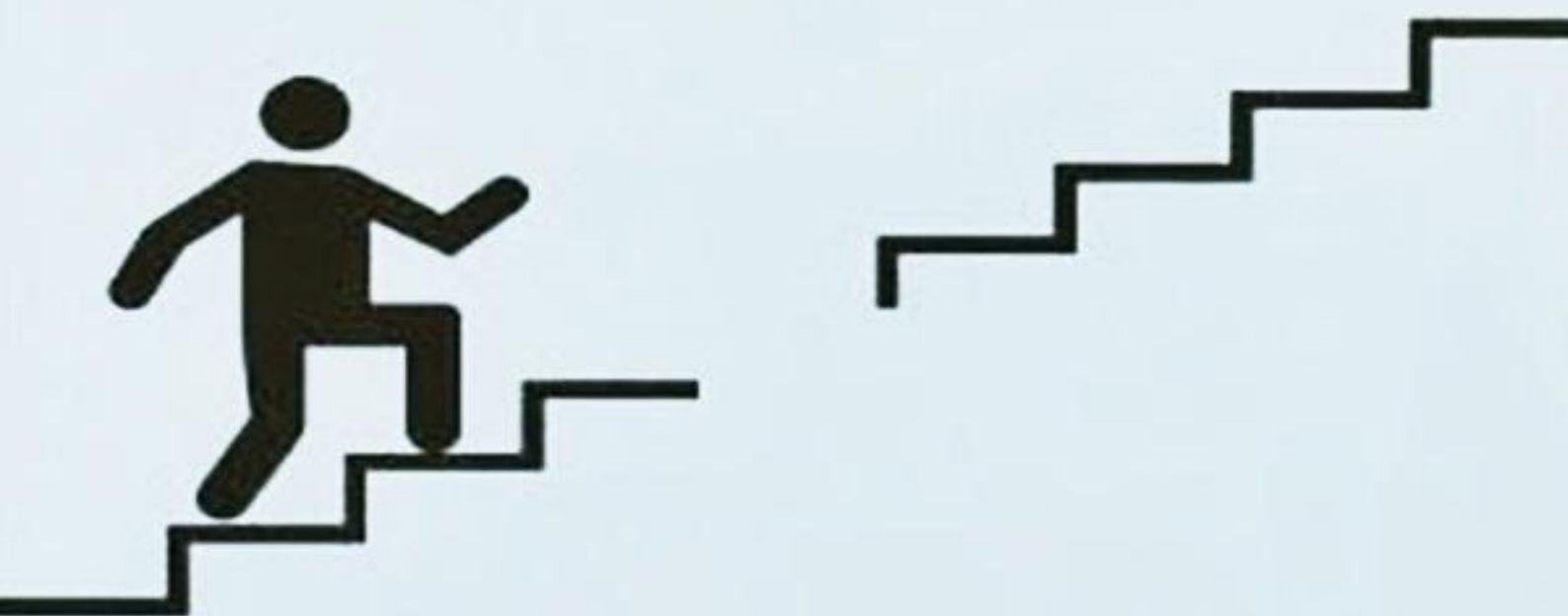


Ha-Joon Chang

Retirar la escalera

LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO
EN PERSPECTIVA HISTÓRICA



Lectulandia

¿Cómo, de verdad, se hicieron ricos los países ricos? La respuesta a esta pregunta se encuentra en las páginas de este provocativo libro, una original, bien documentada y desmitificadora contribución a los actuales debates sobre el desarrollo. Tras examinar la importante presión que se está ejerciendo sobre los países en desarrollo para que éstos adopten las que hoy se consideran “buenas” políticas y establezcan determinadas “buenas” instituciones, el autor demuestra cómo los países libre-cambistas se convirtieron en potencias gracias a un proteccionismo que ahora demonizan. La conclusión a la que llega Ha-Joon Chang es convincente y perturbadora: al impedir que otros adopten las políticas e instituciones que ellos mismos habían utilizado, estos países están intentando “retirar la escalera” mediante la cual han trepado hasta alcanzar la cima del desarrollo económico.

Ha-Joon Chang

Retirar la escalera

La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica

ePub r1.0

Titivillus 17.03.2023

Título original: *Kicking Away The Ladder. Development Strategy In Historical Perspective*
Ha-Joon Chang, 2002
Traducción: Mónica Salomón

Editor digital: Titivillus
ePub base r2.1

ÍNDICE

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

INTRODUCCIÓN, por Andrew Mold

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN: CÓMO, *DE VERDAD*, SE HICIERON RICOS LOS PAÍSES RICOS

1.1. INTRODUCCIÓN

1.2. ALGUNAS CUESTIONES METODOLÓGICAS, LAS LECCIONES DE LA HISTORIA

1.3. LOS CAPÍTULOS

1.4. UNA "ADVERTENCIA SANITARIA"

CAPÍTULO 2. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO: LA POLÍTICA INDUSTRIAL, LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA POLÍTICA TECNOLÓGICA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1. INTRODUCCIÓN

2.2. LAS ESTRATEGIAS DE ACTUALIZACIÓN

2.2.1. INGLATERRA

2.2.2. ESTADOS UNIDOS

2.2.3. ALEMANIA

2.2.4. FRANCIA

2.2.5. SUECIA

2.2.6. OTRAS PEQUEÑAS ECONOMÍAS EUROPEAS

2.2.7. JAPÓN Y LOS NUEVOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS DE ASIA ORIENTAL

2.3. LA ESTRATEGIA DE ADELANTAMIENTO DEL LÍDER Y LAS RESPUESTAS DE LOS PAÍSES QUE INTENTAN ALCANZARLO: INGLATERRA Y SUS SEGUIDORES

2.3.1. LAS COLONIAS

2.3.2. LOS PAÍSES SEMIDEPENDIENTES

2.3.3. LAS NACIONES COMPETIDORAS

2.4. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL: ALGUNOS MITOS HISTÓRICOS Y ALGUNAS LECCIONES

2.4.1. ALGUNOS MITOS HISTÓRICOS Y ALGUNOS HECHOS SOBRE LAS POLÍTICAS PUESTAS EN PRÁCTICA EN ÉPOCAS ANTERIORES

2.4.2. "NO SOLO MEDIANTE ARANCELES": DIVERSOS MODELOS DE PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA NACIENTE

2.4.3. COMPARACIÓN CON LOS ACTUALES PAÍSES EN DESARROLLO

CAPITULO 3. INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL “BUEN GOBIERNO” EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

3.1. INTRODUCCIÓN

3.2. LA HISTORIA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

3.2.1. DEMOCRACIA

3.2.2. LA BUROCRACIA Y EL PODER JUDICIAL

3.2.3. REGÍMENES DE DERECHOS DE PROPIEDAD

3.2.4. CONTROL DE LA CESTIÓN EMPRESARIAL

3.2.5. INSTITUCIONES FINANCIERAS

3.2.6. INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE TRABAJO

3.3. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: ANTES Y AHORA

3.3.1. UNA VISTA PANORÁMICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS PAD

3.3.2. EL LARGO Y TURBULENTO CAMINO HACIA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

3.3.3. COMPARACIONES CON PAÍSES EN DESARROLLO ACTUALES

CAPITULO 4. LECCIONES PARA EL PRESENTE

4.1. INTRODUCCIÓN

4.2. UNA RECONSIDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PARA EL DESARROLLO

4.3. UNA RECONSIDERACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

4.4. POSIBLES OBJECIONES

4.5. COMENTARIOS FINALES

BIBLIOGRAFÍA

Sobre el autor

Notas

PRÓLOGO A LA EDICIÓN ESPAÑOLA

Este libro trata de uno de los temas más acuciantes en la actualidad —a saber, el de “cómo podemos promover el desarrollo económico en los países en desarrollo”— a través del lente de la historia, es decir, de la historia de la política económica y del desarrollo institucional de los países actualmente desarrollados. En la obra se pone de manifiesto que, cuando los actuales países desarrollados eran países en desarrollo, usaban muy pocas de las políticas e instituciones que recomiendan a los países en desarrollo. Esto nos permite cuestionar la validez de la receta para el desarrollo del “Consenso de Washington” actualmente imperante y concebir nuevas posibilidades de elaborar estrategias de desarrollo alternativas.

