad monetaria. En particular, la Constitución reservó la mayoría de sus poderes de regulación económica y social a los estados, sujetos a las restricciones reforzadas por el gobierno nacional al levantamiento de barreras comerciales al comercio interior.

¹⁰ Weingast (1987) explora los mecanismos mediante los que un sistema ampliamente compartido de creencias ayuda a supervisar los límites establecidos al comportamiento de los cargos públicos.

El federalismo preservador del mercado redujo drásticamente el ámbito de la política nacional. Así, reservando la mayoría de poderes sobre la vida social y económica cotidiana a los estados, redujo el alcance de las decisiones del gobierno nacional. Esto tuvo dos efectos inmediatos. Primero, redujo en gran parte el alcance de la captura de rentas a nivel nacional. Segundo, permitió a los Estados y las regiones con preferencias muy distintas elegir leyes muy distintas.

Dos rasgos del federalismo preservador del mercado limitaron la captura de rentas y el alcance del nivel estatal. Primero, la competencia entre estados bajo un amplio mercado común generó los incentivos necesarios para que éstos fomentaran un buen clima económico. Los estados que fracasaron en lograrlo, perdían el escaso capital y el trabajo en relación con otros estados¹¹. Segundo, la presencia de un presupuesto con fuertes restricciones presupuestarias limitó sobremedida las habilidades de los estados para subsidiar a agentes económicos locales¹².

Resulta importante señalar que los ciudadanos apoyaron abrumadoramente la Constitución con los rasgos centrales del federalismo preservador del mercado¹³. Los ciudadanos de la joven república americana favorecieron la libertad de los gobiernos estatales y locales, limitando fuertemente por consiguiente al gobierno nacional. Este sistema de creencias se combinó con instituciones políticas, derechos de propiedad, y una ley para producir un sistema altamente favorable a la descentralización, y mercados competitivos.

Indudablemente, los factores de producción fueron relevantes para el progreso económico de los Estados Unidos y para la estabilidad de la democracia americana y la Constitución. Como observan Engerman y Sokoloff (1997), la falta de economías de escala y, por tanto, la ausencia de esclavos en la agricultura en todo el norte de Estados Unidos, contribuyó al gran énfasis en el Norte por la igualdad. Por supuesto, el Sur exhibía tanto economías de escala como esclavismo, creando así un puzzle desde el punto de vista de los factores de producción empleados, así como del apoyo de esta región a la democracia y la Constitución. Tampoco responde esta perspectiva a otras cuestiones. Por ejemplo, ¿por qué -- y cómo -- cooperaron el Norte y el Sur a pesar de sus diferencias económicas? Segundo, si bien la perspectiva desde las dotaciones explica el crecimiento económico de los Estados Unidos, fracasa al explicar por qué los Estados Unidos llegaron a ser la nación más rica del mundo.

¹¹ Véase, por ejemplo, Davis (1963) en cuanto al sector bancario y Romano (1985) en relación a los resultados corporativos.

¹² Fuertes restricciones presupuestarias restringen la capacidad del gobierno para mantener pérdidas indefinidamente. Bajo la Constitución, los estados confrontaban fuertes restricciones presupuestarias porque satisfacían dos condiciones: la incapacidad del gobierno federal para cubrir las pérdidas financieras de los estados y la incapacidad de los estados de endeudarse indefinidamente. En contraste, un gobierno cuyas pérdidas financieras fueran subsidiadas por el gobierno nacional no enfrenta fuertes restricciones presupuestarias.

¹³ Aunque hubo algo de debate durante la década de 1790 sobre el papel del gobierno nacional en el desarrollo económico (la posición de Hamilton), la oposición conducida por Jefferson venció definitivamente a los federalistas en 1800 (véase Wood 1991).

Nuestra perspectiva institucional ayuda a responder a estas cuestiones. Las dotaciones afectaron a las oportunidades económicas, pero ellas por sí solas no determinan el desempeño económico a largo plazo. Las instituciones creadas por la Constitución de Estados Unidos implicaron una fuerte protección de los derechos de propiedad. Su sistema de federalismo preservador del mercado conllevó barreras significativas a una intervención política dañina para el desarrollo, característica propia de naciones en desarrollo. Esto incluía la protección de la esclavitud allí donde existía. El federalismo también contribuyó a sostener el sistema de cooperación entre el Norte y el Sur (Weingast 1998). El federalismo implicaba que las decisiones más importantes en las que diferían sureños y los nortños – notablemente, en la esclavitud – podían ser delegada a las dos regiones vía los estados y, por consiguiente, prevenir que la situación política nacional deviniera explosiva. Nada desde la perspectiva de las dotaciones implica un sistema de federalismo con estas cualidades.

Volviendo al problema del orden político. La seguridad en los derechos de propiedad se combinó con fuertes limitaciones del alcance de la política nacional para que los americanos enfrentaran un riesgo relativamente bajo de una acción política adversa. Como consecuencia, la mayoría de la gente pudo concentrarse en la actividad productiva más que en la inversión de recursos para protegerse a sí mismos y a sus familias. Esta situación habría sido distinta si los Estados Unidos hubieran tenido un sistema político más centralizado. Para ver esto, consideremos los derechos de los esclavos, una cuestión en la que los americanos no estaban de acuerdo. Puesto que un sistema centralizado hubiera hecho depender la esclavitud de la toma de decisiones a nivel nacional en vez de depender de los gobiernos de los estados donde podía asegurarse, la centralización habría supuesto una mayor inseguridad para el sistema de agricultura de esclavitud del Sur. La centralización habría provocado, así, un aumento del alcance de las decisiones del gobierno nacional sobre la esclavitud, enfrentando a sureños y nortños desde el principio. Además, la falta de seguridad en referencia al esclavismo podría haber impedido la cooperación de los estados en un único país¹⁴. Así pues, el federalismo, al limitar el ámbito de la política nacional no sólo alentó la cooperación política sino que también contribuyó a sostener el sistema de especialización regional que ayudó a impulsar el crecimiento económico durante las décadas siguientes (ver North 1961).

4. Desorden político en la Latinoamérica Post-Independiente

Durante el siglo XIX Latinoamérica sufrió un serio rezago con respecto a las economías en proceso industrialización del Atlántico Norte (Haber 1997). Así, mientras que los Estados Unidos subían puestos apoyados en un firme crecimiento económico, mercados cada vez más eficientes, y un conjunto de instituciones nacionales que proveyeron de largos periodos ininterrumpidos de estabi-

¹⁴ Los historiadores concuerdan al señalar que a lo largo de la Convención Constituyente, los sureños requirieron protección institucional para sus peculiares instituciones. Véase, por ejemplo, Banning (1995), Finkelman (1996), North y Ruten (1987), Rakove (1995).

lidad política, las recién nacidas naciones independientes latinoamericanas padecían un retraso relativo y, en muchos casos, crisis políticas.

El contraste entre las dos regiones es especialmente sorprendente dadas sus respectivas historias. Ambas áreas fueron colonias de los poderes europeos en expansión durante los siglos XVI y XVII. Ambas eran ricas en términos de tierra y recursos naturales. Ambas vieron el auge de las prósperas ciudades comerciales al aumentar el comercio internacional, aún constreñido por el mercantilismo colonial. Ambas alcanzaron la independencia política de sus países madres en cuarenta años. No obstante, los costes del “perdido” siglo XIX para Latinoamérica permanecen visibles. Para la mayor parte de Latinoamérica, el siglo XX ha sido un siglo con bastante éxito desde el punto de vista del crecimiento económico y el retraso en los niveles de PIB per cápita que hoy persisten en Latinoamérica es atribuible en gran parte a los acontecimientos del siglo XIX¹⁵.

A mediados de siglo, tras la independencia, la presencia de una alta inestabilidad y violencia políticas distinguió a Latinoamérica, especialmente la América española, de los Estados Unidos. Mientras los Estados Unidos disfrutaban de una serie de arreglos políticos duraderos que proveían de estabilidad y protegían los mercados de la predación, la mayoría de Hispanoamérica irrumpió en guerras fratricidas. Esta inestabilidad impuso varios tipos de costes. Se desviaron recursos de la actividad económica que fueron canalizados hacia los ejércitos de los caudillos y a una variedad de esfuerzos pretorianos (Gootenberg, 1989, Stevens 1991). Una consecuencia importante de esto, es que hizo imposible el establecimiento de instituciones que pudieran brindar los beneficios privados esperados de la inversión a la vez que beneficios sociales. Los resultados fueron desastrosos. México, por ejemplo, se hundió en una grave depresión que duró hasta mediados de siglo (Coatsworth 1990). Las nuevas repúblicas andinas experimentaron una agitación similar y probablemente soportaron costes similares.

