

LIBERTAD Y CRECIMIENTO: ¿EL MILAGRO EUROPEO?*

Stephen R. Epstein **

“Aquí el dulce olor de la libertad me saluda, es aquel de la mayor limitación constitucional”

(Goethe en Ausburgo, 1790; en Boyle 1992: 651)

Historia económica y libertad

Hay un supuesto, común a los hombres de leyes e historiadores económicos profesionales, que dice que las libertades políticas –principalmente las “libertades naturales” instauradas en las guerras civiles inglesas del siglo XVII– fueron esenciales para asegurar el surgimiento del mundo industrial en Europa; en otras palabras, para la consecución del “milagro europeo”.¹ La discusión de ese supuesto es el objetivo de este artículo. Voy a sugerir que los historiadores económicos usan el concepto de libertad de un modo vago y engañoso, el cual esconde mucho más que lo que revela. Trataré de mostrar que la conexión entre libertades políticas y altas tasas de crecimiento económico en el pasado no está probada. Incluso que en realidad, en algunos contextos, las libertades cívicas pueden haber provocado la declinación económica. Concluiré sugiriendo una vía de indagación diferente para entender cómo los regímenes políticos pueden haber afectado el crecimiento económico en el pasado –y estén haciéndolo posiblemente en el presente.

La mayoría de los historiadores económicos suscribe la definición normativa de los economistas según la cual la libertad es la habilidad de un individuo para maximizar sus utilidades en la ausencia de “restricciones”. Esto es, una perspectiva libertaria en sintonía con la demanda positiva, generalmente atribuida a Adam Smith, que tal condición provee la manera más efectiva de promover tanto el bienestar individual como el general. En un examen más cuidadoso podemos ver que la definición realmente combina dos conceptos distintos de libertad: a) una noción amplia y negativa, que conlleva considerables implicaciones sociales e institucionales, el de la “libertad de restricciones”, y b) otra noción más restringida y positiva, que se refiere a la habilidad de elegir en el mercado. Los historiadores preocupados por el crecimiento económico, quizás razonablemente, se interesan más en el primer concepto que en el segundo; esto es, se interesan más en cuestiones de cambio institucional que en la naturaleza y las condiciones de la decisión económica.

* Original en inglés “Freedom and Growth: The European Miracle?”, London School of Economics, Working Papers in Economic History, 22, octubre 1995.

** London School of Economics.

¹ E. Gellner, “Introduction” en J. Baechler y otros (1988:1-6) haciéndose eco de Jones (1981).

En este ensayo examino algunos argumentos recientes que trazan una línea de causalidad explícita entre las formas de libertades institucionalizadas y el crecimiento económico en el pasado. El punto de partida es el enfoque según el cual el crecimiento anterior a la Revolución Industrial fue primariamente *smithiano*; es decir, el crecimiento económico estuvo basado en una creciente división del trabajo (especialización) tanto al interior como entre tareas individuales y al interior y entre diversas regiones (por ej. Persson 1988). Dado que la especialización es una función de la *extensión del mercado*, la cual a su vez es definida principalmente por las limitaciones técnicas e institucionales al comercio,² los historiadores que podríamos llamar *neo-smithianos* han prestado particular atención a las barreras históricas que impiden una asignación eficiente de los recursos y el libre tránsito de los bienes.

En tanto que las *imperfecciones del mercado* provocan un acceso desigual a los recursos económicos, esta perspectiva trae decididamente al centro de la escena la cuestión de la libertad. Dado que el acceso a los recursos es sancionado y reproducido por normas y reglas sociales (derechos de propiedad y derechos por títulos recibidos) que son definidos –y por ello también potencialmente cuestionables– en lo político más que en el dominio estrictamente económico, se deduce (como los fundadores de la disciplina, Hume, Smith, y Marx bien lo advirtieron) que el crecimiento económico es influenciado en un grado considerable por la distribución institucionalizada de la libertad política –y por tanto del poder– dentro de la sociedad.

Así, parece entonces que el ejercicio de la libertad económica está vinculado inextricablemente al ejercicio del poder. Pero, en la definición negativa de libertad más frecuentemente suscrita por los historiadores económicos (*libertad de restricciones*), el poder y la libertad se enfrentan. Si tomamos la definición común de poder económico como la habilidad de una persona para aumentar sus intereses imponiendo (o amenazando creíblemente con imponer) sanciones sobre otra persona que no tiene una habilidad equivalente,³ se deduce que la libertad es definida como ausencia de esas sanciones. En este sentido, la relación entre libertad y poder aparece como un juego de suma cero: donde alguien puede ganar una determinada libertad en tanto otro pierda poder, y viceversa.

La relación entre libertad y poder, sin embargo, es mucho más ambivalente. Por un lado, mientras ser libre significa tener la capacidad de alcanzar un objetivo deseado, esta capacidad a su vez implica el ejercicio activo de control. Por otro lado, la libertad puede ser definida solo en relación a la no-libertad, para ser libre debe haber una condición *de la cual* uno desea escapar. En ambos casos, la libertad está basada en una relación asimétrica: la libertad nació como un privilegio y así ha permanecido desde siempre (Bauman 1988: 9). Más que el resultado natural *de la falta de poder* de otro, una condición de la libertad es siempre el *ejercicio* del poder por parte del individuo agente.⁴ En otras palabras, la definición negativa de la libertad como el problema de qué es lo que estamos *en libertad* de hacer, también implica un sentido positivo de libertad como un problema de qué somos *capaces* de hacer.

² El tamaño del mercado también es una función de la demanda individual y el tamaño de la población en un territorio dado; sin embargo, en la sociedades preindustriales tiende a cambiar más lentamente.

³ Una definición voluntarista relacionada subraya la habilidad de un individuo o agente para alterar o modificar la estructura de incentivos que debe enfrentar otro individuo, de manera que sea racional para este último hacer algo que de otra manera no habría elegido realizar.