España es uno de los países desarrollados apenas tratado en el libro. En el capítulo 3, en el que se explica la historia del desarrollo institucional, tiene un papel más destacado, pero casi no se le menciona en el capítulo 2, en el que se explica la historia de la política comercial y de la política industrial. Puede que a los lectores españoles esto les resulte desconcertante: España no es precisamente un país sobre el que falten episodios históricos que relatar. La razón no radica en mi desconocimiento de la lengua española ni en que, a causa de ello, mis conocimientos de la historia de España sean limitados. Después de todo, he empleado fuentes inglesas para explicar la historia de los Países Bajos o la de Suecia, cuyas lenguas también ignoro.

La principal razón tiene que ver con la inusual trayectoria de desarrollo que España ha seguido en los últimos siglos, algo que hace difícil encajarla en mi esquema global sin un estudio mucho más serio que el que puedo realizara partir de fuentes en lengua inglesa.

Habiendo liderado en un determinado momento la parte más industrializada de Europa (los Países Bajos, o el territorio correspondiente a los actuales Países Bajos y Bélgica) y la mayor parte de las Américas, España fue en un tiempo uno de los países más ricos y poderosos del mundo. Los motivos por los que no consiguió traducir las ventajas que le proporcionaba ese estatus en un liderazgo industrial, tal como hicieron Inglaterra y Francia, es una cuestión que ha suscitado intensas controversias entre los historiadores de la economía.

España entró en el siglo xx con una de las economías europeas más pobres, a la par de las de países como Finlandia y Noruega. Sin embargo, a diferencia de éstos, que protagonizaron los “milagros” económicos de esa época, España no tuvo un muy buen desempeño en la primera mitad del siglo xx. La Guerra Civil, sobre todo, supuso un golpe fatal para ella, del que sólo empezó a recuperarse en la década de 1960. En consecuencia, España siguió siendo, en muchos aspectos, un país en desarrollo hasta mediados de la década de 1980, cuando seguía siendo bastante corriente clasificar al país como uno de los PRI (países recientemente industrializados), junto con mi nativa Corea (del Sur), Taiwán, Brasil o México.

La inusual trayectoria de desarrollo española hace del país un estudio de caso sobre el desarrollo excepcionalmente interesante, pero dificulta su inclusión en las detalladas explicaciones por países que hago en el capítulo 2. Me habría gustado realizar una investigación más exhaustiva sobre la experiencia española, cuya naturaleza excepcional hubiera permitido extraer algunas lecciones interesantes, pero el tiempo apremiaba, y por eso acabé por descartar la idea de hacerlo.

Espero que este libro estimule a algunos de mis lectores españoles a reflexionar con mayor profundidad sobre los acertijos que plantea su país a mis tesis generales y contribuir así al debate más amplio sobre las estrategias de desarrollo que he intentado considerar a lo largo de las páginas que siguen.

HA-JOON CHANG
Junio de 2004

INTRODUCCIÓN

Como en *Crónica de una muerte anunciada* de Gabriel García Márquez, la defunción de la economía del desarrollo era de prever. Al igual que en una buena novela, todos los elementos convergían hacia ese desenlace. Con la revolución monetarista, y los gobiernos de derechas de Reagan y Thatcher en el poder, el clima intelectual de la década de los ochenta era propicio para una revuelta contra la concepción general de una disciplina especializada en la economía del desarrollo de los países pobres. El ataque fue iniciado por autores como Little (1982) y Lal (1983), y quedó reforzado por la crisis inminente de las economías planificadas de Europa Oriental y la Unión Soviética. El ajuste estructural y el Consenso de Washington fueron los acontecimientos que, supuestamente, remacharon los clavos del ataúd. Así, pues, durante un breve periodo en los años noventa, el enfoque económico neoclásico pareció imbatible y, desde el punto de vista intelectual, la economía del desarrollo se encontraba aparentemente ante un callejón sin salida. No obstante, aunque durante un tiempo permaneció encubierto, el análisis económico heterodoxo de los países en desarrollo nunca desapareció por completo.

Aunque su obra todavía no se conozca bien en España, las publicaciones, cada vez más prolíficas, de Ha-Joon Chang son una buena prueba de ello.^[1] La idea que subyace a esta obra en concreto es una idea que quienquiera que tenga un mínimo conocimiento de la historia, algún interés por el desarrollo y cierta sensibilidad con respecto a las diferencias entre el Norte y el Sur siempre había sospechado que era cierta. Sin embargo, los tabúes creados en torno al tema de la obra son tales que ésta podría titularse: “Todo lo que usted siempre quiso saber sobre el desarrollo económico en perspectiva histórica... pero no se atrevió a preguntar”. En el seno de la comunidad de estudiosos de la economía del desarrollo existen algunos sobreentendidos que pocos se atreven a poner en duda, como por ejemplo, que “la liberalización comercial es la manera de acelerar el crecimiento”; que “la democracia es una precondition para cualquier tipo de desarrollo”; que “el buen gobierno es indispensable para la reducción de la pobreza”, etcétera. Muchos críticos asocian este tipo de discurso exclusivamente a las Instituciones de Bretton

Woods (en concreto, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) —en adelante Instituciones Financieras Internacionales, IFI—, pero de hecho también se ha impuesto de manera generalizada en las diversas agencias y organismos de las Naciones Unidas, así como en muchas ONG. El discurso sobre el desarrollo se ha vuelto cada vez más limitado y estereotipado, con su insistencia en el “empoderamiento”, las “políticas proactivas”, la “construcción de capacidades”, el “*mainstreaming* de género”, etc., y cada vez más desprovisto de contenido analítico auténtico.

En este libro, Chang se atreve a cuestionar a muchas de estas vacas sagradas. Su obra es un apasionado asalto a la ortodoxia económica tal como la conciben las IFI y tal como la apoyan la mayoría de nuestras principales instituciones académicas. En su intento de poner en cuestión el lamento hegeliano de que “lo único que aprendemos de la historia es que no aprendemos nada de la historia”, Chang reivindica la importancia de la historia. El núcleo de la obra consiste en un análisis en profundidad del historial de los países actualmente industrializados durante su propio período de transformaciones económicas, sociales y políticas, y, a partir de esas experiencias, se extraen unas cuantas lecciones importantes para los países en desarrollo actuales. El principal mensaje que Chang transmite es que, en lo fundamental, los consejos dados a los países en desarrollo durante las dos últimas décadas no sólo han sido básicamente erróneos sino que también ignoran la experiencia histórica de los propios países industrializados cuando se esforzaban por alcanzar el desarrollo. En consecuencia, los consejos recibidos por los países en desarrollo no sólo están equivocados sino que son, básicamente, hipócritas.

A determinado nivel, los argumentos de Chang tienen poco de nuevo: el principal mensaje puede leerse totalmente en obras clásicas, como *The Age of Capital* de Eric Hobsbawm (1975) o *Le Tiers Monde dans l'Impasse* de Paul Bairoch (1971). Pero aunque estos autores se ocupan de algunos de los mismos temas, el mérito de la obra de Chang es la manera en que une los argumentos de manera concertada por primera vez y pone el acento en la relevancia de estas experiencias históricas para los debates contemporáneos sobre los problemas del mundo en desarrollo. Chang sostiene que, de manera intencionada o no, los consejos actuales sobre políticas que se dan a los países en desarrollo están impidiendo el progreso económico de los países en desarrollo más pobres —al “retirar la escalera”, para decirlo de alguna forma— de manera que los países en desarrollo no puedan seguir sus huellas. En una amplia gama de cuestiones, que van desde las políticas comerciales y

tecnológicas al establecimiento de instituciones democráticas o el uso del trabajo infantil, los países industrializados están obligando a los países en desarrollo a alcanzar unos determinados estándares y a adoptar unas determinadas políticas que son incapaces de satisfacer o que, si lo hacen, impedirán su propio desarrollo.