Los historiadores han examinado durante mucho tiempo los fracasos de Hispanoamérica en el tumultuoso periodo que siguió a la independencia y las interrupciones inherentes al proceso de “construcción del Estado” en las antiguas colonias españolas. Por ejemplo, Safford (1987) sostiene que:

el tema más importante en la historia política de Hispanoamérica en este periodo es la dificultad encontrada para establecer nuevos estados viables... La mayoría de estados en Hispanoamérica eran incapaces de reestablecer la legitimidad de la autoridad como la que disfrutaba la corona española antes de 1808. (p. 50)

¹⁵ Como todas las generalizaciones, esta ignora algunas diferencias importantes entre las antiguas colonias españolas. Por ejemplo, a la vuelta del siglo, Argentina se convirtió en una de las naciones más ricas del mundo. El fracaso de Argentina para sostener este nivel de desarrollo es por tanto un fenómeno del siglo XX.

Un problema profundo que enfrentaban las elites hispanoamericanas fue el de construir sistemas políticos que pudieran establecer una autoridad efectiva y duradera... el primero, y el más duradero de los problemas fue el de la reconstrucción de una autoridad legítima en ausencia del Rey. (p. 56)

Sin embargo, los historiadores no han examinado los tipos de instituciones políticas que evitan que los diferentes grupos se ataquen entre ellos. Estas instituciones desempeñan un papel central en el establecimiento del orden político mediante una organización política que incrementa los costes de expropiación por parte del Estado a grupos particulares y de que un grupo ataque a otro. Haciendo suficientemente costoso para cualquier grupo capturar los recursos del Estado (organizacionales y materiales) y el empleo en detrimento de otros grupos, arreglos institucionales particulares ayudan a prevenir cálculos estratégicos equivocados del tipo que llevan a prevenir que un grupo agreda deliberadamente a otro porque teme ser víctima del otro (De Figuereido y Weingast 1998).

En Hispanoamérica, la independencia no derivó en estabilidad. La corona impuso durante mucho tiempo un importante mecanismo que proporcionó la base de un orden político autoritario. Los grupos corporativos obtuvieron una serie de derechos que limitaron la capacidad de cualquier grupo colonial de expropiar o agredir a otro. A pesar de ello, este sistema no generó incentivos para un crecimiento económico a largo plazo.

En el vacío creado por la independencia, los mecanismos para el cumplimiento de los derechos y del intercambio por terceras partes se desvaneció, no emergiendo ninguna institución en la sociedad que fijara costes suficientemente altos como para evitar las agresiones de un grupo a otro y prevenir guerras internas. El resultado fue una gran agitación, violencia e inestabilidad política. Sin instituciones estabilizadoras, apenas había esperanza de alcanzar una organización económica eficiente. La mayoría de los grupos lucharon para preservar las protecciones y los privilegios formalmente acordados por la Corona, o asegurar nuevos dominios vía el control del Estado. El resultado fue una contracción económica severa.

Brasil y Chile representan variantes de estos casos y revelan la importancia de los tipos de arreglos institucionales adoptados en las nuevas naciones independientes. Estas dos nuevas naciones construyeron con éxito instituciones que promovían la estabilidad política tras la independencia. No obstante, nunca se hizo mediante una organización política que promoviera la competencia económica y la cooperación entre entidades administrativas subnacionales. Por el contrario, ambos Estados estaban fuertemente centralizados. Así pues, fracasaron en la capitalización de sus cumplimientos para asegurar la estabilidad en la esfera política. De hecho, cualquier atisbo de federalismo era un contingente enteramente a la disposición del gobierno central para garantizar una autonomía regional limitada en la administración y las políticas. De este modo, el go-

bierno central pudo abrogar este federalismo “de arriba a abajo” a su conveniencia, y así se hizo cuando fue necesario. El federalismo sostenedor del mercado estuvo virtualmente ausente en estos casos. En lugar de competir para movilizar los factores de producción, las elites provinciales competían por transferencias y protección en el legislativo nacional. Con la creación de instituciones que protegían a los grupos de la agresión y la explotación, estas naciones evitaron la agitación de Perú y México, y se salvaron ellas mismas de un declive económico severo. Pero no se promovió el progreso material del modo en que se hizo en Estados Unidos. El resultado fue un crecimiento económico relativamente plano que solo mejoró cuando se reorganizó la política emulando a los Estados Unidos.

Nuestra investigación de Hispanoamérica procede como sigue. Estudiaremos primero los fundamentos políticos del imperio para después volver a estudiar el sistema mercantil imperial. De esta forma, se estudiará la emergencia del desorden tras la independencia.

Los fundamentos políticos del orden en el Imperio Español

Para comprender la emergencia de desorden durante la independencia, debemos comprender primero los fundamentos políticos de la estabilidad bajo el imperio. En el contexto del imperio español, las instituciones administrativas coloniales proporcionaron la base política de la estabilidad. Los compromisos creíbles adoptaron una forma específica. Adicionalmente a la organización geográfica de la administración colonial, la corona española estableció una organización corporativa de la sociedad y la política, sobretodo del ejército, la Iglesia, la nobleza y las elites terratenientes (Coatsworth 1990). Cada uno de los grupos poseía una serie de privilegios jurídicos y, por consiguiente, la protección de la Corona y sus agentes. Debido a que España necesitaba una cooperación a largo plazo con estos grupos corporativos, se desarrollaron una compleja serie de reglas, prácticas y normas en todo el imperio que buscaban promover una dependencia y cooperación mutua entre la corona y los grupos corporativos, así como entre los mismos grupos corporativos.

Bajo el imperio español, derechos económicos valiosos – como la explotación del trabajo, la tierra y las inversiones – y derechos políticos valiosos – por ejemplo, los privilegios del ejército y la Iglesia – estaban protegidos por un sistema de poder centralizado basado en la lealtad política a una corona absolutista. Los derechos de la tierra quizás comenzaron con garantías de la corona española. La protección de estos derechos sentaron un sistema de privilegios basado en una conexión personal y corporativa con la corona.

El fundamento de este sistema era el intercambio político, donde los derechos y privilegios de las elites se sostenían en virtud de una lealtad y apoyo duraderos a la corona. Con estos poderes y constreñimientos de la corona absolutista, el intercambio de derechos para el apoyo político aseguró la supervivencia de la corona a largo plazo. En contraste, un sistema de derechos basado en

un título legal reforzado por terceras partes neutrales, como las cortes, no hubiera servido a los intereses de la corona a largo plazo. Una vez creados, los poseedores legales de derechos reforzados por un poder judicial independiente no hubieran dependido por mucho tiempo de la corona y este mecanismo no hubiera podido sostener una lealtad a la corona a largo plazo. A pesar de que España era un estado “absolutista”, esto no significaba que la corona pudiera actuar arbitrariamente; muchos privilegios estaban protegidos por las instituciones y las costumbres, incluido el apoyo de los nobles a la Corona en las Cortes. Este apoyo se perdió, por ejemplo, en 1465, lo que estuvo a punto de provocar una guerra civil. En las colonias, los monopolios locales constituían una importante característica de este sistema.

El imperio español configuró un sistema de derechos e intercambio generando así un orden político autoritario. No obstante, esto no proporcionó incentivos para un crecimiento económico a largo plazo. El compromiso con los derechos y privilegios en el sistema imperial fue creado para y mantenido por todo el sistema. En su competencia con otros poderes europeos, la corona buscaba una amplia cooperación en su imperio entre grupos corporativos. Incluso si la corona o sus agentes pudieran beneficiarse del maltrato a un grupo corporativo en una de las colonias, esta acción pondría en peligro la cooperación de este grupo con el resto del sistema. Las inclinaciones de la corona hacia la expropiación se veían así contrarrestados por la potencial pérdida de cooperación de entre dicho grupo y las otras colonias.

A lo largo del imperio, cada uno de los grupos corporativos proporcionaba importantes servicios a la corona. A cambio, la corona otorgaba a cada uno una serie de derechos y privilegios. Juntos, la corona y los grupos crearon un sistema imperial efectivo que competía por los recursos del nuevo mundo y por las influencias en Europa.

La regulación mercantil imperial

A pesar de que el sistema mercantil español proporcionó la base para un orden político autoritario, constreñía fuertemente el comercio y, por ello, el desarrollo económico en las colonias. La regulación del comercio frenó el desarrollo comercial intercolonial, el desarrollo de una densa red de puertos, y de un mercado común entre las colonias. Así pues, esta regulación limitó los incentivos de los colonialistas para capturar los beneficios de la especialización y el intercambio económico en Hispanoamérica. Antes de volver al problema del orden tras la independencia, vale la pena considerar la regulación mercantil española en detalle.