⁴ Esta aserción difiere apenas, sin contradecirla, de la noción más común según la cual la libertad de un individuo o agente implica ejercer el control sobre lo que le sucede.

La definición negativa de libertad es, en parte, una consecuencia de la sospecha arraigada en los economistas hacia los argumentos que apelan a conceptos normativos como el poder.⁵ Por otro lado, la mayoría de los economistas también tienen un fuerte compromiso ideológico con la perspectiva, aparentemente basada en el ataque de Adam Smith al Antiguo Régimen y las restricciones mercantilistas, acerca de que la ausencia de coerción política es esencial para asegurar el crecimiento económico.⁶ Esta ambigüedad sobre el rol del poder en las actividades económicas es la fuente de una curiosa paradoja.

Siguiendo los principios de la economía positiva, historiadores realistas y nada complacientes han desplegado considerable ingenio y amplios recursos para demostrar que el ejemplo más extremo de pasadas no-libertades —la esclavitud, la servidumbre y el peonaje por deudas— fueron económicamente racionales y eficientes,⁷ con lo cual las sociedades basadas en el trabajo no libre podrían *no haber estado mejor* si cada uno hubiera sido libre. La razón por la que hallamos tan incómoda esta conclusión es su aparente despreocupación por la libertad en el sentido *positivo*, la capacidad o poder de un individuo de elegir entre diferentes cursos de acción, de los cuales la sujeción de un humano a otro es la negación más extrema. Nuestra perplejidad aumenta, sin embargo, cuando se agrega que el atraso económico en el pasado fue debido en gran medida a la presencia de señores “autocráticos”, absolutistas, quienes podían ejercer reglas “predatorias” sobre sus tierras —suponiendo que de haber existido una “libertad de restricciones” *negativa* todos y cada uno habrían estado mejor. Un ejemplo —de ninguna manera único— de esta tensión puede encontrarse en una reciente y ambiciosa interpretación de la economía de la Europa preindustrial como es la obra de North y Thomas (1973). Allí encontramos, en el capítulo 3, que se describe a la servidumbre medieval como un contrato establecido libremente entre señores y campesinos, en el cual la protección es intercambiada por trabajo servil. Esto es seguido, a una conveniente distancia, por el capítulo 10 donde se explica el retraso económico de España y Francia en la temprana modernidad⁸ como el resultado de sus opresivas —y por ende económicamente ineficientes— estructuras políticas.

El primero de este tipo de argumentos es claramente una causa perdida para nuestros propósitos. No solo nos lleva a decir poco sobre la conexión entre libertad y crecimiento económico, sino en los hechos hace negar que esa conexión exista realmente. Mucho más prometedor es el reclamo opuesto, sin embargo; de acuerdo a la “teoría de la modernización”, la presencia o el desarrollo de las libertades políticas fueron necesarias para un crecimiento más rápido en las sociedades preindustriales.⁹

⁵ Esta perspectiva se apoya en una proyección equivocada de las definiciones de libertad política propias de los siglos XIX y XX —sufragio universal y democracia participativa—, a las categorías políticas utilizadas por Smith (ver Winch 1978: 83-6).

⁶ Esta sospecha se vincula con la distinción analítica, establecida por la agenda neoclásica de finales del siglo XIX, entre las funciones de asignación y distribución de recursos de los mercados; por ejemplo entre eficiencia e igualdad, ocupándose la agenda neoclásica sólo de la primera. Ver De Marchi y Morgan (1995: Introducción).

⁷ Fogel y Engermann (1974); Fenoaltea (1975); y Engermann (1992).

⁸ El término *early modern* corresponde a una periodización diferente de la historiografía anglosajona (N. de la T.).

⁹ Este trabajo sigue la práctica usual de los historiadores económicos de considerar al crecimiento económico como un aumento del ingreso per cápita, en sentido restringido. Si se tomara una noción más amplia de crecimiento, que incorporara medidas generales del bienestar como las libertades cívicas y políticas básicas,

El “milagro europeo”

En este contexto, la línea principal de pensamiento coloca bajo el mismo techo a historiadores económicos, como North y Thomas (1973), y sociólogos historiadores, como Hall (1985) y Mann (1989), preocupados por explicar el “surgimiento de Occidente”. Por “milagro europeo” se entiende la aparición del industrialismo capitalista hacia finales del siglo XVIII en Inglaterra, seguido después de pocas décadas por los países de Europa continental. Aunque el concepto básico es incuestionable —un milagro por definición no puede ser explicado, y suponer que el surgimiento de la industrialización podría haber ocurrido sólo en Europa Occidental es objetable (Jones 1988)— las especulaciones sobre los vínculos entre las libertades institucionales occidentales y el crecimiento europeo no son frecuentemente explícitas. Por ello es conveniente discutir las en mayor medida.

North y Weingast (1989) han argumentado que los cambios en la estructura de la representación política que siguió a la “Gloriosa Revolución” de 1688-89 tuvo consecuencias importantes para la economía inglesa del siglo XVIII. La historia es familiar. La necesidad de aumentar impuestos de los soberanos Estuardo a comienzos del siglo XVII no podía seguir siendo costeadada con impuestos tradicionales provenientes de las tierras reales. La venta de esas tierras no cubrió el déficit, y los Estuardo se vieron forzados a buscar fuentes de ingresos nuevas. Esto los enfrentó con el Parlamento, que les había conferido derechos o autoridad para imponer nuevos impuestos, por lo general para “propósitos extraordinarios” como la guerra, pero también bajo la forma de impuestos sobre el comercio. Enfrentados con la resistencia del Parlamento, James I y especialmente Charles I impusieron nuevos impuestos y contribuciones sin el consentimiento de los Comunes (*Commons*). También acudieron en forma creciente a los préstamos forzados (que fueron todos repagados, aunque con considerable retraso), a la venta de derechos de monopolios y de títulos de nobleza, al suministro de bienes (mediante requisaciones a precios más bajos que los del mercado), y a otras formas de impuestos más o menos encubiertas. En la medida en que aumentaban las demandas de los intereses comerciales y terratenientes representados en el Parlamento tendientes a condicionar y limitar la autoridad de la corona a cambio de su apoyo financiero, la corona se veía forzada, por su insolvencia, a recurrir a expropiaciones solapadas.

