

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LATINOAMÉRICA *

RICHARD SALVUCCI

Trinity University
San Antonio, Texas

Soy, lo confieso, uno de los escépticos sobre la Nueva Historia Económica Institucional. En términos generales, nada tengo que objetar al aspecto económico. ¿Quién podría tenerlo? La idea de que las tasas de beneficios marginales privados y sociales han de converger como condición necesaria para el crecimiento económico no es exactamente una idea novedosa, no digamos ya polémica, al menos en los círculos especializados. Pero hasta ahí llega aproximadamente mi coincidencia. Con excesiva frecuencia, me temo, el componente histórico de la empresa es bastante débil. Pregunten a un medievalista sobre el libro de North y Thomas, *Rise of the Western World* y es probable que la respuesta sea una mirada perpleja; eso con suerte. Sin ella, es posible que te obsequie con algún comentario pintoresco sobre «historia que realmente existe», o, si es más compasivo, con una simple negativa. Yo he tenido experiencias de esa índole con los análisis sobre los comienzos de la historia de América Latina. Mi predilecta atañe a un historiador económico español (sin nombres, por favor) que respondió a un trabajo sobre la encomienda mexicana —explicada como resultado de una estrategia de maximización por parte de la Corona española— con la muy coloquial exclamación en inglés: «*You're kidding!*» (¡Estás de broma!). Pues no, el autor no lo estaba, pero tampoco lo estaba la revista que lo publicó. Así pues, seamos sinceros al respecto. Puede que fuera economía histórica, pero historia económica, desde luego, no era.

* A propósito del libro de Stephen Haber (ed.), *Political Institutions and Economic Growth in Latin America. Essays in Policy, History and Political Economy*, Stanford, California, Hoover Institution Press, Stanford University, 2000.

Hay, además, algunas cuestiones metodológicas muy espinosas. La primera es la circularidad intrínseca de la hipótesis formulada. La evidencia de que hay eficiencia institucional es el crecimiento económico. Pero, ¿por qué se produce crecimiento? Obviamente porque las instituciones son eficientes. Vaya con la explicación. Pero aún peor es la tendencia a considerar exógenas una serie de variables que son muy claramente endógenas. Si tomamos en serio la teoría económica neoclásica, las cosas ocurren por una razón, y la razón es que la gente se beneficia por las cosas que ocurren. Un conjunto determinado de instituciones es, claramente, económicamente rentable para alguien, y si dichas instituciones tienen mucho tiempo de existencia, los intereses económicos seguramente están profundamente consolidados. Si en un momento dado surge presión a favor de un cambio radical de la estructura institucional —esas revoluciones tan caras a nuestros colegas de historia— entonces algo ha ocurrido para inclinar el equilibrio de poder en la sociedad, o simplemente para inestabilizarlo *adelantándose* al cambio drástico de instituciones que suele implicar una revolución. En otras palabras, las revoluciones no ocurren debido a cambios institucionales; los cambios institucionales ocurren (entre otras razones) debido a las revoluciones. El poder moldea las instituciones en la misma medida en que éstas moldean el poder. Y si el poder importa, también importa entonces la política. Así pues, cabría sostener que para entender el cambio institucional en economía hay que entender los cambios políticos que lo impulsan. Parafraseando el famoso eslogan electoral de Bill Clinton: «Es la política, tonto». Las instituciones son endógenas y están determinadas por el juego del cambio político y económico en la sociedad, no son un don exógeno de la naturaleza o del Dios de la naturaleza, quien quiera que Él o Ella sea.

El primer ensayo de este libro es de William Summerhill, y es sin duda un esfuerzo muy notable. Summerhill analiza la construcción del ferrocarril en Brasil durante el Imperio y concluye que, aplicando criterios de eficiencia económica, los ferrocarriles no dieron la talla. Las razones, a su juicio, fueron en gran medida políticas. Los políticos brasileños competían entre sí por los favores de un gobierno centralista, y el grado en que podían obtener concesiones y subvenciones ferroviarias dependía de su influencia política. Además, tendían naturalmente a juzgar el valor del gasto en el ferrocarril en términos relativamente localistas, es decir, por la medida en que dicho gasto iba a ser local y si iba a suponer, por consiguiente, un aumento de su poder e influencia. El contraste con los sistemas políticos federales, como el de Estados Unidos, se hace explícitamente patente, pues

en este caso los diversos Estados tendían a competir en un mercado nacional por las inversiones ferroviarias y, por ello, a ofrecer incentivos que, al menos a largo plazo, eran más acordes con criterios reconocibles de eficiencia; en otras palabras, ¿van los beneficios a exceder los costes? A consecuencia de ello, gran parte del gasto brasileño en ferrocarriles fue, literalmente, una pérdida de dinero, con tasas de beneficio social bajas o incluso negativas. Cualquiera que siga aún creyendo, después de la economía de elección pública, que los políticos están pensando en el bienestar nacional cuando defienden grandes proyectos domésticos, debería leer el trabajo de Summerhill como recordatorio aleccionador de lo desencaminado de su opinión.