Consideremos la cuestión del libre comercio. Chang dedica un espacio considerable a deconstruir el mito según el cual los países actualmente desarrollados adoptaron políticas de libre comercio durante sus propias revoluciones industriales. No es una ironía menor el hecho de que Estados Unidos (el país que actualmente ensalza las virtudes de los regímenes de libre comercio con mayor agresividad que cualquier otro) recurriera a una protección arancelaria generalizada durante los momentos cruciales del desarrollo de sus propias industrias emergentes. Pero Chang va más allá y demuestra que, de hecho, ninguno de los países actualmente industrializados adoptó un régimen de libre comercio en el siglo XIX, ni siquiera Inglaterra (cuyo posterior viraje en la última mitad del siglo XIX hacia el libre comercio coincidió con el fin del liderazgo británico mundial en la producción de manufacturas). Teniendo en mente que en esa época se carecía de otros instrumentos políticos para promover la industria naciente. Chang argumenta que “la protección arancelaria era una herramienta política mucho más importante en el siglo XIX que en nuestra época” (pág. 55). Sin embargo, mediante presiones bilaterales y las actuaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la protección arancelaria es una herramienta que los países industrializados niegan rotundamente a los actuales países en desarrollo.

Chang considera asimismo de manera global el diseño institucional y la insistencia de las IFI en el “buen gobierno”. Para sus críticos, difícilmente puede considerarse que las IFI sean las instituciones más cualificadas para dar lecciones a los países en desarrollo sobre la gestión del gobierno. Sus propios historiales dejan mucho que desear en cuanto a transparencia y toma de decisiones democráticas, siendo un ejemplo de esto las famosas “Cartas de intenciones” del FMI. cuyos contenidos no se divulgan al público pero obligan a gobiernos elegidos democráticamente a llevar a cabo toda una serie de reformas y a tomar medidas sin ningún tipo de consulta.^[2] Además, la idea de la importancia del “buen gobierno” siempre ha sido un poco coja (¿quién habría de querer un “mal” gobierno?). La palabra “bueno” es, en cualquier caso, una palabra cargada de connotaciones y tiende a definirse en términos de concepciones hegemónicas de lo que se considera “bueno”. Esto es lo que

ocurre, ciertamente, con respecto al diseño institucional, y Chang demuestra de manera convincente que, para toda una gama de instituciones (por ejemplo las de protección social, leyes de patentes, bancos centrales, leyes de quiebra, regulación del mercado de valores y, especialmente, sistemas políticos democráticos), los niveles de los países industrializados dejaron mucho que desear en el transcurso de su propio proceso de desarrollo: muchas de esas leyes eran o bien inexistentes o bien ineficaces, y la calidad de las instituciones burocráticas solía ser bastante cuestionable.

Tal como señala Chang, “muchas de las instituciones que actualmente se consideran necesarias para el desarrollo económico fueron, en gran medida, el resultado, más que la causa, del desarrollo económico en los países actualmente desarrollados” (pág. 45). En cambio, actualmente la calidad de las instituciones predominantes en los países en desarrollo suele ser mucho más alta que la que había cuando los países industrializados tenían un nivel de desarrollo comparable. Por lo tanto, ¿por qué tanta insistencia ahora sobre el “buen gobierno”? ¿Acaso es porque se tiene la intención de establecer unos estándares tan altos que los países en desarrollo fracasarán inevitablemente? Además, la innecesaria insistencia en las actuales instituciones de los países pobres supone un despilfarro de los escasos recursos burocráticos de tiempo y dinero que podrían usarse para unos fines mucho mejores.^[3] De hecho, los argumentos de Chang con respecto a los consejos políticos inapropiados y a las exigencias excesivas que se les hacen a las instituciones de los países en desarrollo podrían llevarse un poco más allá; podría sostenerse que la mayor parte de los economistas ni siquiera aplican los principios de la economía ortodoxa de manera coherente: se concentran en cuestiones específicas, como el comercio internacional o la importancia de liberalizar los movimientos de capitales, e ignoran otras cuestiones que se consideran, políticamente, más allá de los límites. Considérese, por ejemplo, la aplicación incoherente de restricciones a las migraciones. Siguiendo los principios de libre mercado, de la misma manera en que las IFI y los economistas ortodoxos argumentan apasionadamente a favor de los libres movimientos de capitales, se debería igualmente presionar con firmeza a favor del desmantelamiento de todas las restricciones sobre las migraciones. Recurrir a la igualación del factor precio apoyándose en el teorema de Stolpher-Samuelson (es decir, afirmar que el comercio sustituye el libre movimiento del factor trabajo) resulta poco convincente.^[4]

¿Qué implicaciones tiene todo esto para la manera en la que se dan y se reciben consejos sobre políticas y estrategias de desarrollo? La ideología neo

liberal (aun cuando se enmascare mediante el uso de un lenguaje más progresista) impregna todo hasta tal punto que las instituciones y los países se ven cada vez más limitados en su capacidad de actuar y, lo que es peor, en sus opciones políticas. Para decirlo de otra manera, nuestro pensamiento está encorsetado y, excepto dentro de unos límites muy estrechamente definidos, no está permitido experimentar con políticas alternativas. Muchos elementos que fueron fundamentales para el desarrollo de los países industrializados, como la elaboración de la política industrial o el proteccionismo de las empresas nacionales, se han convertido, efectivamente, en inaplicables.

Sin embargo, una cosa que los defensores de este nuevo conjunto de políticas no pueden esconder son los magros resultados económicos que han resultado de ellas. En las dos décadas transcurridas desde que estas políticas se aplicaron por primera vez, los índices de crecimiento han disminuido considerablemente en comparación con el período anterior a las reformas. Incluso el FMI se ha visto obligado a reconocer que “el progreso en el aumento de los ingresos reales y en el alivio de la pobreza ha sido decepcionantemente lento en muchos países en desarrollo, y la brecha relativa entre los países más ricos y los más pobres ha seguido aumentando. En África, el nivel de ingresos reales per cápita es actualmente más bajo que hace treinta años” (FMI, 2000: 113). Esto resulta especialmente curioso si se tiene en cuenta que esas políticas se vendieron, en un principio, precisamente con el argumento de que contribuirían a mejorar el desempeño económico. Contra este telón de fondo, la evidente frustración en los países en desarrollo con respecto a las políticas ortodoxas resulta comprensible. Al mismo tiempo, la justificación usada para explicar los pobres resultados está empezando a desgastarse: las políticas habrían funcionado —se argumenta a menudo— si hubieran sido aplicadas con más vigor y los gobiernos de los países en desarrollo hubieran es lado preparados para seguir el camino trazado. Este tipo de argumento es corriente actualmente con respecto a África. En el período que siguió a la independencia, la culpa de los males del continente recaía invariablemente (y en la mayor parte de los casos con razón) en las potencias coloniales. En la era posterior al Consenso de Washington, sin embargo, el argumento se ha invertido. Una vez más, se sugiere, toda la culpa es de África: de sus gobiernos débiles, de su deficiente aplicación de las políticas, de su corrupción. Poco importa que las políticas aplicadas estuvieran generalmente diseñadas y construidas por expertos extranjeros y por donantes y que la viabilidad de su puesta en práctica no hubiera sido comprobada.

Todo esto podría sonar peligrosamente similar a una teoría de la conspiración del desarrollo económico. En el complejo mundo en que vivimos, es cierto que muchas personas tienden a ver conspiraciones cuando en realidad no existen: siempre que cierto tipo de pautas o un determinado orden se hace evidente en nuestras vidas cotidianas, caemos en la tentación de creer que debe haber alguien moviendo los hilos. Paul Krugman observó una vez que él estaba poco dispuesto a creer en teorías conspirativas porque, habiendo conocido a algunos líderes mundiales, llegó a la conclusión de que “se parecen mucho al resto de nosotros: la mayor parte del tiempo no dan pie con bola”. Sin embargo, en el mismo artículo Krugman reconoce que, de vez en cuando, “las conspiraciones sí existen” (citado por Basu, 2003: 887). Por su parte, el propio Chang sostiene que uno no *tiene* por qué creer en las teorías de conspiración para entender cómo se ha producido la situación actual de malos consejos y malas políticas: puede que algunos de los que hacen las recomendaciones estén realmente mal informados. Pero aclara que la ignorancia “puede incluso que resulte aún más peligrosa que el acto interesado de retirar la escalera, ya que el fariseísmo puede ser mucho más obstinado que la defensa de los propios intereses”^[5].