La monarquía de los Estuardo podía actuar de esta manera porque concentraba en ella poderes ejecutivos, legislativos y judiciales y tenía una “ventaja comparativa en la coerción”. La capacidad del Parlamento para obligar a la corona a observar los controles institucionales sobre el poder real era restringida; por ello esta última podía renegar, en mayor o menor medida, de acuerdos previos y modificar así la estructura de derechos de propiedad existente. El resultado fue la promoción de una coalición de súbditos deseosos de preservar la libertad personal, los derechos y la riqueza; esto desató la Guerra Civil.¹⁰ Sin embargo, la balanza constitucional varió decisivamente en favor de asegurar los derechos de propiedad sólo con la Declaración de Derechos de 1689, la que santificó la soberanía del Parlamento. Este reestableció su autoridad

una democracia conduciría, por definición, más al crecimiento que un régimen no democrático. Estas libertades democráticas no eran, sin embargo, evidentes en las sociedades preindustriales que estamos discutiendo aquí, de modo que el tema puede ser ignorado sin mayores inconvenientes.

¹⁰ Durante casi toda la década de 1640 hubo guerra civil en alguna parte del Reino Unido. En 1649 el rey Charles I fue ejecutado y Cromwell ocupó el “Protectorado” hasta su muerte en 1658. Le sucedió su hijo hasta la Restauración de Charles II en 1660. En 1686 ocurrió la Gloriosa Revolución que terminó con la Declaración de Derechos de 1689 y el cambio de la casa real Estuardo por los Orange en el trono de Inglaterra (N de la T).

sobre la prerrogativa de imponer impuestos, ganó el derecho de auditar las cuentas del gobierno, recortó poderes y prerrogativas reales y estableció la independencia de la ley. Estos derechos políticos establecieron las bases sobre las cuales se erigieron los derechos económicos.

North y Weingast miden la subsecuente ganancia en libertad económica a través de los cambios en las finanzas del gobierno y los mercados de capitales. Aunque los gastos de los gobiernos y sus deudas crecieron masivamente (en 1720 la deuda pública superaba en más de 50 veces a la de 1688), las tasas de interés cayeron y la trampa de la financiación inflacionaria fue evitada; el mercado de capitales privado también se expandió bajo las alas de las finanzas del gobierno, con efectos beneficiosos para toda la economía. Una mayor eficiencia financiera fue el resultado de la observancia de la libertad económica por parte de la Gloriosa Revolución, bajo la forma de dar seguridad a los derechos de propiedad. El Parlamento, al impedir a la Corona el cambio *ad libitum* de las reglas de la actividad económica, también hizo más predecible el comportamiento del gobierno, y en consecuencia este último comenzó a contar con prestamistas.

Examinado más cuidadosamente en los hechos, lo que este último argumento sugiere es que los *derechos de propiedad seguros* son una condición crítica para el crecimiento. Sin embargo, estos últimos no son una medida crítica de la libertad, ni siquiera en el sentido de la igualdad frente a la ley que sostienen North y Weingast (Munzer 1990: cap. 7). La confusión proviene de fusionar el concepto de *libertad* con el de *derecho de propiedad*, que deriva a su vez del compromiso previo del gobierno de respetar las leyes constitucionales. Así, North y Weingast (1989: 803) afirman que “Para que exista crecimiento económico, el soberano o el gobierno no debe establecer solamente el conjunto de derechos relevantes, sino también hacer un compromiso creíble hacia ellos”.

Retomaré este punto más adelante. Por el momento permítaseme recordar que aunque un gobierno “autocrático” (esto es, un gobierno no sujeto a controles y restricciones constitucionales) sea incapaz del necesario compromiso con los derechos de propiedad existentes y tienda, entonces, más o menos deliberadamente, a sofocar las oportunidades para el crecimiento, de ello no se infiere de ningún modo que las instituciones libres (en el sentido de liberal democrático)¹¹ producirán un grado de compromiso superior o realmente eficiente. En verdad, como veremos, dista de ser obvio que las libertades democráticas estarán asociadas tanto con la seguridad de los derechos de propiedad como con la certeza de un compromiso previo creíble del gobernante con las reglas constitucionales. Las libertades democráticas, por ellas mismas, no proveen las condiciones apropiadas para alentar el desarrollo económico.

Ciudades europeas y libertad

La convicción que la emergencia de libertades civiles y políticas estaba vinculada ineludiblemente a la libertad económica¹² también subyace en la perspectiva reiterada que el camino exitoso de Europa Occidental al crecimiento debe mucho a la existencia de ciudades

¹¹ El trabajo sigue esta definición “a medio camino” liberal de democracia de manera de evitar las complicaciones que aparecen si uno arguye, como hizo Friedrich von Hayek, que una democracia puede ser no liberal y un dictador ser liberal (donde el liberalismo es definido como un sistema de libertades individuales bajo la regla de la ley con un amplio margen para actividades de libre mercado); Arneson (1993: 145-6).