La necesidad española de supervisar el sistema para la extracción de metales preciosos, así como el sistema monopolista instaurado, generaron una serie de constreñimientos económicos importantes. Primero, el comercio se concentró en un pequeño número de puertos para servir al imperio entero en los dos continentes, un puerto se encontraba ubicado en España y tres en América. En

lugar de desarrollar 100 puertos a lo largo de 1000 millas de costa permitiendo a cada uno competir por el comercio y desarrollar un contexto de apoyo a la economía – de forma paralela al desarrollo económico en la Norteamérica británica – España constriñó herméticamente el desarrollo económico. Segundo, se creó el llamado “sistema de flota” que gobernó todo el comercio trasatlántico¹⁶. El sistema de flota restringió el comercio intercolonial, forzando que la mayoría del comercio entre las colonias tuviera que transcurrir a través de Portugal y España. Solo con licencias especiales los barcos podía realizar comercio intercolonial de forma legal, y no fue hasta 1789 que Hispanoamérica fue liberada de estas restricciones (Lockhart y Schwartz 1983, 364).

Asimismo, estas restricciones económicas no permitieron el desarrollo de una densa red comercial en Hispanoamérica. Los productos del Río de la Plata no podían transportarse desde su puerto natural (hoy Buenos Aires), sino que debían viajar por tierra hasta Perú. Paralelamente a la intervención de los modernos países en desarrollo, estas regulaciones constriñeron fuertemente el desarrollo económico, incluido el desarrollo de un fuerte sistema de especialización e intercambio en las colonias. El monopolio del poder de los comerciantes del Consulado no permitió la aparición de mercados libres, fijando precios artificialmente altos e imponiendo costes ocultos a las economías coloniales¹⁷.

Las abundantes dotaciones en toda Hispanoamérica deberían haber impulsado el mismo tipo de denso desarrollo económico a lo largo de las muchas costas de Sudamérica como ocurrió en la costa este norteamericana. Sin embargo, el sistema mercantil español lo prohibió explícitamente. El sistema de monopolio también transfería los beneficios de los productores a los “comerciantes y especuladores, eliminando así los incentivos a invertir en nueva tecnología o contratar trabajo adicional” (Burkholder y Jonson, 1990, 139). A diferencia de la visión de Engerman y Sokoloff (1997), las dotaciones de factores no dictaron nada de este sistema regulatorio.

No obstante, la corona tenía sus motivos. Las regulaciones españolas dirigían el oro y la plata hacia España, pero no promovían el desarrollo económico en el Nuevo Mundo. Como North (1981, 1990) sugiere, el sistema español había sido generado para maximizar rentas a corto plazo para España y no crecimiento económico a largo plazo para el sistema imperial. El sistema de monopolios fue diseñado en parte para capturar al momento para la monarquía las rentas generadas. Los intentos de comerciar fuera del sistema no fueron permiti-

¹⁶ El sistema de flotas fue altamente ineficiente y con el paso del tiempo se hizo menos regular. Sólo 25 flotas salieron desde Nueva España entre 1650 y 1699; y únicamente 16 de Panamá. Si este sistema tuvo grandes costes económicos, “no obstante, en conseguir su responsabilidad principal –sacar el tesoro americano con seguridad hacia España– el sistema de flotas fue decididamente efectivo.” (Burkholder y Jonson, 1990, p. 139).

¹⁷ Siguiendo a Skidmore y Smith (1992, 30), antes de la proclamación de 1778, se requería que el comercio desde el Río de la Plata realizase la “ruta más tortuosa y larga a través de tierra hasta Panamá y finalmente a lo largo del Atlántico” [30]. Tras la eliminación de las restricciones, el Río de la Plata creció. En 1776, el puerto de Buenos Aires era “una ciudad pequeña y rezagada” pero creció convirtiéndose en una “ciudad de 50 mil habitantes ya en 1800”. [28].

tidos para maximizar el oro y la plata disponible para España (el lucrativo comercio entre las colonias españolas y Asia provocó la fuga de parte del oro y la plata).

El sistema mercantil español se basaba en una racionalidad fiscal cortoplacista (North 1981, cap. 11). Permitir el libre comercio y un libre desarrollo económico habría podido sabotear el sistema. En un horizonte temporal amplio, el intercambio económico libre habría creado un sistema más rico. Pero a corto plazo, desmantelar las restricciones mercantiles habría significado menos rentas para la corona española.

Una faceta de la extracción de rentas española guarda relación con las expropiaciones bajo el absolutismo español. Consideremos la expulsión de los Jesuitas de todas las colonias españolas en 1767. Este caso ilustra cómo el absolutismo español fracasó en la provisión de compromisos creíbles completos a los que lo apoyaban. En este caso, España expropió la propiedad y revocó los derechos y privilegios de una serie de grupos que habían resultado críticos, pero que ya no lo eran. Después de la Revolución Gloriosa de 1688, nada comparable podía ocurrir en Inglaterra o en Norteamérica. El hecho de que los Jesuitas fueran uno de los mayores propietarios en Latinoamérica impulsó dicha vasta expropiación. De acuerdo con Skidmore y Smith (1992, 28 y siguientes), “las mejores propiedades de los Jesuitas fueron subastadas y los beneficios, por supuesto, fueron para la Corona”.

Resumiendo, el sistema mercantil español tuvo consecuencias más allá del propio sistema comercial. Forzar a las colonias a comerciar con España implicó un menor desarrollo de los recursos locales para el autoabastecimiento, así como un menor comercio intercolonial. Con medios como el contrabando, muchos sorteaban las reglas. Pero esto resultaba costoso, y no compensaba las pérdidas que imponían las restricciones comerciales.

La política de la España imperial tardía tuvo algunos efectos negativos en la producción doméstica del nuevo mundo (Lynch 1986). Por ejemplo, en México, en los 20 años previos a la independencia, España deshizo gran parte del sistema mexicano de monopolios locales, destruyendo una parte considerable de la producción local. A largo plazo, esta política podría haber ayudado a las colonias a incrementar la especialización y el intercambio. Pero en un periodo relativamente corto, los beneficios a largo plazo no aparecieron por completo. Las economías latinoamericanas estaban, por tanto, mucho menos integradas que las colonias norteamericanas. Por supuesto, la geografía fue un importante factor.

En suma, el mercantilismo español aparece diseñado para maximizar las extracciones del nuevo mundo por parte de la corona, a un coste considerable para el desarrollo económico del imperio. En cambio, la estructura federal del imperio británico parece similar a un sistema diseñado para maximizar el desarrollo económico del imperio. España soportó grandes costes en todo el sistema para incrementar la parte de la corona.

La emergencia del desorden en Latinoamérica

La agitación tras la independencia en México, Perú, y el Río de la Plata persistió durante un largo periodo de tiempo. Los acontecimientos en ultramar y en Latinoamérica crisparon estos conflictos. El descontento de las clases nativas (criollos) con las políticas absolutistas derivadas de las rupturas y los cambios que supusieron las reformas de la España de los borbones (y de las reformas análogas de Pombaline en Portugal) emprendidas a lo largo de todo el siglo XVIII. En un intento de generar nuevos beneficios para la corona a la vez que se preservaban los intereses peninsulares en las colonias americanas, los borbones aplicaron una serie de medidas diseñadas para incrementar la actividad económica con el ojo puesto específicamente en la generación de beneficios a través de impuestos. Simultáneamente, estas políticas crearon nuevas oportunidades para algunas colonias, reduciendo las oportunidades para algunos sectores como el de la producción doméstica de lana, mientras aumentaban la presión de la fiscalidad real. En líneas generales, la presión económica derivada de los cambios administrativos de los borbones fue empeorando el escenario económico de Nueva España a finales del siglo XVIII (Coatsworth, 1990; 57-80, *passim*), y quizás de Perú también.

A finales del siglo XVIII, en un entorno de tensiones crecientes en las Américas, los acontecimientos en Europa propiciaron las primeras dosis de autonomía para las colonias. El encarcelamiento del Rey de España por parte de Napoleón en 1807 creó una brecha entre aquellos leales a los reyes en ultramar y los franceses que controlaban el gobierno en España. Rápidamente esto evolucionó hacia el conflicto acerca de la redefinición de las relaciones de las colonias y las metrópolis, llevando directamente a las batallas por la independencia entre los criollos y el ejército español.

El estallido de los movimientos independentistas en Hispanoamérica constituyó un indicador retrasado de los problemas que enfrentó el absolutismo de los borbones. Iniciadas en ausencia de una autoridad desde España, emergieron las juntas locales, en muchos casos para gobernar en nombre del Rey encarcelado. La cuestionable legitimidad de los gobernantes impuestos por Francia y el colapso de los borbones situó a las colonias españolas en una situación ideal para la ruptura. La ofensa final de los liberales españoles al mantener las restricciones comerciales sobre las colonias, mientras simultáneamente denegaban a los criollos una representación igualitaria en el incipiente Parlamento, confirmó algunos de los peores temores de los hispanoamericanos respecto de la verdadera naturaleza de las reformas prometidas por España (Lynch, 1986, 36). Las guerras de independencia se desencadenaron en distintas olas; originadas en el Río de la Plata, se extendieron hacia Los Andes, mientras otras se extendían desde Venezuela hasta Colombia, y una tercera insurgencia recaía y fluía en la Nueva España.