En toda esta cuestión, lo más difícil de entender es qué ganan los países industrializados con impedir el desarrollo de los países pobres. Precisamente, en su reseña de la obra de Chang, Paul Streeten (2003: 154) ha argumentado que éste representa el punto flaco del libro. ¿Acaso, pregunta Streeten, un mundo más próspero, rico y desarrollado no ofrece mayores ventajas económicas, políticas, sociales y culturales que un mundo desgraciado, pobre, plagado de enfermedades, sin educación y subdesarrollado? Si existiera un orden económico y social más progresista a nivel internacional, puede que Streeten estuviera en lo cierto. Desgraciadamente, esto no es lo que ocurre en la actualidad. Resulta difícil evitar a la conclusión de que o bien a nuestros líderes políticos les importan poco los problemas del mundo en desarrollo o bien no están preparados para aceptar los posibles costes políticos, en términos de la pérdida de apoyos de determinados sectores (por ejemplo de grupos de presión agrícolas), de que los países en desarrollo reciban un trato más justo y mejores consejos sobre las políticas a emprender. Además, la época en que los líderes políticos occidentales se sintieron culpables por el colonialismo (y en consecuencia suavizaron sus políticas hacia el mundo en desarrollo) ya ha pasado hace mucho tiempo. Huelga decir que las memorias de los políticos son convenientemente cortas.

Así, pues, los líderes políticos occidentales experimentan en la actualidad pocas restricciones en cuanto a sus actitudes y políticas hacia el mundo en desarrollo. En la medida en que los precios de las materias primas sigan siendo bajos y mientras la inestabilidad política en el mundo en desarrollo no amenace los intereses occidentales, el mundo en desarrollo, sencillamente, no se tendrá en cuenta en los cálculos políticos. ¿De qué otra manera puede uno interpretar, por ejemplo, la aparente arrogancia con la que Estados Unidos ejerce unilateralmente su poder de veto efectivo sobre las decisiones del PMI, o en la manera en que la UE exige la inclusión de los derechos de propiedad intelectual en el marco de la OMC, claramente en detrimento de los países en desarrollo?^[6] Desde exclusivamente el punto de vista de la presión política, las cartas están marcadas contra los países en desarrollo, y cualquier intento de poner en práctica políticas autónomas es firmemente rebatido en los foros internacionales. Si alguien pone esto en eluda no tiene más que fijarse en el nerviosismo de los representantes de Estados Unidos y de la Unión Europea ante la formación del grupo G20 de países en desarrollo durante la reunión de Cancún de la OMC en 2003.

A otro nivel, podría argumentarse que la situación actual es, aunque lamentable, totalmente comprensible. La imposición hegemónica de las reglas convenientes a los intereses de los Estados Unidos no es más descarada que, por ejemplo, la de los británicos en la India, cuando suprimieron la industria textil india, o en China, con las guerras del opio (Bairoch, 1993). De manera significativa. Estados Unidos no adoptó plenamente el libre comercio hasta que no estuvo en una situación lo suficientemente confortable como para sacar ventajas de su posición económica predominante tras la Segunda Guerra Mundial, cuando sus principales competidores habían sido literalmente destruidos. No es una coincidencia el que, en una época en la que el dominio estadounidense del mundo es cada vez más cuestionado (Todd, 2002), Estados Unidos mismo esté empezando a mostrar una actitud ambivalente con respecto a las ventajas del libre comercio. En diversas ocasiones, la Administración Bush se ha quitado la máscara con respecto a las cuestiones comerciales, por ejemplo cuando impuso restricciones a las importaciones de acero y otorgó subsidios a los productores de algodón estadounidenses. Así, pues, en los casos en que están en juego los intereses de Estados Unidos, la Administración de Estados Unidos es decididamente menos entusiasta con respecto al libre comercio. No es una coincidencia el que, para las elecciones presidenciales de 2004, ambos candidatos hayan sido notoriamente cautelosos en sus declaraciones sobre la cuestión comercial.

Sin embargo, puede que exista una explicación más sencilla para los desastrosos e hipócritas consejos sobre políticas y para las obligaciones institucionales que se les imponen a los países en desarrollo. Y en este sentido se echa en falta una gran dosis de autocrítica por parte de los economistas profesionales. Tal como el economista de Malawi Thandek Mkandawire (2004: 2) ha señalado:

En esta era de deconstrucción de esquemas intelectuales, y de metodologías basadas en enfoques retóricos y sociológicos, hemos aprendido a, aceptar que las ideas que vencen en un momento dado no son necesariamente “las mejores”, sino simplemente las que “triunfan”.

De manera acertada, Mkandawire deduce que, para explicar el dominio de una idea económica concreta, debemos saber más sobre cómo se forman y se diseminan las ideas entre los profesionales de la economía y cómo estas ideas están vinculadas con las estructuras políticas de poder. En otra publicación, Chang (2003a) se ocupa de esta misma cuestión y sostiene que, en gran medida, el resurgimiento de la economía neoclásica ha estado asociado a los inmensos recursos a disposición de las IFI y de los gobiernos de los países industrializados para propagar las ideas y teorías económicas ortodoxas. Los importantes recursos presupuestarios de que disponen les han dado una influencia especialmente poderosa en el pensamiento económico. Chang sugiere también que en el mundo académico existen presiones profesionales perversas, que obligan al economista a que éste defienda ideas ortodoxas si quiere prosperar en su carrera. Como ejemplo, Chang afirma que la reputación de un “buen” economista queda determinada en gran medida por su número de publicaciones en las “principales” revistas, la mayoría de las cuales proceden de los países industrializados (especialmente de Estados Unidos), y tienen una visión muy estrecha de la economía. Además, los salarios en el mundo académico son tan bajos en la mayor parte de los países en desarrollo que el ofrecimiento de una sola consultoría en el Banco Mundial o en el FMI puede resultar irresistible. En suma, las presiones a las que los profesionales de la economía están sometidos para conformarse con lo que Albert Hirshman denominó elocuentemente “monoeconomía” son enormes.

En este contexto, la crítica de Chang es en realidad más profunda que una sencilla discrepancia sobre políticas: plantea un reto a la propia base metodológica de la economía moderna y sugiere que, en lugar del enfoque neoclásico basado en métodos abstractos y deductivos, sería más fructífero

adoptar un enfoque más concreto e inductivo basado en la experiencia histórica. Éste “busca pautas históricas, construir teorías para explicarlas y aplicar estas teorías a problemas contemporáneos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los cambios en las circunstancias tecnológicas, institucionales y políticas” (pág. 39).

Usando esa metodología radicalmente opuesta al tipo de enfoque adoptado en la mayor parte de facultades de economía en la última década, ¿sería posible conseguir unos resultados mejores en lo que respecta al desempeño económico que con la metodología actual?^[7] Hace mucho tiempo se observó que no existe una correlación evidente entre el éxito de una economía nacional y la distinción intelectual y el prestigio de sus economistas teóricos: países como Alemania, Francia, Corea o Japón, que prosperaron en el período de posguerra, produjeron pocos genios reconocidos en las ciencias económicas (Hobsbawm, 1980). Esta observación lleva a la conclusión de que la teoría económica contemporánea no es sólo errónea sino irrelevante. Desde luego, tal como apunta Lawson (1997: 3):

El estado de salud de la economía académica contemporánea, no es bueno. Desde hace muchos años los problemas que se han manifestado con regularidad plantean dudas considerables acerca de la capacidad de muchas de sus ramas para explicar, o tan siquiera tratar, acontecimientos del mundo real o facilitar la evaluación de las políticas.