¹² North y Weingast (1989: 829). Las líneas de la causalidad implicadas en la cita y discutidas en este ensayo van de la libertad política al desarrollo económico. El argumento opuesto, que el crecimiento económico promueve libertades políticas ha sido restablecido con fuerza por Olson (1991) y Rueschmeyer, Huber Stephens, y Stephens (1992), y es criticado por Przeworski y Limongi (1993: 51-69).

independientes (Smith 1976: vol. III, iii-iv). Esta afirmación viene en dos formas entremezcladas pero separables. En la primera, los cambios económicos y sociales vinculados a la “modernización” europea —esto es, la transición de una sociedad tradicional, corporativa y de mentalidad religiosa, al crecientemente secularizado, individualista y muy móvil mundo del capitalismo—, se originaron y desarrollaron en las ciudades (Langton y Höpfe 1983; Hicks 1969). La creciente riqueza material, los nuevos códigos de leyes, las creencias religiosas y estéticas, los estados-naciones y, finalmente, la dominación del mundo asociada con la modernización europea occidental puede ser rastreada hasta el peculiar dinamismo de sus sociedades urbanas, a las tensiones sociales y las innovaciones que estas engendraron. En la segunda, los soberanos europeos fueron forzados a cumplir sus requerimientos fiscales mediante alianzas con las ciudades frente a la aristocracia feudal a cambio de apoyo financiero. A su vez, las negociaciones sobre los impuestos llevó a formas de representación parlamentaria y ello, con el tiempo, a la democracia parlamentaria moderna.

A primera vista, las ciudades de Europa Occidental derivan su rol histórico único de ser a la vez el principal, y a veces el único, ámbito de intercambio y los principales, y a veces únicos, centros de innovación cultural, económica e institucional. Dentro de esta concisa idea, se le atribuye a menudo a Max Weber la opinión que la ciudad medieval occidental es la fuente de las libertades legales y políticas.¹³ Pero como el mismo Weber señaló, el origen de esas libertades descansa en un acto de *usurpación* de legítimos poderes (feudales) por parte de un grupo de burgueses quienes actuaron colectivamente para establecer su status de libertad —es decir, sujetos a un derecho especial y autónomo (Weber 1978: vol. 2, 1254). La emergencia del status de ciudadanos *libres*, desde entonces, también definió a los *no* ciudadanos como *no libres*. En otras palabras, la libertad de la ciudad (como los derechos de propiedad en North y Weingast) fue el producto de un *privilegio* sancionado jurídicamente, que distinguía la ciudad de la campaña circundante. No es sorprendente, entonces, que durante buena parte de la Edad Media y del período Moderno Temprano, “libertad” haya tenido el sentido de “privilegio” (Bridbury 1986).

La primera línea del argumento describe, entonces, la relación ciudad-campo como un contraste brutal entre “modernidad” y libertad urbana por un lado y “conservadurismo” rural por el otro. Durante los últimos veinte años, sin embargo, la evidencia para este supuesto ha sufrido un ataque fuerte y convincente. Investigaciones sobre la industria o los trabajos rurales “preindustriales” (o proto-industrialización, como ha sido frecuentemente llamada) muestran, no sólo que ese sector tuvo frecuentemente un impacto económico mayor que el que tuvo la manufactura urbana contemporánea, sino también que un prerrequisito crítico para el éxito de la producción protoindustrial fue la carencia de las “libertades” que disfrutaban las ciudades con las que ellas competían; esto es, una ausencia de aquellos privilegios que permitieron a una ciudad ganar rentas monopólicas sobre su campaña circundante y prohibir cualquier actividad rural que amenazara sus propias industrias (Ogilvie y Cerman 1996). Aquí, entonces, la naturaleza ambivalente de la “libertad” política provoca un dilema para aquellos deseosos de vincular esa libertad con el crecimiento económico; los privilegios urbanos, que habían sido necesarios para establecer la autonomía de las ciudades de una autoridad feudal en primer lugar, se volvieron luego una traba para el crecimiento y las libertades económicas de la población rural. El dilema, a su vez, es el resultado de la relación asimétrica entre “libertad” y “no libertad” que he discutido al comienzo.

¹³ Weber (1978: vol. 2, 1212-372), Käsler (1988: 42-8, 200); y Berman (1983: cap. 12). Weber es realmente ambiguo en este tema; ver (1978: vol. 2, 1323).

Una tensión similar subyace en el segundo modelo, centrado en la relación entre las ciudades y el estado, que vincula economía urbana y libertades políticas. Esta perspectiva, aunque también deudora en parte del análisis weberiano, enfatiza la capacidad de las ciudades preindustriales europeas para evitar la asfixia resultante de abrazar la causa de un estado ávido de impuestos; la dicotomía en este caso será entre “capital” urbano y “coerción” del estado (Tilly 1990).

La relación entre crecimiento económico urbano y representación política a finales del período medieval y comienzos de la modernidad en Europa es discutida por Blockmans, quien postula una hostilidad inherente a la relación entre autoridad feudal y soberanía real, por un lado, y ciudades, por el otro. Los monarcas “por lo regular, lucharon arduamente por controlar el territorio desde su centro administrativo”, mientras que las ciudades estaban más preocupadas por sus beneficios comerciales y prefirieron entonces abrir rutas a viajes y comunicaciones a lo largo de costas y ríos en territorios controlados políticamente (Blockmans 1989: 733-55).

El principal impulso al incremento de la coerción política provino de la emergencia de la competencia militar entre los estados europeos. La “revolución militar” de la época moderna temprana hubo de ser costeadada por un masivo incremento de las tasas de impuestos. Siendo más ricas y, a la vez, más fácil de imponer sobre ellas contribuciones que en las áreas rurales, las ciudades tendieron a soportar el impacto de los requerimientos financieros de los estados. No obstante, el gasto militar y los controles burocráticos fueron antitéticos al capitalismo comercial temprano; en consecuencia, donde la presión fiscal pudo ser ejercida más o menos sin limitaciones, las metrópolis comerciales y financieras fueron asfixiadas. Esto explica por qué las ciudades centrales de la economía europea fueron siempre bastante independientes de monarcas sumamente abarcadores.¹⁴ El crecimiento económico sólo podía ocurrir en ciudades o regiones donde el control del estado era débil o no existente, como el caso de Barcelona, Praga, Augsburgo, Nurnberg, Antwerp, Danzig y Flandes en el período medieval tardío.