La derrota de las fuerzas españolas en 1820 en Hispanoamérica resultó en la fragmentación de las antiguas colonias españolas en nuevas repúblicas. Esto a

su vez se colapsó virtualmente bajo el peso de los retos que los historiadores denominan “construcción del Estado”. Carecían de instituciones autoreforzadas que constriñeran las acciones predatorias. En frente de una situación de violencia extendida, la organización política se desintegró en unidades más pequeñas, típicamente organizadas en torno a un caudillo, un “hombre fuerte” que proveyera de protección.

Las dimensiones de un conflicto potencial y verdadero eran múltiples, a la vez de centrífugas y centrípetas. En los casos más típicos, como México y Perú, la Iglesia y el ejército lucharon por mantener su supremacía entre las entidades sociales corporativas. Esta supremacía se basaba en la riqueza, privilegios jurídicamente definidos, y autoridad sobre los asuntos de la nación. Contra la tendencia centralizadora, los grupos regionales con intereses disparatados buscaron la autonomía política local. Los desacuerdos sobre las políticas de comercio y la incertidumbre acerca de las intenciones de los gobiernos centrales los llevaron a intentar escapar de la mano pesada del gobierno central. Estas fuerzas promovieron la formación de milicias competitivas. El fenómeno del caudillismo –donde un hombre fuerte de la región compite militarmente por el control del Estado, ejemplificado en el extremo en México por Antonio López de Santa Ana – resultó perverso. La guerra incesante provocó el endémico rápido retorno de los que ostentaban los cargos nacionales (Stevens 1991). Los caudillos lograron el poder nacional en Perú y México, minando la economía forzando a los mercaderes a concederles préstamos. La deuda del Estado aumentó, las obligaciones de la deuda exterior no pudieron pagarse, y la expropiación doméstica creció algo fuera de lo común (Tenenbaum, 1986). Todo esto desencadenó el estancamiento y una fuerte contracción. El revuelo político persistió en México acarreado muchos costos a lo largo de la mayor parte de la década de 1860, un semblante de estabilidad apareció en Perú sólo en la década de 1870, mientras que Argentina permaneció sujeta a las insurrecciones contra el caudillo (que fueron disminuyendo) también hasta principios de la década de 1870.

En la mayor parte de Hispanoamérica no fue hasta medio siglo después que uno de esos grupos en competencia salió victorioso. Dado que los costes de oportunidad de un conflicto continuado crecían cuanto éste más se alargaba, los supervivientes construyeron instituciones que crearon estabilidad. El establecimiento del orden se convirtió en un fin en sí mismo, pues las elites apoyaban la creación de instituciones que lo promovieran, lo que ocurrió a expensas del crecimiento económico y de las libertades individuales. Sin embargo, el orden que emergió no imponía ningún constreñimiento para el Estado.

Sosteniendo este patrón de inestabilidad había una ausencia completa de experiencia en la toma de decisiones autónomas y de gobierno. Hasta la Independencia, en Hispanoamérica tan sólo existieron algunas instituciones autónomas de autogobierno a nivel local, pero fuertemente circunscritas a otras autoridades. A diferencia de las colonias británicas en Norteamérica, donde algunos autogobiernos limitados sirvieron como precedente institucional de la nueva nación, la construcción del Estado en Hispanoamérica requirió que estas

instituciones se crearan de los restos de un entorno de dramático cambio e incertidumbre. En ausencia de instituciones de la era colonial que desalentaran esta incertidumbre respecto a las intenciones de los grupos en competencia o que constriñeran los intentos de los grupos que podrían agredir a otros, la guerra se convirtió en la norma.

Factores teóricos subyacentes al desorden político y el fracaso en el reestablecimiento del orden político y de gobiernos republicanos

Los principios teóricos desarrollados arriba arrojan considerables pistas sobre la emergencia del desorden y el fracaso en el reestablecimiento del orden tras la independencia en toda Hispanoamérica.

En contraste con la Norteamérica británica, la ruptura con la metrópolis destruyó muchas de las instituciones que proporcionaban compromisos creíbles referidos a los derechos y la propiedad en el imperio español. Cada una de las colonias tuvo un sistema político descentralizado encabezado por un gobernador que rendía cuentas a la corona, sin independencia legislativa y jurídica. A pesar de que el gobernador se podía sentir tentado a expropiar a un grupo privilegiado, el hecho de que tuviera que rendir cuentas a la corona había alterado dramáticamente sus incentivos. Aunque la corona valoraba las expropiaciones, éstas conllevaban un riesgo de castigo.

Los criollos que lograron el poder político tras la independencia, heredaron un sistema político centralizado sin heredar empero elementos críticos de los constreñimientos formales e informales que protegen a los grupos corporativos y a otras elites. Aquellos que ostentaban el poder ahora no tenían que preocuparse de los efectos de sus decisiones en el imperio, tampoco tenían que dar cuenta de sus decisiones a la corona. La ausencia de constreñimientos significaba un aparato ejecutivo y administrativo sin restricciones potenciales. Citando a Safford (1987: 116, en Morse, 1964: 157).

La organización del poder en el sistema colonial dependía en última instancia del Rey. Sin la presencia del Rey, el sistema se descomponía. “En ausencia del desarrollo y de interacción de grupos de interés económicos que supusieran una parte implicada en el proceso constitucional, los nuevos países fueron soterrados en regímenes alternativos de anarquía y tiranía personal. La lucha por hacerse con el patrimonio del aparato estatal, fragmentado desde el imperio original, devino la fuerza que dirigió la vida pública en cada uno de los nuevos países”.

Al mismo tiempo, la independencia generó impulsos contradictorios. La mayoría de las elites corporativas querían mantener sus privilegios, derechos y garantías que dependían del viejo sistema. Contrarrestando este impulso estaba el naciente republicanism, ejemplificado en la adopción de constituciones basadas en la de los Estados Unidos. Desafortunadamente, los principios republicanos y liberales entraban en conflicto con el sistema que mantenía los privile-

gios corporativos; por ejemplo, los derechos de las elites territoriales sobre la mano de obra, el poder y la independencia de la Iglesia y del ejército (Safford 1987: 117).

El conflicto conllevó una transacción: derechos más fuertes y más privilegios para los grupos corporativos debilitaban el republicanismo. Como los derechos corporativos deslindaron del entramado político importantes privilegios, políticas, y beneficios públicos concedidos, éstos entraron directamente en conflicto con los principios republicanos del control de las políticas públicas por los cargos electos. Este conflicto puso en la palestra el control político sobre una importante proporción –quizás toda– de los recursos sociales, incluyendo: el ejército; las grandes propiedades y sus actividades de producción y comercialización asociadas; varios derechos monopólicos y privilegios asociados con las actividades comerciales y productivas; derecho a una parte considerable de la fuerza de trabajo; y la propiedad de la iglesia, incluyendo sus actividades productivas y comerciales. El mayor control político reclamado desde los postulados republicanos comprometía estos privilegios, jurídicamente protegidos bajo el sistema imperial. Desde el momento en que algún grupo sintiera que se comprometieran sus derechos, privilegios o propiedades – por ejemplo, expropiados por una acción gubernamental – indudablemente habrían luchado antes que someterse. En muchos de los estado recientemente independientes, las nuevas elites políticas amenazaban con abolir estos derechos y privilegios.

Dos nuevos problemas aparecieron entonces. Primero, durante el proceso de independencia los grandes grupos no estaban de acuerdo en quién debería componer la ciudadanía. Un conflicto concernía a los peninsulares, que habían ostentado una posición privilegiada bajo el imperio. ¿Tendrían que acordarse derechos iguales para ellos que para el grupo más numeroso de los criollos? Como las propiedades y los derechos especiales de este grupo se debieron al sistema imperial que los privilegiaba, muchos en los nuevos estados independientes sintieron que el nuevo Estado debería abandonar el sistema de privilegios para este grupo. Hacer esto, efectivamente hubiera expropiado mucha de la riqueza, propiedades y acceso especial a los beneficios de este grupo. Algunos iban más allá, y sentían que este viejo grupo privilegiado debería ser excluido de la ciudadanía política. El segundo conflicto emergió en otros estados, y de forma particular en México. Los americanos nativos, prácticamente esclavizados bajo el sistema imperial, desempeñaron un papel significativo en la guerra por la independencia en algunos estados. Algunos sintieron que estos grupos deberían ser recompensados por sus esfuerzos con la ciudadanía y la igualdad. Otros no estaban de acuerdo, buscando mantener el régimen represivo que definía y hacía cumplir sus derechos. Segundo, los nuevos regímenes exacerbaron los problemas de incertidumbre sobre los derechos y privilegios con el fracaso en la conformación de los nuevos principios constitucionales.