El ensayo de Stephen Haber sobre la fabricación de tejidos de algodón en Brasil desde la década de 1860 a la de 1930 concuerda muy bien con las conclusiones de Summerhill. Y digo esto porque Haber sostiene, a la luz de una exhaustiva investigación, que lo que supuso una diferencia decisiva en el progreso de esta industria después de 1890 fue la sociedad anónima. En buena parte coincidente con la llegada de la República, este tipo de sociedad permitió a las empresas movilizar capital con mayor facilidad y menores costes que hasta el momento. En opinión de Haber, las empresas de propiedad particular tenían limitaciones de capital, pero las sociedades por acciones podían movilizar capital de toda una serie de inversores institucionales e individuales. Es revelador comparar la hipótesis de Haber en este libro con el análisis que él y Armando Razo han publicado para México en un trabajo similar [«The Rate of Growth Productivity in México, 1850-1933: Evidence from the Cotton Textile Industry», *Journal of Latin American Studies*, 30:3 (octubre, 1998), 481-517]. Existen dos diferencias esenciales. La primera, el crecimiento total del factor productividad en Brasil (1905-1927) fue muy superior, en torno al 6 por 100 anual, al de México (1850-1913), entre el 2 y el 2,4 por 100 anual. La segunda es que, en México, la expansión de la industria textil del algodón se debió en medida muy pequeña a las sociedades anónimas y en gran medida a los ferrocarriles, que redujeron los costes de transporte y permitieron la captación de economías de escala. La diferencia en la tasa de crecimiento de la productividad es sorprendente, pero acaso sólo refleje el desfase debido a que en Brasil fue más tardío (cincuenta años) el comienzo de la industrialización de la fabricación textil. La escasa importancia de la sociedad anónima en México —la innovación *decisiva* en Brasil— es más interesante, pues sugiere que los cambios institucionales en los mercados financieros que Haber describe devienen importantes sólo cuando la cuestión fundamental de facilitar el comercio e intercambio de bienes tangibles que-

da satisfactoriamente resuelta. En efecto, Haber dice precisamente esto: *los cambios institucionales son condiciones necesarias, pero no suficientes, para el crecimiento económico.*

El capítulo escrito por Alan Taylor es especialmente fascinante. La intención del autor es, en esencia, empezar donde termina el análisis macroeconómico convencional «volviendo a introducir la política». Elaborando a partir de su anterior trabajo sobre capital y mercados de capital, Taylor sostiene que el desgaste de América Latina en el siglo xx refleja una ausencia de formación de capital, y que la formación de capital, a su vez, estaba limitada por el volumen de ahorro, interior y exterior. Esto no era simple accidente, afirma Taylor. Algunos Estados, especialmente del Cono Sur (Argentina, Chile), impusieron controles de capital que levantaron una barrera entre los mercados financieros nacionales e internacionales, limitando con ello el acceso de capitales extranjeros a sus países. ¿Pero por qué?, pregunta Taylor. En este punto sigue la obra de Peter Temin, y especialmente el brillante libro de Barry Eichengreen, *Golden Fetters*, cuando sostiene que la política nacional fue la primera causante.

Como argumentaba Eichengreen, el patrón oro tenía un defecto político. El ajuste que exigía se traducía en desempleo masivo, y en una sociedad democrática, el paro masivo es inaceptable porque los parados votan. De ahí que las democracias occidentales abandonaran el patrón oro por ser precisamente eso: democracias. Taylor sigue esta lógica cuando afirma que los controles sobre el capital prosperaron allí donde el sistema político estaba expuesto a presiones populistas más que en los sistemas autoritarios donde dichas presiones eran menos decisivas. Así pues, en esencia, los países que Carlos Díaz Alejandro llamó «reactivos» no sólo estaban respondiendo a presiones *externas*, sino también a presiones políticas *internas*. Taylor somete su hipótesis a una serie de pruebas y los resultados, si no exactamente definitivos, son muy sugestivos. Es ésta una prometedora línea de investigación que yo espero que sigan Taylor y otros. En particular, ¿por qué son contrarios los trabajadores a un aumento del capital social que incrementaría su productividad? Entendería que el capitalista se resistiera a que descendieran las rentas marginales de *sus* inversiones, pero ése no parece ser el sentido de la argumentación de Taylor. Sea como fuere, las respuestas no son evidentes, lo cual hace aún más interesante este tema.

Recientemente ha suscitado mucho interés la función de la educación en el desarrollo económico, tema del capítulo de Elisa Mariscal y Kenneth Sokoloff. Mariscal y Sokoloff señalan la gran diferencia en alfabetización surgida entre América Latina, por un lado, y Estados Unidos y Canadá,

por el otro, hacia mediados del siglo XIX, así como las diferencias igualmente llamativas dentro de la propia Latinoamérica. Aunque consideran toda una variedad de explicaciones, posibilidades tan diversas como el grado de urbanización y el impacto de la inmigración europea, Mariscal y Sokoloff se inclinan al parecer por una hipótesis que no podría ser, por así decirlo, más económica.