El “capital” comercial urbano y la “coerción” del estado son entonces vistos como antitéticos. La representación política, sin embargo, colocó a monarcas y ciudades en un mismo lado. Los primeros requerían un aliado para establecer una soberanía total sobre la aristocracia feudal y a cambio del apoyo, les confirieron a las ciudades vastos privilegios políticos y económicos que transformaron las élites urbanas en rentistas (Blockmans 1989: 752). Esto ocurrió en Francia, en la Corona de Aragón, en el sur de los Países Bajos y en el Piemonte. Las ciudades se liberaron así de un señor superior y, abandonadas a sus propios mecanismos, por contraste, evitaron el surgimiento de instituciones representativas. En su lugar, una de esas metrópolis estableció control sobre las áreas cercanas, como lo hizo Florencia, Milán o Venecia en el centro y norte de Italia, o una federación no muy compacta de ciudades emergió en esos territorios, como fue la *Hansa* del Mar del Norte. En el primer caso, las élites de las ciudades dominantes fueron rápidamente corrompidas por sus nuevos poderes, los que desplegaron para explotar a los territorios sometidos (Epstein 1993: 453-77). En el segundo caso, las ciudades federadas sufrieron por una falta de organización y cayeron presa de gobiernos territorialmente más poderosos.

Subyacente a este análisis está la paradoja que parece subvertir cualquier vínculo causal entre organización política urbana y libertad económica. Así como sólo la libertad económica aparece incapaz de sostener la libertad política (en la forma de independencia territorial de las ciudades), la libertad política (en la forma de representación parlamentaria en las ciudades) parece incapaz de sostener la libertad económica. La razón fundamental de esta conclusión

¹⁴ Blockmans (1989: 752); ver también Tilly (1990: 52-3).

aparentemente pesimista se torna más clara cuando se examina un ejemplo de las relaciones ciudad-estado en más detalle.

Los Países Bajos de la temprana modernidad poseían la más desarrollada y —a la vez— la más urbanizada de las economías europeas de su tiempo y un precoz gobierno “democrático”, una federación de cincuenta y ocho ciudades independientes, todas con iguales derechos de voto.¹⁵ La Federación, entonces, parece ofrecer un buen ejemplo para sostener la afirmación que la libertad política urbana trajo consigo el éxito económico. No tanto, sin embargo, arguye Marjolene ‘t Hart (1989). Cuando el arreglo constitucional holándes se desarrolló hacia finales de la década de 1570, ninguna ciudad individual había establecido todavía su superioridad sobre las otras. Esta falta de un claro liderazgo se exacerbaba por la norma que requería la unanimidad de las cincuenta y ocho ciudades en todos los temas que fueran de interés nacional como la paz, la guerra y los impuestos. De manera que la toma de decisiones era un proceso complejo y farragoso, producto de coaliciones constantemente cambiantes y de negociaciones muy debilitantes. Hasta la Paz de Westphalia (1648), la extenuante guerra de independencia contra el imperio español dio a las ciudades un objetivo común externo y las ayudó a ocultar sus diferencias. Pero al final del conflicto ese compromiso se hizo crecientemente arduo de conseguir, y los particularismos locales tendieron a prevalecer.

La dispersión de la autoridad política entre un gran número de centros comerciales e industriales en competencia restringió la capacidad del estado en los Países Bajos de finales del siglo XVII, para tomar decisiones temerarias y oportunas, particularmente en problemas concernientes a los intereses comerciales y políticos en la arena internacional. La necesidad de unanimidad hizo más difícil todavía el “cambio y la adaptación a un nuevo balance de poder internacional”, el que a su vez se convirtió en “una causa importante de la declinación de los Países Bajos en el siglo XVIII” (Hart 1989: 681). En conclusión, aunque el éxito económico consiguió la libertad política (permitiendo a los Países Bajos financiar ochenta años de guerra de Independencia contra el imperio más poderoso del mundo), lo recíproco parece no ser válido. En el largo plazo, la libertad política puede haber sido conseguida a costa de la declinación económica. Al igual que en las relaciones entre ciudad y campo discutidas anteriormente, vemos cómo las precondiciones políticas del éxito económico urbano fueron transformándose posteriormente en una traba para un crecimiento mayor.

Libertad y crecimiento

Parece que estamos girando en círculos. Habiendo comenzado con la hipótesis que la libertad política fue esencial para el éxito económico, fuimos llevados a la conclusión que los dos pueden ser incompatibles. La versión moderna de este argumento —popular entre jacobinos de izquierda y derecha— que las libertades democráticas imponen una amenaza al crecimiento está basada en tres afirmaciones (Przeworsky y Limongi 1993). En primer lugar, las democracias inevitablemente caen presas de los grupos de intereses. Los representantes elegidos persiguen los objetivos particulares de sus representados¹⁶ mucho más que los intereses colectivos o “nacionales”, tendiendo a favorecer políticas destinadas a la redistribución económica más que

¹⁵ Esta confederación agrupaba las provincias septentrionales de los que habían sido los Países Bajos luego de la Guerra de los 80 Años (1566-1648). Holanda era sólo una —la más importante— de ellas. (N.de la T.)

¹⁶ *Constituency* en el original. Aunque *Constituency* originalmente refería a Gran Bretaña, es usado aquí genéricamente para describir el grupo de electores en una representación política. (N. de la T.)

el crecimiento económico general (Olson 1982; Becker 1983). En segundo lugar, las democracias pueden revertir o invalidar leyes y decisiones anteriores, en tanto que una mayoría calificada decida hacer eso y no exista para ello un impedimento constitucional (Elster y Slagstad 1988). Esto causa incertidumbre e inhibe la planificación de estrategias económicas futuras y las inversiones. Finalmente, esa tiranía de los particularismos (intereses particulares) y la falta de cumplimiento de los compromisos previos hace indispensable aislar los procesos de toma de decisiones del estado, con el fin de llevar adelante las políticas más efectivas para el crecimiento económico. Así, las “ineficiencias” de la democracia implican que un gobierno autoritario es necesario entonces para asegurar el crecimiento económico en el largo plazo.