Los principios de orden y desorden político discutidos en la sección 2 dan cuenta de forma directa de los conflictos que emergieron. Primero, en contraste con la Norteamérica británica, los americanos en el antiguo imperio español no

llegaron a compartir un sistema de creencias acerca del papel del gobierno, del Estado, de los privilegios corporativos, y de la ciudadanía. Los conflictos señalados arriba implicaron divisiones profundas acerca de la definición de la sociedad (que debería haber comprendido la ciudadanía) y acerca de las principales ideas que deberían haber organizado la sociedad. Esto implicó una ausencia de consenso sobre los fines legítimos del gobierno y, de ahí, acerca de la naturaleza de las transgresiones del gobierno. Nuestro primer principio de orden político sugiere que estas profundas divisiones implicaron el fracaso del sistema de creencias compartidas necesario para fijar los límites al Estado.

Segundo, la adherencia constitucional requiere que la constitución limite el ámbito de la controversia y el poder políticos. La ausencia de un acuerdo acerca de los elementos básicos de la estructura política y de la toma de decisiones públicas combinada con la carencia de un sistema de creencias compartido conlleva la ausencia de compromisos creíbles de los nuevos estados. Tal ausencia tuvo varias consecuencias. Primero, implicó la incapacidad para crear las instituciones políticas apropiadas que definirían los derechos de los ciudadanos, limitarían el alcance del poder político, y crearían incentivos para el crecimiento económico. En su lugar, la incapacidad para acordar y crear instituciones políticas básicas llevó directamente a la inestabilidad política tanto de los derechos establecidos bajo el viejo sistema como de los nuevos derechos que los jóvenes regímenes intentaron crear.

Bajo estas condiciones, nuestra teoría muestra que en las nuevas sociedades existían más probabilidades de que los ciudadanos no fueran capaces de adherirse a una política que limitara el poder político. Al contrario, estas condiciones alentaron el desarrollo de un sistema autoritario. La ausencia de un amplio apoyo a los principios constitucionales hizo la adhesión a los mismos poco probable. Los principios acerca de la limitación de la captura de rentas y el poder político, junto con la ausencia de consenso produjo las siguientes consecuencias: debido a que los desacuerdos básicos afectaban a una gran parte de los recursos, el ámbito de la política fue elevado; y, debido a que las cuestiones básicas no fueron resueltas, tanto las recompensas por capturar el poder como los costes de estar fuera de él eran grandes.

La ausencia de las dos primeras condiciones implica que el tercer principio de la captura de rentas entre en juego. La ausencia de límites creíbles para el Estado implicó una ansiedad racional por parte de los grupos corporativos y otras elites. Sus derechos, privilegios y riquezas, a menudo representativas de parte de los activos productivos en estas sociedades, estaban en juego. Aquellos que pretendían mantener todo lo que veían como sus derechos estaban dispuestos a luchar para protegerlos. Por otro lado, aquellos en el poder tenían incentivos para oponerse a estos grupos, bien porque querían implementar los principios políticos republicanos o porque querían acceder a las riquezas de estos grupos. La ausencia de límites creíbles implica la ausencia de instituciones políticas que hubieran prevenido esto. El resultado es el revuelo y el desorden político. La consecuencia más importante fue la guerra civil.

Las guerras fratricidas que siguieron a la Independencia reflejaron el problema estándar de la ausencia de un compromiso creíble, alta importancia de las decisiones políticas en juego, y una captura de rentas galopante.

Factores adicionales ayudaron a perpetuar la batalla política basada en un sistema político no restringido y la guerra civil resultante. Las guerras de independencia y las guerras civiles subsiguientes dejaron deudas, a veces bastante grandes. Estas deudas, junta a una economía contraída, conllevó dificultades financieras sustanciales para los nuevos gobiernos. A su vez, los problemas financieros impusieron un horizonte temporal corto y, por consiguiente, la ausencia de una mentalidad de desarrollo económico a largo plazo. Esto se veía combinado con la ausencia de límites creíbles a su poder para buscar fuentes adicionales de riqueza. Y como la supervivencia política depende de la supervivencia económica, esto refuerza las tendencias que amenazaban a los grupos corporativos y a otras élites.

Este comportamiento del gobierno indujo a los grupos locales a buscar protección y, por consiguiente, a la emergencia del caudillismo y la contracción de la economía. Los grupos que estaban al margen del grupo gobernante podrían actuar aislándose a sí mismos, poniendo límites al crecimiento y a la autoridad de aquellos en el poder. En combinación con la contracción económica, esto implicó el crecimiento de la autonomía política de las regiones en cada uno de los nuevos estados. En este clima, los grupos represivos buscaron mayores libertades, a menudo utilizando la violencia para alcanzar la independencia local. Todo esto diseminó las semillas de una espiral de desorden y contracción económica. Cuando reemergió el orden, tomó la forma de coherción autoritaria.

Safford (1987) proporciona apoyo a esta perspectiva:

Las constituciones formales fueron promulgadas, la mayoría proporcionando los medios para la transferencia del poder a través de las elecciones y garantizando las libertades individuales. Pero estas provisiones constitucionales formales, con frecuencia, demostraron ser una carta muerta. Ningún grupo político creía que sus adversarios se someterían a las mismas. Aquellos que detentaron el poder en virtud de los principios constitucionales, a menudo reprimieron cruelmente a aquellos en la oposición para mantenerse en el poder. Aquellos fuera del poder creían, y generalmente estaban en lo cierto, que ellos no podrían hacerse con el Estado con los medios formalmente prescritos por la constitución, porque aquellos que ostentaban el gobierno controlaban las elecciones. Los políticos de la oposición, militares y civiles, en consecuencia esperaron, aprovechándose de los momentos de debilidad gubernamental para derribar al grupo legislativo. (50-51 y siguientes)

Safford también proporciona evidencias para la relación de captura de rentas:

Muchos de los conflictos políticos en Hispanoamérica, sino la mayoría, tras la independencia ocurrieron simplemente para determinar quién controlaría el Estado y sus recursos.

Al final, el reestablecimiento de la estabilidad política requirió la vuelta a muchas de las formas tradicionales de la sociedad española. Citando a Wiarda y Kline (1990:33):

Precisamente porque fueron muy caóticos (los primeros 30 años de la independencia) y los gobiernos muy propensos al colapso, este periodo dio lugar a una serie de cambios históricos en la política de desarrollo latinoamericana. Dada la inestabilidad prevalente, estos pueden calificarse como la búsqueda por mantener el orden a cualquier coste; por repoblar y, por tanto, llenar los grandes espacios vacíos; por controlar y civilizar los rasgos indios y africanos con el fin de prevenir agitaciones sociales futuras; por fortalecer la oligarquía a través de la inmigración y una hispanización general de la población; por mantener y fortalecer las estructuras existentes como el ejército y, en muchas áreas, la Iglesia; por llenar el vacío organizacional y corregir la histórica falta de organización; y por desarrollar un modelo político que reflejaría la gloria anterior de la región y su esperanza para el futuro. Este modelo fue, con frecuencia, el modelo autoritario-autocrático del siglo XVI en España y Latinoamérica.

Conclusiones

El continuado desorden político emergió de las batallas por la independencia a lo largo de Hispanoamérica y continuó bien transcurrida la Independencia. Aunque algunas áreas lograron contar con cierto grado de estabilidad, como Chile, el patrón más común fueron las guerras fratricidas, como en México o Perú.

Nuestra perspectiva teórica ayuda a explicar este desorden. En los años que siguieron a la Independencia, a lo largo de Hispanoamérica no hubo acuerdo sobre la base fundamental de la organización política, económica y social. En consecuencia, no se llegó a un acuerdo sobre la forma básica de los derechos y privilegios, de las instituciones políticas, y de los fines legítimos de los estados. Más aún, a menudo no se estaba de acuerdo en quienes deberían ser ciudadanos.

La combinación de estos factores implica que las primeras dos condiciones de nuestra teoría fracasan: la ausencia de un sistema de creencias compartidas y la ausencia de instituciones políticas que limiten el ámbito de la política. En combinación, éstas condiciones implican que nada era inmune a la controversia política. La importancia de las decisiones políticas fue enorme, desencadenando una virulenta y violenta captura de rentas y la consiguiente disipación de una gran parte de recursos sociales. El resultado fue la guerra y la contracción económica.

4. Conclusiones

Demasiado a menudo los científicos económicos y políticos toman el orden político por supuesto. Cuando se estudia la política y la economía diaria de los impuestos, la legislación electoral, o la regulación económica en el mundo desarrollado, los estudiantes pueden seguramente prescindir de lo concerniente al orden político. Sin embargo, para muchas sociedades en desarrollo el orden político es una preocupación más central. Y la historia de cada país desarrollado está repleta de momentos de desorden, demostrando que el orden político no se ha dado siempre.