En otra de sus obras, Chang (2003b) ha cuestionado la utilidad de los economistas para hacer frente a los problemas del subdesarrollo, y sugirió que en sus intentos de crear una buena burocracia económica y una buena gestión los países en desarrollo deberían hacer más hincapié en contratar a buenos profesionales en lugar de buscar especialistas en economía. La experiencia de países como Taiwán y Corea del Sur, donde la representación de funcionarios con preparación técnica en carreras como la de ingeniería es mucho más frecuente que en los gobiernos occidentales, parecería corroborar esta argumentación.

¿A qué se debe el fracaso tan lamentable de los economistas profesionales en relación a los países en desarrollo? Puede que una razón sea la manera en que los economistas dedican tanto tiempo y esfuerzos a materias de interés marginal para los auténticos problemas del desarrollo. Prictchett y Woolcock (2004: 192) están sin duda en lo cierto cuando comentan:

La mayoría está de acuerdo en que el debate sobre el Consenso de Washington se ha convertido en algo absolutamente desproporcionado. En ocasiones, el 90 por ciento de la tinta que se gasta tiene relevancia en un 10 por ciento para la lucha a favor del desarrollo. Al fin y al cabo, aparte de la cuestión de quién está en lo cierto en lo que respecta a la política comercial, los déficit fiscales y otras cuestiones similares, estas políticas no suman nada parecido a una agenda de desarrollo completa... las políticas, como la apertura comercial, la probidad fiscal, etc., no deben concebirse como un sustituto para una estrategia de desarrollo coherente. Incluso el “Consenso de Washington ampliado”, que concede la importancia de algunos servicios clave (tales como educación) para la agenda, deja totalmente abierto el interrogante acerca de cómo se pondrán en práctica.

En este contexto, una de las debilidades más llamativas de la moderna teoría económica es su casi obsesiva concentración en los precios, los intercambios y la estabilidad macroeconómica y la escasa atención que presta a la cuestión de cómo incrementar las capacidades productivas. La denominada —con ironía— “revolución del lado de la oferta” de fines de la década de los ochenta, liderada por los gobiernos de la señora Thatcher y de Ronald Reagan, tuvo una influencia más profunda en el pensamiento económico de lo que suele pensarse: las ideas de Keynes sobre la importancia de evitar fallos de coordinación y de mantener un nivel alto de demanda agregada han desaparecido, a pesar de las pruebas abundantes de que muchos países en desarrollo están sufriendo precisamente las consecuencias de este tipo de problema. Y, aunque la idea ha reaparecido tímidamente en forma de los Informes sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*) y de los Marcos de Desarrollo Global (*Comprehensive Development Frameworks*), también ha desaparecido todo intento de dar una respuesta planificada y estratégica a los retos que plantea el desarrollo.

Afortunadamente, las ortodoxias tienen la desagradable costumbre de volverse contra sus promotores. La armadura intelectual del pensamiento neoclásico chirría. El hecho de que un economista ortodoxo tan respetado como Stiglitz se haya pasado al otro lado es un claro signo de que las cosas están cambiando.^[8] El giro sutil pero marcado en la posición de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (que actualmente, por ejemplo, reconocen que puede haber razones a favor de

controlar los movimientos de capitales) también es ilustrativo de lo lejos que ha ido el debate en los últimos años. Puede que los economistas del desarrollo heterodoxos hayan perdido muchas batallas intelectuales en el pasado, pero bien podría ser que acabaran ganando la guerra. Tal como revelan las tensiones en Seattle, Doha y Cancún, el proyecto de globalización corre el riesgo de deshacerse a sí mismo.

Así, pues, ¿hacia dónde vamos? Está claro que los consejos sobre políticas que se desprenden del análisis de Chang consisten en que los países en desarrollo deben tener más independencia para elaborar sus propias políticas. La elaboración de reglas a nivel internacional está dominada en la actualidad por el pensamiento neoliberal, que aplica el mismo conjunto de reglas a prácticamente todos los países sin tener en cuenta su nivel de desarrollo. En este sentido, los países en desarrollo deben obtener una mayor autonomía en los foros internacionales como la OMC y liberarse de la insoportable presión externa que les imponen los donantes y las IFI. Y para que eso se convierta en una realidad creíble, esas mismas instituciones deberían experimentar un proceso de democratización. El principio fundamental debería ser que los diferentes países necesitan reglas diferentes según su nivel de desarrollo. Este principio, desde luego, ya se acepta en cierta medida, por ejemplo en la regla de Trato Especial y Diferenciado (*Special and Differential Treatment*) de la OMC. Pero las excepciones que se conceden a los países más pobres se consideran estrictamente períodos de transición y extinguidos en un plazo de cinco a diez años. Chang sugiere que a los países en desarrollo debería concedérseles un espacio político mucho mayor para permitirles, por ejemplo, proteger sus industrias nacionales, promover las adquisiciones tecnológicas y controlar flujos de capital. Sólo entonces podrán tener oportunidad de lograr un nivel aceptable de desarrollo económico y social (Chang, citado en Madeley, 2003: 66-67).

¿Qué posibilidades hay de que se produzca ese cambio en la política económica mundial? Pese a las fisuras en el pensamiento ortodoxo, no capitulará fácilmente. Hizo falta que se produjera la Gran Depresión para sacudir a la teoría económica y hacerla salir de su complacencia y aplicar el cambio drástico en la gestión económica de la industrialización que representó la revolución keynesiana. ¿Hace falta una catástrofe similar en el mundo en desarrollo para que los políticos y los académicos sean conscientes de la urgencia de la situación? A juzgar por la falta de progresos en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo en décadas recientes, puede sostenerse que esa catástrofe ya está teniendo lugar. Con este telón de fondo, uno de los

objetivos de Chang consiste en restaurar el equilibrio entre los debates actuales sobre el desarrollo, reestablecer un sentido de la proporción sobre qué es lo importante para llegar al desarrollo. Sea cual sea el criterio con que se la considere, la obra alcanza este objetivo de manera admirable.

¿Y la relevancia que tiene esta obra para los lectores de lengua española? En el caso de los lectores latinoamericanos, apenas hace falta explicar esa relevancia: a excepción del África subsahariana, su continente ha sufrido como ningún otro las asperezas de la economía globalizada y la severidad del discurso de la política económica. No olvidemos que el Consenso de Washington se escribió teniendo en mente, específicamente, a América Latina. Tal como señala Palma (2003: 132):

En ninguna otra parte del mundo el neoliberalismo se extendió con tanta rapidez, en una versión tan unidimensional y con semejante uniformidad y estandarización propias de un “fin de la historia”.

Pero en el caso de España la relevancia es de una naturaleza diferente. España ha logrado llevar a cabo una de las transformaciones más sorprendentes de los últimos cuarenta años, sólo comparable, quizás, a la de un país en desarrollo como la Corea nativa de Chang. La experiencia española pone de manifiesto las virtudes del gradualismo y de la autonomía. Sin embargo, en los últimos ocho años también España ha abrazado el tipo de economía casera de la señora Thatcher, con presupuestos equilibrados y poca conciencia sobre sus consecuencias sociales (Navarro, 2002). Esperemos que también en España esta obra contribuya a sacudir algunas conciencias y contribuya a reavivar una concepción más crítica de la política económica, en particular en lo que respecta a las relaciones de España con el mundo en desarrollo.

ANDREW MOLD

*Comisión Económica de las Naciones
Unidas para África, Addis Abeba.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROCH, Paul (1971), *Le tiers-Monde dans l'Impasse*, París, Gallimard.

ROCH, Paul (1993): *Economics and World History – Myths and Paradoxes*, Chicago, University of Chicago Press.

U, Kaushik (2003), “Globalization and the Politics of International finance: The Stiglitz Verdict”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI (September), pp. 885-899.

UNG, Ha-Joon (ed.), y STIGLITZ, Joseph (2001): *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*, Londres, Anthem Press.

UNG, Ha-Joon (ed.) (2003a): *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press.