El lector recordará que el análisis de North y Weingast acerca de las implicancias económicas de las “libertades” parlamentarias inglesas fue criticado siguiendo líneas similares. Los autores confundieron la cuestión normativa y política de la *libertad* respecto de un gobierno autocrático, con la cuestión positiva y económica de los compromisos previos con las *reglas* y *las normas*. Así entonces, el supuesto de los autores, que el gobierno democrático produce un mayor grado de compromisos previos del gobernante con las reglas que un gobierno autocrático, no está plenamente justificado. Las razones para este escepticismo son claras ahora: la necesidad de compromisos previos es minada por la capacidad de la democracia de renegar de sus decisiones pasadas y de esta forma por su sumisión a los caprichos de los intereses particulares.

Sin embargo, antes de concluir que el crecimiento económico y las libertades políticas son antitéticas, permitásenos retornar al argumento de North y Weingast una vez más. En una lectura más detallada, ellos sugieren un grado mucho mayor de incertidumbre que el que podríamos esperar. En particular, insinúan que en el siglo XVIII la Francia “absolutista” pudo haber estado creciendo tan rápido como la Inglaterra “parlamentaria”, y es allí donde siembran dudas sobre su propia afirmación que los cambios institucionales dieron a Inglaterra una ventaja económica decisiva sobre sus rivales europeos, dado que el régimen francés no fue, por supuesto, tocado por reformas parlamentarias antes de la revolución.

Los autores tratan de neutralizar el reconocimiento, potencialmente devastador para su argumentos, que “la comparación de las tasas de crecimiento solamente es... insuficiente para juzgar la equivalencia económica” (North y Weingast 1989: 830), sugiriendo que el éxito general *económico* de Inglaterra está demostrado por su abrumador éxito *militar* durante el siglo XVIII, en particular contra Francia. Con la ventaja de la sabiduría que se tiene después de ocurridos los hechos, sabemos que Francia estaba viviendo en un tiempo “de gracia” en ese momento. Así el argumento citado resulta en una prestidigitación basada en otra afirmación aún más fuerte: que el éxito militar es prueba de las proezas económicas. Sin embargo, este supuesto no está basado en los hechos. Como Suecia y Prusia-Brandeburgo en la temprana modernidad demostraron con gran efecto, un estado militar puede ser extraordinariamente exitoso mientras controla una sociedad empobrecida y subdesarrollada.

Esta discrepancia entre poder y recursos es explicable fácilmente: el éxito pre-industrial en el campo de batalla dependió no sólo de la riqueza potencialmente disponible, sino en la capacidad del estado de extraer eficientemente ingresos fiscales de cualquier medio que su economía pudiera ofrecer (Brewer 1988: 336). La eficacia militar dependió de la eficiencia administrativa, no de los niveles absolutos de riqueza de un país. Esta es una observación simple con un amplia gama de derivaciones. Para lo que ha sido argumentado recientemente, que el efecto más significativo de la Gloriosa Revolución de 1688-89 reside precisamente en los cambios administrativos que el evento inició, y que reforzaron la capacidad del estado inglés de costear la guerra; “un período más famoso por su aprecio por la libertad” atestiguó la creación del estado “fiscal-militar” (Brewer 1990: xi, xvii). En ese momento, los niveles de impuestos

crecieron en Inglaterra tanto o más que en el resto de Europa, y la deuda del estado alcanzó proporciones nunca vistas anteriormente. Estos cambios fueron posibles, en gran medida, gracias a las reformas discutidas por North y Weingast, las que hicieron al gobierno más público y más responsable por sus conductas y acrecentaron con ello su legitimidad política. Estos cambios también reforzaron una modificación en el rango internacional de Inglaterra, desde la posición relativamente marginal que había tenido durante los períodos Tudor y Estuardo a su rol central en el escenario europeo y mundial después de 1700. Ese cambio fue financiado por los impuestos y sostenido por la guerra.

Aunque la incidencia de la tributación en Inglaterra se asemejó a la de muchos otros estados europeos, el sistema inglés de exacciones tuvo una serie de características distintivas. Primero, el cobro de los impuestos fue más centralizado que en sus estados rivales y se basó en mayores cantidades de oficiales y empleados del gobierno entrenados profesionalmente y designados oficialmente. Segundo, la falta de jurisdicciones internas y de demarcación territorial para los impuestos en Inglaterra hizo más fácil el control y la represión de la evasión comparado con la mayoría de los países continentales, donde la fragmentación jurisdiccional y la heterogeneidad administrativa "hicieron del control de la percepción de impuestos una pesadilla administrativa" (Brewer 1988: 372). Tercero, el sistema fiscal inglés se aplicó uniformemente en todo el país; otra vez en sorprendente contraste con países rivales como Francia y la República en los Países Bajos, donde innumerables privilegios regionales, grupales e individuales o inmunidades agravaban la dificultad de asegurar el cumplimiento fiscal descrita anteriormente. Por último, la apertura del sistema fiscal inglés a la consideración del público creó un grado de confianza pública que estaba ausente en otros países con gobiernos más reservados, e hizo muy difícil de expresar voces de oposición a los impuestos una vez que el Parlamento había conferido su consentimiento. En suma, a pesar de las restricciones de la monarquía constitucional inglesa, el sistema fiscal fue a la vez más eficiente y menos permeable a la evasión o la resistencia que bajo otros regímenes nominalmente más poderosos, los "absolutismos" continentales.