Para prosperar, las sociedades requieren medios que aseguren el orden político. Porque el orden político es una condición necesaria para el desarrollo económico y político, debemos preguntarnos acerca de las condiciones que los proveen. Los ciudadanos se comportan de modos muy distintos cuando temen por sus vidas, sus familias y sus fuentes de subsistencia.

Nuestro artículo provee una serie de propuestas sobre el establecimiento y el mantenimiento del orden político y sobre su interrupción. Brevemente, argumentamos que el orden político puede emerger en una de dos formas, una sociedad autoritaria donde el orden se basa en la coerción y una sociedad consensual donde el orden se basa en la cooperación social. El orden consensual requiere que el estado mantenga un grado de compromiso creíble con las instituciones políticas y los derechos ciudadanos. La primera proposición sobre el orden político consensual concierne a los ciudadanos e incorpora tres condiciones para que este se produzca: la existencia de un acuerdo suficiente entre la ciudadanía en que sus instituciones políticas son deseables; la disposición de los ciudadanos a vivir bajo las decisiones que toman estas instituciones; y su predisposición a defender estas instituciones contra el abuso de los cargos políticos (Weingast 1997). Cuando los ciudadanos no se ponen de acuerdo sobre las instituciones políticas deseables o los fines legítimos del Estado, resulta imposible establecer límites a los cargos políticos, lo que conduce hacia una sociedad autoritaria.

La segunda proposición sobre el orden político consensual es que las sociedades exitosas deben limitar el alcance de las decisiones políticas. Los ciudadanos deben tener derechos suficientes – ya sean de facto o jurídicos – para asegurar aquellos aspectos sustanciales de la vida social, económica y política que están más allá del alcance del Estado. La ausencia de derechos suficientes implica una elevada importancia de las decisiones de la política normal. Esto, a su vez, tiene diversas consecuencias. En primer lugar, esto hace que sea menos probable que aquellos que ostentan el poder lo abandonen al perder las elecciones. Segundo, aquellos que están fuera del poder estén más dispuestos a recurrir a medios extra-legales para alcanzarlo.

La tercera proposición arroja nueva luz sobre una implicación de la segunda. Cuando los derechos sobre activos valiosos (sean físicos, de capital, de tierras o

tecnológicos) brillan por su ausencia, incompletamente especificados, o inadecuadamente reforzados, los individuos competirán por estos derechos, con frecuencia gastando agregadamente más del valor de los activos. Los recursos destinados a competir por el derecho – como opuesto a su uso – son improductivos y, por tanto, disipan el valor social neto de establecer el derecho, posiblemente a cero. Cuanta mayor inestabilidad de los derechos de los ciudadanos, mayores los recursos sociales destinados a la competencia por ellos. En el límite, todo está en juego en la sociedad, que carece de un acuerdo básico sobre los derechos o las reglas que gobiernan la elección política o económica. Los ciudadanos de esta sociedad destinan la mayor parte de sus recursos a luchar los unos contra los otros, y la sociedad se caracteriza por la lucha, las crisis, el desorden político y la contracción económica.

La proposición final hace referencia a que proporcionar orden político requiere que el Estado se comprometa de manera creíble consigo mismo para establecer y mantener una variedad de derechos ciudadanos, asegurando que éstos posean un grado suficiente de seguridad política frente al oportunismo político. Sin esta protección, los derechos no están asegurados. Más allá, sin protección, los ciudadanos no invertirán suficiente en las actividades económicamente productivas, invirtiendo en cambio en medios para protegerse de la acción indeseable de otros o del Estado. Los compromisos creíbles también enlazan con los principios de orden político explicados. La buena voluntad de los ciudadanos para defender sus derechos y sus instituciones ayuda a hacer creíbles estas instituciones y derechos.

La fuerza desempeña un papel importante en la emergencia y el mantenimiento del orden autoritario. Primero, disminuye el grado de apoyo necesario para permanecer en el poder. Segundo, como muchos regímenes autoritarios emergen del desorden político, muchos ciudadanos están dispuestos a someterse al régimen si éste establece orden. De esta forma, la amenaza de una vuelta al desorden genera mucho apoyo al régimen, aunque sea de mala gana.

Los estados autoritarios normalmente fracasan al establecer cualquier forma de consenso sobre los derechos ciudadanos. Esto tiene dos consecuencias. En primer lugar, los ciudadanos no pueden poner límites al gobierno y, por tanto, los derechos universales son difíciles de reforzar. En segundo lugar, la ausencia de consenso implica que los regímenes reciben apoyo de algunos segmentos de la población, y a menudo pisotean los derechos del resto.

América revolucionaria

Aplicamos nuestra aproximación a la comparación del desarrollo económico y político en las Américas. Específicamente, estudiamos los años anteriores y posteriores a la independencia de la Norteamérica británica y en Latinoamérica. Ambas regiones comenzaron como colonias de grandes Estados europeos y la independencia comenzó para ambos con sendas revoluciones de renuncia a la metrópolis. Sin embargo, la independencia comportó fuertes contrastes en el

comportamiento político y económico. Cincuenta años después de la independencia, la mayor parte de Latinoamérica salía de décadas de guerra fratricida y contracción económica.

(1) Los imperios. Los españoles y los británicos trasladaron sus sistemas de gobernación a los sistemas político y económico al otro lado del Atlántico. En ambos sistemas, los derechos de la tierra en el nuevo mundo fueron inicialmente garantizados por la corona. Pero pronto terminaron las similitudes. El imperio español ubicó estos derechos dentro de un sistema de privilegio basado en las relaciones personales y corporativas con la corona. En contraste, el sistema británico ubicó los derechos en lo que devino un sistema de transmisión de títulos reforzado por el sistema judicial.

El fundamento del sistema español era el intercambio político, a través del cual las elites obtenían derechos y privilegios a cambio de mantener la lealtad y el apoyo a la corona. Dados los poderes y constreñimientos de la corona absolutista, el intercambio político de derechos por apoyo político contribuyó a asegurar su supervivencia a largo plazo. A diferencia de Inglaterra, la Corona española nunca fue forzada a crear un sistema de derechos más descentralizado y menos personalista.

Un segundo aspecto distintivo del sistema español era que la Corona se encontraba constreñida financieramente, forzando numerosas bancarrotas. Esto condujo a la corona a fijarse un corto horizonte temporal, lo que implicó que muchas decisiones económicas y políticas críticas se hicieron por conveniencia financiera a corto plazo más que para ganar a largo plazo.

El sistema de derechos inglés no dependía directamente de la lealtad política, pero sí de derechos legalmente reforzados. A pesar de que los ingleses experimentaron considerables conflictos sobre los derechos, estas controversias fueron resueltas de forma decisiva en la Revolución Gloriosa de 1689, que dio lugar a un sistema representativo de vital importancia para reforzar los derechos y establecer otros límites sistémicos sobre la Corona. En contraste con la Corona española, la Corona británica no estuvo financieramente constreñida tras la Revolución Gloriosa, lo que redujo el alcance de las decisiones políticas hechas por conveniencia financiera a corto plazo.

Estos dos sistemas tuvieron consecuencias directas en el desarrollo económico del Imperio. La economía a lo largo del imperio español se asemejaba más a los países no desarrollados modernos que a un sistema próspero de mercado. Después de la Revolución Gloriosa, el imperio británico devino uno de los mercados comunes más grandes del mundo, con una relativa ausencia de intervención gubernamental.

La corona española gobernó el Imperio en gran parte para incrementar los beneficios, a menudo sacrificando un crecimiento económico a largo plazo. Las pérdidas ocultas estáticas derivadas de las restricciones comerciales y las tasas

aduaneras en Nueva España eran considerablemente mayores a las estimadas para la Norteamérica británica. Varios monopolios y monopsonios de la corona, el más famoso ejemplo de los cuales era el tabaco, crearon más desincentivos a invertir y emprender actividades productivas en Hispanoamérica. Economistas e historiadores no han determinado de forma precisa las consecuencias dinámicas para el crecimiento a largo plazo de las distorsiones económicas coloniales dirigidas a beneficiar a las arcas del Rey. Caben pocas dudas de que eran considerables. El conjunto de restricciones comerciales incrementaron mucho los costos de transporte. Magníficas extensiones de tierras enormes, en ausencia de un sistema de títulos de propiedad claros, a menudo no podían ser vendidas a los usuarios más adecuados. El sistema de flota, con todo lo económicamente ineficiente que resultaba, generalmente sirvió a su propósito de transportar lingotes de oro y plata de manera segura a España (Burkholder y Johnson 1990, 139). Finalmente, el corto horizonte temporal de la corona conllevó su preferencia por los beneficios a corto plazo que por un sistema más competitivo que hubiera alentado un mayor desarrollo, y quizás mayores beneficios más adelante.

Antes de las guerras revolucionarias, el sistema mercantilista británico era comparativamente laxo. Esto permitió el desarrollo de un aparentemente indefinido número de puertos a lo largo de la Norteamérica británica, que no constriñeron el comercio intercolonial y no impusieron una variedad de monopolios en actividades económicas críticas. Los británicos no constriñeron aspectos del comercio en el Imperio (algunos productos sólo podían ser transportados a Inglaterra), pero esos constreñimientos eran considerablemente más débiles que los del sistema español.