UNG, Ha-Joon (2003b), *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, Londres, Zed Books.

UNG, Ha-Joon y GRABEL, Ilene (2004): *Reclaiming Development – An Alternative Economic Policy Manual*, Londres, Zed Books.

TERLY, William (2002): “Growth in Ethiopia: Retrospect and Prospect”, Center for Global Development Institute for International Economics, abril.

DO MONETARIO INTERNACIONAL (2000), “World Economic Outlook – Asset Prices and the Business Cycle”, mayo, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2000/01/index.htm>

SBAWN, E. (1975): *The Age of Capital*, Londres, Weidenfeld and Nicolson.

SBAWN, E. (1980): “Historians and Economists I”, Conferencia impartida en la Facultad de Economía, Cambridge, reeditada en *On History* (1997), Londres, Abacus.

ES, O. (1998): *Britain on the Couch – Treating a Low Serotonin Society*, Londres, Arrow Books.

, Deepak (1983): “The Poverty of Development Economies”. Londres, Institute of Economic Affairs.

VSON, T. (1997): *Economics and Reality*, Londres, Routledge.

PLE, Ian (1982): *Economic Development*, Nueva York, Basic Books.

DELEY, John (2003): *A People’s World – Alternatives to Economic Globalization*, Londres, Zed Books.

ANOVIC, Branko (2002): “The Two Faces of Globalization: Against Globalization as We Know It”, Washington, World Bank Research Department, mayo (borrador).

ANDAWIRE, Thandeka (2004): “The Spread of Economic Doctrines in Postcolonial Africa”, UNRISD, Ginebra (borrador).

LD, Andrew (2004): “Una Propuesta de gravar con impuestos unitarios las ganancias de las empresas transnacionales”, *Revista de la CEPAL*, 82, pp. 37-54.

- MA, Gabriel (2003): “The Latin American Economies During the Second Half of the Twentieth Century – from the Age of ‘ISI’ to the Age of ‘The End of History’”, en CHANG, Ha-Joon (ed.), op. cit., pp. 125-12.
- ETCHETT, Lant, y WOOLCOCK, Michael (2004): “Solutions when the Solution is the Problem: Arraying the disarray in Development”, *World Development*, vol. 32, núm. 2, pp. 191-212.
- SHAVAN, Charavarthi (2004): “Choose IMF head through transparent and participatory process, says G24”, *Third World Economics – Trends and Analysis*. Issue 324, 1-15 marzo.
- HEETEN, Paul (2003): “Kicking Away the Ladder, development strategy in historical perspective”, Book Review, *Journal of Human Development*, vol. 4, núm. 1, pp. 151-155.
- SLITZ, Joseph (2002): *Globalisation and its Discontents*, Nueva York, W. W. Norton & Company.
- OD, E. (2002): *Après l’empire – Essai sur la décomposition du système américain*, París, Gallimard.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN: CÓMO, *DE VERDAD*, SE HICIERON RICOS LOS PAÍSES RICOS

1.1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad los países en desarrollo sufren importantes presiones por parte del mundo desarrollado y del *establishment* de la política internacional de desarrollo que éste controla para que adopten un conjunto de “buenas políticas” y “buenas instituciones” que impulsen su desarrollo económico.^[1] Según esta agenda, las “buenas políticas” son, en términos generales, las prescritas por el llamado Consenso de Washington. Éstas incluyen políticas macroeconómicas restrictivas, liberalización del comercio internacional y de la inversión, privatizaciones y desregulaciones.^[2] Las “buenas instituciones” son, básicamente, las que se encuentran en los países desarrollados, especialmente en los angloamericanos. Entre las instituciones clave se incluyen la democracia, la “buena” burocracia, un poder judicial independiente, unos derechos de propiedad bien protegidos (incluyendo los derechos de propiedad intelectual) e instituciones de gestión gubernamental y financiera transparentes y orientadas hacia el mercado (incluyendo un banco central políticamente independiente).

Como veremos más adelante en esta obra, han tenido lugar acalorados debates acerca de si estas políticas e instituciones recomendadas son o no son apropiadas para los actuales países en desarrollo. Curiosamente, muchos de los críticos que cuestionan la aplicabilidad de estas recomendaciones dan por cierto, no obstante, que estas “buenas” políticas e instituciones se usaron en los países desarrollados cuando éstos estaban en fase de desarrollo.

Así, por ejemplo, se suele aceptar que Inglaterra se convirtió en la primera superpotencia industrial mundial debido a su política de *laissez-faire*, mientras que Francia quedó rezagada a resuhas de sus políticas intervencionistas. De manera similar, está muy extendida la creencia de que el abandono de Estados Unidos del libre comercio a favor del arancel Smoot-Hawley a comienzos de la Gran Depresión (1930) fue, en palabras del famoso economista del libre comercio Bhagwati, “el acto más visible y más

impresionante de locura anticomercial”^[3]. Otro ejemplo más de la creencia de que los países desarrollados alcanzaron su estatus económico a través de la aplicación de “buenas” políticas e instituciones es el manido argumento de que, sin patentes y otros derechos de propiedad intelectual privados, estos países no habrían podido crear las tecnologías que los hicieron prósperos. El Centro Jurídico Nacional para el Libre Comercio Interamericano sostiene que “el historial de los países industrializados, que empezaron como países en desarrollo, demuestra que la protección de la propiedad intelectual ha sido uno de los instrumentos más poderosos para el desarrollo económico, el crecimiento de las exportaciones y la difusión de nuevas tecnologías, arte y cultura”^[4]. Y así sucesivamente.

Pero ¿es realmente cierto que las políticas e instituciones actualmente recomendadas a los países en desarrollo son las mismas que adoptaron los países desarrollados cuando ellos mismos estaban desarrollándose? Incluso a un nivel superficial, parece haber indicios de hechos históricos que sugieren que no fue eso lo que ocurrió. Puede que algunos de nosotros sepamos que, contrariamente a lo que ocurrió en el siglo XVIII o en el XIX, el Estado francés del siglo XIX fue bastante conservador y poco intervencionista. Puede que también hayamos leído algo sobre los altos aranceles en Estados Unidos, al menos después de la Guerra Civil; o que hayamos oído en alguna parte que el Banco Central de Estados Unidos, la Reserva Federal, no se creó hasta 1913. Puede incluso que uno o dos de nosotros sepamos que Suiza se convirtió en uno de los líderes tecnológicos mundiales en el siglo XIX sin contar con una ley de patentes.

A la luz de estos contraejemplos, que cuestionan la concepción ortodoxa de la historia del capitalismo, resulta justo plantearse la pregunta de si los países en desarrollo están, de alguna manera, intentando ocultar los “secretos de su éxito”. Este libro aún a varios elementos de información histórica que contradicen la concepción ortodoxa de la historia del capitalismo y nos proporcionan un cuadro global, aunque conciso, sobre las políticas e instituciones que los países desarrollados usaban cuando eran países en desarrollo. En otras palabras, lo que plantea esta obra es: ¿cómo, de verdad, se hicieron ricos los países ricos?

La respuesta corta a esta pregunta es que los países desarrollados no llegaron a donde ahora están mediante las políticas y las instituciones que recomiendan actualmente a los países en desarrollo. En su mayor parte, pusieron en práctica políticas comerciales e industriales “malas”, tales como políticas de protección a la industria naciente y subsidios a la exportación,

prácticas que hoy en día son desaprobadas, cuando no activamente rechazadas, por la OMC (Organización Mundial del Comercio). Hasta que no estuvieron bastante desarrollados (es decir, hasta finales del siglo XIX o principios del XX), los países desarrollados contaron con muy pocas de las instituciones consideradas esenciales para los países en desarrollo actuales, incluyendo instituciones tan “básicas” como los bancos centrales y las sociedades de responsabilidad limitada.

Si esto es así, ¿acaso no están los países desarrollados, bajo la apariencia de recomendar “buenas” políticas e instituciones, dificultando en realidad a los países en desarrollo el uso de las políticas e instituciones que ellos mismos habían usado para desarrollarse económicamente en épocas anteriores? Ésta es la cuestión que queremos tratar en esta obra.