El problema es, en su opinión, que la educación pública es a un tiempo causa y consecuencia de la desigualdad económica, un caso claro de simultaneidad en sentido econométrico. Considerada como *consecuencia* de la desigualdad, Mariscal y Sokoloff sostienen que en América Latina la concentración de riqueza significó que la incidencia de los costes y beneficios de la educación pública era en sí muy desigual. En otras palabras, era muy improbable que los que la pagaban —los que *podían* pagarla— recibieran la mayor parte de sus beneficios. Como resultado de ello, los ricos tendían a ser contrarios a financiar sistemas de educación pública, especialmente allí donde, como lo expresan discretamente Mariscal y Sokoloff, las sociedades eran menos «homogéneas». La realidad es, claro está, que éste es el elemento clave. Pongamos por caso un grupo de terratenientes en las tierras altas de Chiapas, por ejemplo, a quienes se pide que financien con entusiasmo un sistema de educación pública para los indios que trabajan en sus plantaciones de café. ¿Qué posibilidad tiene esto de redundar en beneficio del terrateniente?; eso a comienzos del siglo XXI, pero mucho menos en el XIX. Sin afán de cansar con esta cuestión, la oferta de educación pública universal no tiene sentido en sociedades dedicadas a la creación y mantenimiento de privilegios en lugar de estarlo a la búsqueda de igualdad y oportunidades. Ésta no es una idea novel, pues se remonta a Louis Hartz, al menos, pero adquiere incluso mayor fuerza e inmediatez en manos de Mariscal y Sokoloff, que presentan una prometedora agenda.

El último trabajo, un estudio de los contratos azucareros cubanos desde 1880 a 1936, es de Alan Dye. Éste observa que los contratos entre cultivadores de caña de azúcar y propietarios de ingenios fueron evolucionando a través de acuerdos privados con una intervención mínima del Estado. Con el paso del tiempo, los contratos fueron estandarizándose. Los propietarios, que fueron controlando cada vez más el proceso productivo, pagaban un precio por el azúcar que se aproximaba al coste marginal. Aunque los cultivadores renunciaron a algunos derechos de control sobre la caña, fueron compensados con precios más elevados. El resultado, en otras palabras, fue el óptimo de Pareto. Hasta aquí todo iba bien. Los problemas comenzaron en 1925 con el gobierno populista de Gerardo Machado

(1925-1933). Las fábricas azucareras de propiedad cubana, que fueron reza-gándose progresivamente frente a las de propiedad norteamericana, al parecer presionaron al Estado, el cual creó un sistema de cuotas de producción para beneficiarlos (y beneficiar también a los pequeños cultivadores). El aumento de la intervención y el control estatales se mantuvo hasta la década de 1930 ante el derrumbamiento del mercado a causa de la Gran Depresión. El resultado, al menos en términos de eficiencia económica, fue contra-productivo. La cantidad de azúcar producida por una fábrica típica alcanzó un máximo en 1929 con 33.000 toneladas métricas y descendió acusadamente a partir de entonces, bajando a 16.000 toneladas en 1941, aproximadamente lo que producía una fábrica en 1916. La tesis general de Dye es que el cambio institucional que se produce mediante decisiones privadas es muy diferente al que genera la acción colectiva mediante legislación. También ésta es una conclusión sorprendente. La introducción de Stephen Haber y las conclusiones de Douglass North y Barry Weingast sitúan los cinco ensayos en contexto, resumen sus hipótesis y exploran sus implicaciones. La importancia de esta serie de trabajos es, creo yo, de carácter triple. En primer lugar, es falsa la idea de que la Nueva Historia Económica Institucional sea pura especulación. Los trabajos de Haber y Dye, en particular, implican una considerable investigación de fuentes primarias y, en el caso de Dye, la fuentes son archivísticas. Aunque no toda la historia de calidad se basa necesariamente en investigación de fuentes primarias, este grupo, en particular, hace excelente uso de ellas. En segundo lugar, los diversos ensayos, en su mayoría, abordan muchas de las cuestiones que yo planteo, y en el caso de Dye es explícita la postura crítica. Summerhill, Taylor, Mariscal y Sokoloff, y Dye consideran todos ellos en alguna medida la importancia de factores políticos en el cambio institucional. En tercer lugar, todos los ensayos plantean una gran variedad de cuestiones que han de explorar otros historiadores y son, por ello, fructíferos y sugestivos más que definitivos. Prácticamente cualquier persona interesada en la relación entre cambio político y cambio económico en América Latina podrá leer esta colección de ensayos con provecho. En cuanto a mí, soy ahora mucho más optimista que antes respecto al estado de la Nueva Historia Económica Institucional. Este libro no despeja todas mis dudas, pero me asegura que este campo avanza en la dirección acertada.