Las colonias británicas fueron gobernadas localmente a través de asambleas representativas, un sistema judicial independiente, y un gobernador designado por Inglaterra. Este sistema proporcionó de manera sistemática un Estado de Derecho que protegía los derechos individuales y gobernaba la producción local.

La estructura federal del imperio británico combinada con la inversión descentralizada y un mercado común (con una ausencia de barreras comerciales locales) desarrollaron un sistema floreciente de especialización e intercambio en el imperio.

(2) La Independencia y más allá. Nuestros principios de orden político ayudan a explicar las diferencias entre la Norteamérica británica e Hispanoamérica que emergieron tras la Independencia. En la Norteamérica británica, las guerras revolucionarias ayudaron a producir un sistema compartido de creencias en relación a la constitución, la libertad, el federalismo, y el papel del gobierno nacional en la sociedad. Estas ideas e instituciones representaron adaptaciones naturales de aquellas que precedieron a las guerras revolucionarias. Una nueva constitución – acompañada de fuertes sistemas de separación de poderes y federalismo – junto con un nuevo sistema compartido de creencias, proporcio-

nan los compromisos creíbles al gobierno nacional. Una variedad de derechos, protegidos bajo el sistema británico por las asambleas coloniales en combinación con límites en el grado de intervención británica, vinieron a ser protegidos por los nuevos estados en combinación con los límites en el grado de intervención nacional. Aseguró los derechos incluida la propiedad, los contratos, y la libertad religiosa. En particular, los propietarios de los activos se sentían seguros con sus derechos de propiedad; y los ciudadanos se sentían seguros en sus derechos políticos (incluidos, debe decirse, los propietarios de los esclavos quienes se sentían seguros en sus derechos sobre los activos humanos). La constitución y el federalismo preservador del mercado limitaron en gran parte el alcance de la política y ayudaron a proporcionar fundamentos políticos seguros para los mercados. Complementando estas instituciones formales se encontraba el sistema de creencias compartidas, por el que estas instituciones debían proteger y castigar a aquellos cargos elegidos que tuvieran la intención de violar dichos derechos.

Así pues, nuestra perspectiva enfatiza la importancia de la dependencia de la senda y hemos tratado de explicar los mecanismos que subyacen a este fenómeno. Los intereses políticos de muchos colonialistas británicos les llevaron a buscar la protección de los derechos que tenían bajo el viejo sistema. Los colonialistas fueron capaces de adaptar las reglas del juego político y económico, incluidos los derechos ciudadanos, al nuevo entorno. En particular, las nuevas reglas del juego preservaron los medios para la definición de derechos, la toma de decisiones políticas, y el mantenimiento de la producción económica y el intercambio. Las colonias autogobernadas se transformaron en estados autogobernados. Uno de los mayores cambios fue la sustitución del gobierno nacional por el británico. Los nuevos Estados Unidos también mantuvieron muchas de la reglas británicas del juego económico, desde los derechos de propiedad hasta el libre comercio a lo largo de las colonias/estados.

Los acuerdos sobre los derechos y las reglas del juego mantuvieron los costos de la captura de rentas al mínimo. Aunque emergieron algunos problemas con respecto a la seguridad y al mercado común bajo los Artículos de la Confederación, éstos fueron ampliamente resueltos por la nueva Constitución. En resumen, los colonos británicos experimentaron considerables libertades políticas y económicas bajo el imperio, y éstas fueron mantenidas tras la independencia.

En Hispanoamérica, en contraste, el declive del viejo sistema impulsó nuevos conflictos que los nacientes estados fueron incapaces de resolver. A lo largo de esta región, los intentos de crear nuevas instituciones republicanas chocaron con los fundamentos políticos del viejo orden. Bajo el sistema de la corona, los derechos se garantizaban a los individuos y los grupos sobre la base de los lazos personales con la Corona. El resultado fue que se otorgaron grandes extensiones de tierras a los individuos ricos y a la Iglesia; derechos y privilegios al ejército; y una larga serie de monopolios locales que iban desde la producción al comercio de larga distancia. En ninguna parte del sistema español tuvo cabida el autogobierno.

Desafortunadamente, las nuevas constituciones republicanas, a menudo modeladas siguiendo a la de Estados Unidos, amenazaron el sistema de derechos y privilegios corporativos. Los intereses políticos de aquellos que ostentaban derechos y privilegios llevaron a algunos, si no a la mayoría, a luchar por mantenerlos. En contraste con los Estados Unidos, el conjunto de los mecanismos políticos del imperio español podría haber sido fácilmente adaptado para configurar el nuevo entorno político.

La contradicción entre los principios republicanos y los derechos corporativos tuvieron diversas implicaciones. Durante el proceso de independencia no surgió ningún sistema de creencias compartidas en ningún Estado de Hispanoamérica. En su lugar, emergieron profundos conflictos políticos. Muchos privilegios corporativos favorecidos demandaron restricciones políticas que amenazaron aspectos centrales de los contenidos liberal-republicanos de la Constitución, mientras que las instituciones políticas favorecidas por aquellos que apoyaban las instituciones republicanas amenazaron los aspectos críticos del sistema corporativo de privilegios. Además, los derechos económicos y políticos estaban profundamente entrelazados. Por supuesto, aquellos que poseían el monopolio sobre los derechos trataban de preservarlos.

La estructura del imperio español, en consecuencia, creó una amplia variedad de grupos políticamente poderosos en cada una de las colonias que reclamaban restricciones a la actividad económica. El resultado fue – y todavía persiste – una limitación significativa al desarrollo económico.

Los choques políticos entre grupos diversos en la mayoría de nuevos estados independientes inevitablemente llevaron al conflicto, a menudo violento. La incapacidad para resolver las contradicciones implicó una considerable incertidumbre sobre los derechos económicos y políticos, la estructura de la producción económica, y la vida cotidiana. La ausencia de un sistema de creencias compartidas implicó que los cargos políticos no se enfrentaron a una población dispuesta y capaz de poner límites a su comportamiento. Así pues, más que limitar las intervenciones en el conflicto político, las nuevas constituciones los exacerbaban. Dicho de un modo más simple, la falta de acuerdo sobre los derechos básicos y la estructura política implicó que virtualmente todo fueran intervenciones.

Bajo estas circunstancias, los principios de los beneficios de captura de renta rindieron su familiar implicación: cuando la vida de los ciudadanos, las familias y las fuentes de subsistencia están en juego, éstos están dispuestos a destinar grandes cantidades de recursos de sus actividades productivas a defender a sus familias y posesiones. El resultado fue el desorden político en la mayor parte de la región. Por tanto, este marco ayuda a explicar la emergencia de guerras fratricidas, la organización política local caudillista, y la contracción económica creciente.

Nuestra perspectiva complementa la de la economía neoclásica. Como Engerman y Sokoloff (1997) argumentan, los factores de dotación desempeñaron papeles críticos en el desarrollo de América. Las dotaciones fueron realmente la fuerza motor subyacente al patrón de la colonización europea. Pero las dotaciones por sí solas son insuficientes para explicar la variedad de comportamiento tras la independencia, incluso cuando hacemos extensiva la noción de dotaciones para incluir una sociedad con diversidad racial y desigualdades. Estas dotaciones fueron constantes a lo largo del proceso de independencia, así que por sí solas no pueden explicar la divergencia entre los Estados Unidos, Hispanoamérica y Brasil. En particular, nada en la perspectiva neoclásica muestra por qué los Estados Unidos tomaron el camino que les ha convertido en la nación más rica del mundo – en lugar de permanecer como un Estado de rendimiento medio con respecto a Europa. De modo similar, fracasa al explicar la violencia y la contracción económica en Hispanoamérica, en oposición a la relativa estabilidad en Brasil.

Las dotaciones son críticas para el comportamiento económico y político tras la independencia, pero no existe un mecanismo automático, o un *deus ex machina* que traduzca estas dotaciones en orden político o en una elección política concreta. Nosotros enfatizamos en su lugar los principales mecanismos políticos que traducen dotaciones y otros aspectos de interés político en comportamientos políticos y desempeño económico. Los intereses políticos en la Independencia no estuvieron únicamente en función de las dotaciones, sino que incluyeron una variedad de factores económicos y políticos procedentes del imperio español.

Nuestra aproximación enfatiza los mecanismos políticos de la dependencia de la senda como una característica crítica del panorama político y económico durante los procesos de independencia. Los colonialistas británicos sostuvieron considerables libertades políticas y económicas. Durante el proceso de independencia, sus intereses políticos les llevaron a buscar la preservación de su sistema político, económico, y de libertad religiosa, mientras que sus intereses guardaban una gran armonía. Los colonos españoles enfrentaron restricciones considerables en su libertad política y económica. Estos colonos inevitablemente se enfrentaron en cómo crear un nuevo orden político fuera del viejo sistema real de administración central.