Esta conclusión aparentemente paradójica corresponde a la reevaluación reciente del carácter de la Europa de "antiguo régimen", en particular del "absolutismo" francés. La visión actual de la monarquía absoluta francesa contrasta llamativamente con la imagen de régimen despótico y tiránico esbozado por North y otros.¹⁷ Si hubiera que reunir las debilidades del régimen Francés en una sola palabra, esa sería "ineficacia". El principal obstáculo a la autoridad real ya ha sido mencionado: la elevada pirámide de poderes o jurisdicciones, nuevos y heredados, que dieron a las sociedades locales y regionales vastos márgenes de maniobra política e independencia en sus tratos con la corona. Dentro de una sociedad para la cual la propiedad legal era sacrosanta, el gobierno no podía, por ley (y las hubo de muy diferente tipo, con jurisdicciones superpuestas) avanzar sobre los privilegios y derechos —las "libertades", como fueron exactamente denominadas— de las élites provinciales, los consejos de las ciudades y una miríada de otros cuerpos corporativos que conformaron el cuerpo político de Francia. A la vez, en la teoría abstracta y en la práctica cotidiana, el gobernante fue más el mediador político supremo que un autócrata (Mettam 1990).

Esta difícil situación para el gobernante absolutista tuvo aún mayores consecuencias. El vasto número de intereses sectoriales investidos con "libertades" hizo necesario aislar los consejos reales franceses de la presión externa mediante el otorgamiento de un grado mayor de secreto; lo que tendió a transformar la sanción de las leyes y especialmente las regulaciones económicas en una prerrogativa muy discrecional de la burocracia. El secreto político y la discrecionalidad

¹⁷ North y Thomas (1973: cap. 8 y 10); North y Weingast (1989); Macfarlane (1987); y Olson (1991).

burocrática, que hicieron más sencillo buscar o conseguir influencias en la búsqueda de privilegios fuera de la atenta mirada de la consideración pública, son los supuestos característicos que distinguen al absolutismo “autoritario”. Más aún, la capacidad del estado para *implementar* sus decisiones, incluyendo la concesión de privilegios y beneficios, enfrentó severas –y en alguna manera insuperables– limitaciones. Las instituciones representativas locales y regionales (*parlementes*, estados, concejos urbanos y otros cuerpos políticos) podían desafiar la legitimidad de la jurisdicción real. La complejidad administrativa hizo que el cumplimiento uniforme de la ley en todo el país fuera muy difícil de lograr, sino imposible, y la implementación estuvo usualmente en manos de cuerpos políticos locales, que aprovecharon cada oportunidad para detener, demorar o aun *boicotear* cualquier decisión legislativa centralizada.

En suma, a pesar de la ostensible mayor autoridad de un monarca “absoluto”, un gobernante francés era menos poderoso, menos capaz de imponer sus deseos con fuerza, que su contraparte, los monarcas constitucionales ingleses. La ineficiencia “absolutista” no fue causada por tiranías excesivas e incontroladas ni por la falta de libertad, sino por lo contrario, por el exceso de “libertades” sancionadas políticamente y por la dificultad, que esos privilegios perpetuaban, en coaccionar reglas universales válidas. Por el contrario, el arreglo inglés de 1688-89 pudo funcionar tan efectivamente como lo hizo porque dependió de unas instituciones representativas poderosas y centralizadas. Aunque la relativa apertura y tamaño de la asamblea inglesa hizo más difícil alcanzar decisiones que en sistemas más cerrados y secretos como el francés, las decisiones y las leyes sancionadas por el parlamento inglés tuvieron mucha mayor legitimidad y pudieron ser implementadas mucho más consistentemente y con efectividad que en los estados “absolutistas” continentales (Levi 1998: cap 6).

Por lo tanto, el límite principal al “absolutismo” parece ser entonces uno que hemos visto imputado también a la democracia: el aferrarse o mantener –excesivamente y a costa de la propia debilidad– los intereses particulares. Aunque la paradoja no debiera ser llevada demasiado lejos (mientras la democracia liberal está basada en la *igualdad* universal ante la ley, las libertades del *antiguo régimen* estaban basadas en *desigualdades* legales), esta paradoja lleva a una interesante conclusión sobre la conexión entre la libertad política y el desempeño de la economía. Aunque la opinión según la cual la política es “importante” para el crecimiento económico parece intuitivamente correcta, la naturaleza del régimen político no parece ser la variable explicatoria crítica: la República de los Países Bajos enfrentó similares problemas de implementación que el “absolutismo” francés, y cualquier ventaja que los ingleses pueden haber tenido parece poco relacionada con las libertades cívicas como hoy se las concibe. Sobre lo que deberíamos reflexionar, en todo caso, es sobre las instituciones que mediaron entre la estructura de los regímenes políticos y sus economías, los mecanismos por los que se llega a las decisiones políticas, los sistemas administrativos y las reglas escritas y las tácitas (incluyendo quizás fuerzas tan intangibles como la “confianza” (Gambetta 1988) y la “disposición cívica” (Putnam 1993) mediante los cuales esas decisiones son implementadas.

Traducción: María Alejandra Irigoin

Bibliografía citada

Arneson, R. J.

1993 "Socialism as the extension of democracy" en E F Paul, F D Miller Jr, J Paul (eds.) **Liberalism and the Economic Order**. Cambridge y New York, Cambridge University Press, pp. 145-71.

Bauman, Z.

1988 **Freedom**. Milton Keynes Open University Press (Ed. en español: **Libertad**, Madrid, Alianza, 1992).

Becker, G. S.

1983 "A theory of competition among pressure groups for political influence" **Quarterly Journal of Economics**, 98, 3, pp. 371-400.

Berman, H. J.

1983 **Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition**. Cambridge, Mass. y Londres, Harvard University Press (ed. en español: **La formación de la tradición jurídica de Occidente**. México, FCE, 1996).

Blockmans, W.B.

1989 "Voracious states and obstructing cities. An aspect of state formation in pre-industrial Europe", **Theory and Society**, 18, pp. 733-55.