1.2. ALGUNAS CUESTIONES METODOLÓGICAS, LAS LECCIONES DE LA HISTORIA

Al economista alemán del siglo XIX Friedrich List (1789-1846) se le conoce como el padre de la argumentación sobre la industria naciente, a saber, la idea de que, en presencia de países más desarrollados los países atrasados no pueden desarrollar nuevas industrias sin contar con la intervención estatal, especialmente con protección arancelaria. Su obra maestra, *El sistema nacional de la economía política*, fue publicada originariamente en 1841.^[5]

List empieza su obra con una larga discusión histórica. De hecho, dedica las primeras 115 páginas (de un texto de 435) a pasar revista al comercio y a las políticas industriales de los principales países del mundo occidental hasta su época. En el estudio se incluyen las experiencias de Venecia (y otros estados italianos), las ciudades hanseáticas (lideradas por Hamburgo y Lübeck), los Países Bajos, Inglaterra, España y Portugal, Francia, Alemania y Estados Unidos.

Mucho de lo que explica se opone casi por completo a lo que la mayoría de nosotros sabemos (o creemos que sabemos) sobre las historias económicas de esos países.^[6] Resultan especialmente llamativos para el lector contemporáneo los análisis que hace List de Inglaterra y Estados Unidos, los supuestos centros de la política económica liberal.

List sostiene que Inglaterra fue en realidad el primer país en perfeccionar el arte de la promoción de la industria naciente, que según su punto de vista es el principio subyacente al camino hacia la prosperidad de la mayor parte de los países; y llega a decir que “[quienquiera que no esté convencido de la validez del argumento de la industria naciente] debería estudiar primero la

historia de la industria inglesa”^[7]. Merece la pena citar un amplio extracto de su resumen sobre la vía británica hacia el éxito industrial:

Habiendo alcanzado cierto grado de desarrollo por medio del libre comercio, las grandes monarquías [británicas] se dieron cuenta de que el grado más alto de civilización, poder y riqueza, sólo puede alcanzarse mediante una combinación de manufacturas y comercio con agricultura. Se dieron cuenta de que sus locales, recientemente establecidos, no tenían ninguna posibilidad de éxito en situación de libre competencia con las viejas y asentadas industrias de los extranjeros [los italianos, los hanseáticos, los belgas y los holandeses]... De ahí que intentaran, mediante un sistema de restricciones, privilegios y apoyos, trasplantar a su propio terruño la riqueza, los talentos y el espíritu empresarial de los extranjeros.^[8]

Esta caracterización del desarrollo industrial británico se opone, en lo fundamental, a la concepción prevaleciente que describe a Inglaterra como una valiente economía de libre comercio y libre mercado que lucha contra los países *dirigistes* del continente y que finalmente demuestra la superioridad de sus políticas con un éxito industrial sin precedentes en la historia humana.

A continuación, List argumenta que el libre comercio es beneficioso entre países con niveles similares de desarrollo industrial (razón por la cual abogaba firmemente por una unión aduanera entre los Estados germánicos: *Zollverein*), pero no entre países con diferentes niveles de desarrollo. Como muchos de sus contemporáneos de países que estaban intentando alcanzar a Inglaterra, sostiene que el libre comercio beneficia a Inglaterra pero no a las economías menos desarrolladas. Reconoce, por supuesto, que el libre comercio beneficia a los exportadores agrícolas de esas economías, pero ello en detrimento de sus fabricantes nacionales y, por lo tanto, en detrimento de la prosperidad económica nacional a largo plazo. Para él, por ende, los políticos y los economistas británicos de su época que predicaban las virtudes del libre comercio lo hacían por razones nacionalistas, por más que estas razones se expusieran en el lenguaje generalista de lo que List llama “doctrina cosmopolita”. Merece la pena citar un largo extracto de este apartado:

Un ardid muy común e inteligente que practica quien ha alcanzado la cumbre de la grandeza es retirar la escalera por la que ha trepado para impedir a otros trepar tras él. En ello reside el secreto de la doctrina cosmopolita de Adam Smith y de las tendencias

cosmopolitas de su gran contemporáneo William Pitt, así como de todos sus sucesores en la administración gubernamental británica.

Toda nación que mediante obligaciones y restricciones proteccionistas sobre la navegación haya llegado a un grado de desarrollo tal en su capacidad industrial y en la navegación que ninguna otra nación pueda mantener una libre competencia con ella, no puede hacer nada más sabio que retirar esa escalera de su grandeza, predicar a las demás naciones los beneficios del libre comercio y declarar en tonos penitentes que hasta entonces ella había estado deambulando por las sendas del error, y que ahora, por primera vez, ha logrado descubrir la verdad.^[9] [El énfasis es mío].

En lo que respecta a Estados Unidos, List señala que el país había sido previamente malinterpretado por los grandes teóricos económicos Adam Smith y Jean Baptiste Say, quienes lo habían considerado “como Polonia”, es decir, destinado a basarse en la agricultura.^[10] Efectivamente, en su obra *La riqueza de las Naciones*, Adam Smith advirtió seriamente a los estadounidenses contra cualquier intento de promoción de la industria naciente:

Si los estadounidenses, ya sea por contubernio o mediante cualquier otro tipo de violencia, frenan la importación de las manufacturas europeas y, dando así un monopolio a aquellos compatriotas suyos que pudieran fabricar bienes semejantes, dirigen una parte considerable de su capital hacia ese fin, en lugar de acelerarlo retardarían el aumento ulterior del valor de su producto anual y obstruirían, en lugar de promover, el progreso de su país hacia una auténtica riqueza y grandeza.^[11]

Dos generaciones más tarde, cuando List estaba escribiendo su obra, muchos europeos seguían compartiendo el punto de vista de Smith. Afortunadamente para ellos, sostiene List, los estadounidenses rechazaron con firmeza el análisis de Smith en favor del “sentido común” y “del instinto de lo que era necesario para la nación”, procediendo a proteger sus industrias nacientes con gran éxito a partir de 1816.^[12]

La observación de List fue sobradamente justificada posteriormente, cuando Estados Unidos pasó a ser el más ardiente practicante —y el centro intelectual— del proteccionismo durante el siglo siguiente a la redacción de esos pasajes, pero también se convirtió en el líder mundial industrial hacia finales de ese período (véase la sección 2.2.2 del capítulo 2). También

demonstraron que List tenía razón en los siguientes acontecimientos históricos en relación a su comentario de “retirar la escalera”. Cuando su supremacía industrial resultó absolutamente clara tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos no era diferente de la Inglaterra decimonónica en su estrategia de promoción al libre comercio, pese al hecho de que adquirió esa supremacía mediante el uso nacionalista de un fuerte proteccionismo.

Éstos son hechos históricos importantes que explicaremos con mayor detalle en el próximo capítulo. Por el momento, sin embargo, quisiera atraer la atención del lector a la metodología de List, es decir, a su enfoque histórico de la economía.

Este enfoque, sí se aplica apropiadamente, no se limita a la recolección y catalogación de hechos históricos con la esperanza de que de ellos surgirá naturalmente una pauta. Lo que hace, más bien, es buscar pautas históricas permanentes, construir teorías para explicarlas y aplicar estas teorías a problemas contemporáneos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los cambios en las circunstancias tecnológicas, institucionales y políticas.