Para concluir, observamos que algunos de los aspectos de los patrones estudiados permanecen a comienzos del siglo XXI. Los Estados Unidos conservan un robusto sistema federal, democrático, así como un gobierno y un mercado limitados. Por otro lado, gran parte de Latinoamérica conserva una democracia únicamente segura de forma incompleta y unos fundamentos de los derechos ciudadanos y los mercados cuestionados. De hecho, todavía hoy permanecen aspectos importantes de los impedimentos al crecimiento económico instaurados bajo los dos siglos de imperio. Aspectos centrales de los conflictos sobre los derechos de la tierra, por ejemplo, nunca han sido completamente resueltos. Como los recientes acontecimientos en Chiapas (México), sugieren, estas luchas son todavía capaces de generar violencia.

Referencias bibliográficas

ALMOND, G. A. y VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage Publications, 1963 [1989].

BANNING, L. *Sacred Fire of Liberty. James Madison*. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

BARZEL, Y. *The Economic Analysis of Property Rights*. New York: Cambridge University Press, 1989.

BARMAN, R. J. *Brazil: The Forging of a Nation, 1798-1852*. Stanford: Stanford University Press, 1988.

BUENO DE MESQUITA, B. [et al.] *Inside Out: A Theory of Domestic Political Institutions and the Issues of International Conflict*. Hoover Working Papers in International Relations. 1998.

BURKHOLDER, M. A.; JOHNSON L. L. *Colonial Latin America*. New York: Oxford University Press, 1990.

CALVERT, R. L. "Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions," En KNIGHT, J.; SENED, T., ed., *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

COATSWORTH, J. H. *Los Orígenes del Atraso*. México, D.F., 1990.

DAVIS, L. E. "Capital Immobilities and Finance Capitalism: A Study of Economic Evolution in the United States, 1820-1920," *Explorations in Entrepreneurial History*. Series 2, Vol. 1 (1963), No. 1.

DE FIGUEIREDO y WEINGAST, B.R. *Self-enforcing Federalism: Solving the Two Dilemmas of Federalism*. W.P. Hoover Institutions, Stanford University, 1997.

DE FIGUEIREDO y WEINGAST, B.R. "Rationality of Fear: Political Opportunism and Ethnic Conflict". En SNYDER, J; WALTER, B., ed., *Civil Wars*. New York: Columbia University Press, 1999.

DENZAU, A. y NORTH, D. C. "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions," *Kyklos* (1994) N° 47, p. 3-31.

DIAMOND, L. "Democratization." unpublished manuscript, Hoover Institution, 1999.

EGGERTSSON, TH. *Economic Behavior and Institutions*. New York: Cambridge University Press, 1990.

ENGERMAN, S. L., y SOKOLOFF, K. L. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States". En: HABER, *Order, Disorder, and Economic Change* 51, 1997.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D. y SKOCPOL, TH. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 1985.

FINKELMAN, P. *Slavery and the Founders: Race and Liberting in the Age of Jefferson*. Armonk, N.Y.: Sharpe, 1996.

FRANK, R. H., y COOK, P. J., *The Winner-Take-All Society: How More and More Americans Compete for Ever Fewer and Bigger Prizes, Encouraging Economic Waste, Income Inequality, and an Impoverished Cultural Life*. New York: Free Press, 1995.

GALENSON, D. W. *White Servitude in Colonial America*. New York: Cambridge University Press, 1981.

GOOTENBERG, P. *Between Silver and Guano: Commercial Policy and the State in Post Independence Peru*. Princeton, 1989.

GREEN, J. P. *Peripheries and Center*. New York: Norton, 1986.

GREIF, A. *Genoa and the Maghribi Traders: Historical and Comparative Institutional Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1998.

HABER, S. *How Latin America Fell Behind*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

HABER, S. y KLEIN, H.. "Consecuencias Económicas de la Independencia Brasileña," chap. En: PRADOS DE LAS ESCOSURA, L.; AMARAL, S., ed., *La Independencia Americana: Consecuencias Económicas*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

HARTZ, L. *The Liberal Tradition in America*. New York : Harcourt, Brace & World, 1955.

HIGLEY, J. y GUNTHER, R.. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. New York: Cambridge University Press, 1991.

HOROWITZ, D. L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.

HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

KRUEGER, A. "Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review* (1974) N° 64, p. 291-303.

LIBECAP, G. D. *Contracting For Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LIJPHART, A. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. 2nd ed. Berkeley: University of California Press, 1975.

LIPSET, S. M. *Political Man*. Garden City, NY: Anchor Books, 1960.

LIPSET, S. M. *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective*. New York: Basic Books, 1963.

LOCKHART, J. y SCHWARTZ, S. B.. *Early Latin America*. Cambridge, 1983.

LYNCH, J. *Spanish American Revolutions, 1808-1826*. 2nd ed. New York: Norton, 1986.

MIGDAL, J. S. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MILGROM, P. y ROBERTS, J. *Economics, Organization, and Management*. Prentice Hall, 1990.

MOORE, B. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press, 1966.

MORGAN, E. *Birth of the New Nation: 1763-1787*. 3ed. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

MORSE, R. M. "The Heritage of Latin America,". En HARTZ, L., (ed.), *The Founding of New Societies*. New York: Harcourt, Brace, y World, 1964.

NORTH, D. C. *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton, 1981.

NORTH, D. C. "Institutions, Economic Growth and Freedom: An Historical Introduction,". En WALKER, M.A., (Ed.), *Freedom, Democracy and Economic Welfare*. Canada: The Fraser Institute, 1988, p. 3-25.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. y RUTTEN, A. R.. "The Northwest Ordinance in Historical Perspective,". En KLINGAMAN, D.; VEDDER, R., (ed.), *Essays on the Old Northwest*. Athens: Ohio University Press, 1987.

NORTH, D. C., y WEINGAST, B. R.. "Constitutions and Commitment: the Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England." *Journal of Economic History*. Vol. 44, p.803-32. (1989).

O'DONNELL, G. y SCHMITTER, PH.. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

PRZEWORSKI, A. *Democracy and the Market*. New York: Cambridge University Press, 1991.

PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAKOVE, J. *The Beginnings of National Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.

RAKOVE, J. *Original Meanings*. New York: Knopf, 1995.

RAKOVE, RUTTEN, J. A. y WEINGAST, B. R.. *Ideas, Interests, and Credible Commitments in the American Revolution*. Working Paper, Hoover Institution, Stanford University, 1999.

ROMANO, R. "Law as a Product: Some Pieces of the Incorporation Puzzle." *JLEO* 1 (1985) N° 1, p. 225-83.

REID, J. Ph. *Constitutional History of the American Revolution*. Abridged Edition. Madison: University of Wisconsin Press, 1995.

SAFFORD, F. "Politics, Ideology, and Society,". En BETHELL, L., (ed)., *Spanish America after Independence, c. 1820 - c. 1870*. New York: Cambridge University Press, 1987.

SKIDMORE, T. E. y SMITH, P. H. *Modern Latin America*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 1992.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press, 1979.

SKOWRONEK, S. *Building the New American State*. New York: Cambridge University Press, 1982.

STEVENS, D. F. *Origins of Instability in Early Republican Mexico*. Durham, 1991.

SUMMERHILL, W. *Order Against Progress: Government, Foreign Investment, and Railroads in Brazil, 1852-1913*, Stanford University Press, 1999.

TARROW, S. *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*. New York: Cambridge University Press, 1994.

TENENBAUM, B. *The Politics of Penury: Debt and Taxes in Mexico, 1821-1856*. Albuquerque, 1986.

TILLY, Ch. *European Revolutions, 1492-1992*. Oxford: Blackwell, 1993.

TOLLISON, R. "Rent-Seeking." *Kyklos*. Vol. 35, p. 575-602. (1981).

TUCKER, R. W. y HENDRICKSON, D. C. *The Fall of the First British Empire: Origins of the War of American Independence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982.

TULLOCK, G. "The Transitional Gains Trap." *Bell Journal of Economics*. Vol. 6, No. 2: p. 671-678. (1975).

WEINGAST, B. R. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics, and Organization*, N° 11, p. 1-31. (1995).

WEINGAST, B. R. "Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*. (1997).

WEINGAST, B. R. "Political Stability and Civil War: Institutions, Commitment, and American Democracy". En BATES, R. (ed) [et al.] *Analytic Narratives*, Princeton: Princeton University Press, 1998.

WIARDA, H. J., y KLINE H. F. *Latin American Politics and Development*. Boulder: Westview Press, 1990, 3rd ed.

WOOD, G. S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York: Norton, 1969.

WOOD, G. S. *Radicalism and the American Revolution*. New York: Vintage Books, 1991.