Boyle, N.

1992 **Goethe. The Poet and the Age. I The Poetry of Desire (1749-1790)**. Oxford, Oxford University Press.

Brewer, J.

1988 "The English State and Fiscal Appropriation, 1688-1789", **Politics and Society**, 16, pp. 335-85.

1990 **The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783**. Cambridge, Mass. Harvard University Press.

Bridbury, A.

1986 "Markets and freedom in the Middle Ages" en B.L. Anderson y A.J.H. Latham (eds.), **The Market in History**. London, Croom Helm, pp. 79-119.

Elster, J. y R. Slagstad (eds.)

1988 **Constitutionalism and Democracy**. Cambridge, Cambridge University Press.

Engermann, S.

1992 "Coerced and free labor: property rights and the development of the labor force", **Explorations in Economic History**, 29, pp. 1-29.

Epstein, S.R.

1993 "Town and country in late medieval Italy: economic and institutional aspects" **Economic History Review**, 2nd series 46, pp. 453-77.

Fenoaltea, S.

1975 "Authority, efficiency and agricultural organization in medieval England and beyond: A hypothesis", **Journal of Economic History**, 35, pp. 693-718.

Fogel, R. y S. Engermann

1974 **Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery**. Boston, Little Brown (Ed. en español: **Tiempo en la Cruz. La Economía Esclavista en los Estados Unidos**. Madrid, Siglo XXI, 1981).

- Gambetta, D. (eds.)
1988 **Trust. Making and Breaking Cooperative Relations.** Oxford, Basil Blackwell.
- Gellner, E.
1988 "Introduction" en J. Baechler, J.A. Hall, M.A. Mann (eds.) **Europe and the Rise of Capitalism** 1-6. Oxford, Basil Blackwell.
- Hall, J.A.
1985 **Powers and Liberties. The Causes and Consequences of the Rise of the West.** Oxford, Basil Blackwell.
- 't Hart, M.
1989 "Cities and statemaking in the Dutch Republic, 1580-1680", **Theory and Society**, 18, pp. 663-687.
- Hicks, J. R.
1969 **A Theory of Economic History.** Oxford, Oxford University Press (ed. en castellano: **Una Teoría de la Historia Económica.** Madrid, Aguilar, 1974).
- Jones, E.L.
1981 **The European Miracle.** Cambridge, Cambridge University Press [Ed. en castellano **El Milagro Europeo. Entorno, Economía y Geopolítica en la Historia de Europa y Asia.** Madrid, Alianza, 1990/1993].
1988 **Growth Recurring. Economic Change in World History.** Oxford, Oxford University Press.
- Käsler, D.
1988 **Max Weber. An introduction to His Life and Work.** Oxford, Polity Press.
- Langton, J. y G. Höpfe
1983 **Town and Country in the Development of Early Modern Western Europe.** Norwich, Institute of British Geographers.
- Levi, M.
1988 **Of Rule and Revenue.** Berkeley y Los Angeles, University of California Press.
- Macfarlane, A.
1987 **The Culture of Capitalism.** Oxford, Basil and Blackwell.
- Mann, M.
1989 "European development: approaching a historical explanation", en J. Baechler, J.A. Hall, M.A. Mann (eds.) **Europe and the Rise of Capitalism.** 6-19 Basil Blackwell.
- De Marchi, N. y M. Morgan (eds.)
1995 **Higgling: Transactors and their Markets in the History of Economics.** Durham, North Carolina Press.
- Mettam, R.
1990 "France" en J. Miller (ed.) **Absolutism in Seventeenth Century Europe.** Houndmills, Macmillan, pp. 43-67.
- Munzer, S. R.
1990 **A Theory of Property.** Cambridge, Cambridge University Press.
- North, D. C. y R.P. Thomas
1973 **The Rise of the Western World.** Cambridge, Cambridge University Press ; ed. en castellano **El Nacimiento del Mundo Occidental. Una Nueva Historia Económica (900-1700).** Madrid, Siglo XXI, 1991.

- North, D. C. y B. Weingast
 1989 "Constitutions and commitment: evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England", **Journal of Economic History**, 49, pp. 803-32.
- Ogilvie, S. y M. Cerman (eds.)
 1996 **European Proto-Industrialization**. Cambridge.
- Olson, M.
 1982 **The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities**. New Haven y London, Yale University Press.
 1991 "Autocracy, democracy and prosperity" en R.J. Zeckhauser (ed.) **Strategy and Choice**. Cambridge, Mass MIT Press, pp. 131-57.
- Persson, K.G.
 1988 **Pre-industrial Economic Growth, Social Organization and Technological Progress in Europe**. Oxford, Basil Blackwell.
- Przeworski, A. y F. Limongi
 1993 "Political regimes and economic growth", **Journal of Economic Perspectives** 7, 3, pp. 51-69.
- Putnam, R. D.
 1993 **Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy**. New Jersey, Princeton University Press.
- Rueschmeyer, D., E. Huber Stephens y J.D. Stephens
 1992 **Capitalist Development and Democracy**. Cambridge; Polity y Chicago, Chicago University Press.
- Smith, A.
 1976 **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, en E. Cannan (ed.) Chicago, Chicago University Press.
- Tilly, C.
 1990 **Coercion, Capital and European States, AD 990-1990**. Oxford, Basil Blackwell (ed. en español: **Coerción, Capital y los Estados Europeos, 990-1990**. Madrid, Alianza, 1992).
- Weber, M.
 1978 **Economy and Society**, 2 vols. G. Roth and C Wittich (eds.). Berkeley, Los Angeles y Londres, University of California Press (Ed. en español: **Economía y Sociedad**. México, FCE, 1944/1976, 2 vols.
- Winch, D.
 1978 **Adam Smith's Politics. An Essay in Historiographic Revision**. Cambridge, Cambridge University Press.