Este enfoque, que es concreto e inductivo, contrasta visiblemente con el enfoque neoclásico actualmente dominante, el cual está basado en métodos abstractos y deductivos. De hecho, este tipo de metodología fue la baza principal de la Escuela Histórica Alemana, que fue la principal escuela en economía en muchos países europeos continentales antes de la Segunda Guerra Mundial y que está presente en obras escritas en inglés por autores como Polanyi o Shonfield^[13]. La escuela incluía, entre sus principales miembros, a autores como Wilhelm Roscher, Bruno Hildebrand, Karl Knies, Adolph Wagner (el de la famosa Ley de Wagner)^[14], Gustav Schmoller, Werner Sombart y (discutiblemente) Max Weber. Weber, actualmente conocido, de forma errónea, sólo como sociólogo, fue de hecho profesor de Economía en las universidades de Freiburg y Heidelberg.^[15]

En la actualidad rara vez se reconoce que la influencia de la Escuela Histórica Alemana antes de la Segunda Guerra Mundial trascendió ampliamente a Europa continental. Sin embargo, la escuela causó una fuerte impresión en uno de los padres fundadores de la economía neoclásica, Alfred Marshall, quien señaló que su obra “ha conseguido más que casi ninguna otra cosa ampliar nuestras ideas, aumentar nuestro conocimiento sobre nosotros mismos y ayudarnos a entender el plan central, por así decirlo, del gobierno divino del mundo”^[16].

A finales del siglo XIX y principios del XX, importantes economistas estadounidenses estuvieron directa e indirectamente influenciados por esta

escuela.^[17] Aunque más tarde se apartara de su influencia, el santo patrón de la economía neoclásica estadounidense John Bates Clark, en cuyo nombre se otorga el premio más prestigioso concedido a los jóvenes economistas estadounidenses, fue a Alemania en 1873 y estudió con Roscher y Knies.^[18] Richard Ely, uno de los principales economistas estadounidenses de la época, también estudió con Knies, y posteriormente influyó en la escuela institucionalista estadounidense a través de su discípulo John Commons.^[19] Ely fue uno de los padres fundadores de la Asociación Económica Americana (American Economic Association, AEA). Hasta el día de hoy, la principal conferencia pública de la reunión anual de la asociación se imparte en su nombre, aunque son pocos los actuales miembros de la AEA que saben quién era.

Tras la Segunda Guerra Mundial, cuando el desarrollo de los países post-coloniales pasó a ser un tema crucial, el enfoque histórico fue desarrollado con gran éxito por muchos de los padres fundadores de la “economía del desarrollo”.^[20] Personas como Arthur Lewis, Walt Rostow y Simon Kuznets formularon su teoría de las “etapas” del desarrollo económico sobre la base de su amplio conocimiento de la historia de la industrialización en los países desarrollados.^[21] También resultó influyente la tesis del “desarrollo tardío” del historiador económico estadounidense nacido en Rusia Alexander Gerschenkron, quien, basándose en las experiencias europeas de industrialización, sostuvo que el creciente desarrollo de la tecnología haría necesario que los países que se embarcaban en la industrialización desplegaran vehículos institucionales más poderosos para movilizar la financiación industrial. La obra de Gerschenkron proporciona un importante telón de fondo a la obra pionera de Hirschman sobre economía del desarrollo. El clásico manual de Kindleberger sobre economía del desarrollo hace una extensa referencia a las experiencias históricas de los países en desarrollo, también con numerosas referencias a Gerschenkron.^[22]

En los años sesenta, con el auge de la economía del desarrollo, se publicaron, incluso, algunas colecciones de ensayos con el propósito explícito de derivar lecciones para los países actualmente en desarrollo de las experiencias históricas de los países desarrollados.^[23] Ya en 1969, Gustav Ranis, un importante economista del desarrollo neoclásico (aunque de una cosecha más antigua y más amable), escribió un artículo titulado “El desarrollo económico en perspectiva histórica” para la *American Economic Review*, publicación clave de la escuela dominante.^[24]

Desafortunadamente, durante las últimas dos décadas, la economía del desarrollo y la historia económica —dos subcampos de la economía para los cuales el enfoque histórico es muy relevante— han estado dominados por la economía neoclásica de la escuela dominante, que rechaza categóricamente este tipo de razonamiento inductivo. El desafortunado resultado de ello fue que la actual discusión sobre políticas de desarrollo económico resulta sorprendentemente ahistórica.

La literatura del desarrollo está, ciertamente, llena de proposiciones basadas en la teoría (por ejemplo, que el libre comercio beneficia a todos los países) y puede, por lo tanto, basarse ampliamente en experiencias contemporáneas (por ejemplo, la literatura sobre el “Estado desarrollista” de Asia Oriental). Sin embargo, son muy poco frecuentes en la actualidad las argumentaciones basadas en las experiencias históricas de los países actualmente desarrollados (en adelante PAD). Hay, ciertamente, algunas referencias históricas dispersas, y que además suelen referirse únicamente a Inglaterra y Estados Unidos. Las supuestas historias de libre comercio y libre mercado de estos países se señalan como ejemplos para los países en desarrollo. Sin embargo, las explicaciones sobre los casos británico y estadounidense son extremadamente selectivas y, por ende, engañosas, tal como se verá con mayor claridad más adelante en esta obra.

El caso es que, desafortunadamente y con unas pocas excepciones notorias, son pocos los estudios serios realizados durante las décadas pasadas que aplican el enfoque histórico para el estudio del desarrollo económico.^[25] Ésta es la razón por la cual uno de los propósitos de este libro sea el de reafirmar la utilidad del enfoque histórico mediante su aplicación a la crítica de los actuales discursos populares sobre “buenas políticas” y “buen gobierno”. Esta afirmación, sin embargo, puede dar al lector la impresión equivocada de que el principal propósito de esta obra es probar la validez de un enfoque concreto, usando el caso de la aplicación de una política como materia prima. Ése no es el principal objetivo; lo es la discusión de un problema contemporáneo con ayuda de la historia. Argumentaré además que, dados los debates actuales sobre las “buenas” políticas e instituciones, este enfoque es particularmente relevante en este momento.

El libro se centra en el siglo XIX y principios del XX, aproximadamente entre el fin de las Guerras Napoleónicas (1815) y el comienzo de la Primera Guerra Mundial (1914), el período en el que la mayor parte de los países actualmente desarrollados estaban pasando por sus revoluciones industriales. En algunos casos, sin embargo, ampliaremos nuestro mero temporal.

Inglaterra, por ejemplo, merece nuestra atención desde el siglo XIV en adelante, dada su condición de pionera en muchos ámbitos de la política económica y de la política de desarrollo industrial. La Prusia del siglo XVIII es otro caso especial que merece nuestra atención en lo que respecta a sus reformas organizativas y al desarrollo de nuevos métodos de promoción industrial guiados por el Estado. Otras excepciones que serán discutidas aquí son las experiencias posteriores a la Segunda Guerra Mundial de países como Japón y Francia, que consiguieron generar un impresionante crecimiento económico sobre la base de la radical transformación institucional que se produjo tras la guerra.

Se ha hecho un esfuerzo para cubrir la mayor parte de países posibles. Aunque este intento de tratar un amplio espectro de ejemplos refuerza nuestros principales hallazgos, también invita necesariamente a las críticas de los especialistas en la historia económica de esos países. Es de esperar y lo aceptamos de muy buen grado. Porque no sólo esperamos incentivar a los economistas del desarrollo a reconsiderar la base histórica de sus teorías, sino que también querríamos que los historiadores de la economía se volvieran más conscientes de las implicaciones teóricas de sus obras. Si ésta logra dar pie a un debate sobre los aspectos generales y las particularidades discutidas en las páginas que siguen, entonces habrá alcanzado su principal objetivo.

También se ha hecho un esfuerzo especial para incorporar al libro ejemplos de fuera de los países más “importantes”, y por lo tanto mejor conocidos (es decir, el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Francia, Japón), por lo que pueden sacarse conclusiones más generales. Sin embargo, la cobertura de otros países es necesariamente más restringida debido a la importante carencia de estudios en lengua inglesa sobre esos temas. He intentado en parte superar este problema con ayuda de asistentes de investigación que hablan otras lenguas, pero las limitaciones de semejantes métodos son evidentes. Hay que señalar, además, que sigue siendo muy valioso examinar las experiencias de los países supuestamente mejor conocidos, en especial porque existen muchos mitos y concepciones erróneas sobre sus historias.

La distinción entre políticas e instituciones que adopto en el libro es necesariamente arbitraria. Según el uso corriente, puede decirse que las instituciones son arreglos más permanentes, mientras que las políticas se cambian con mayor facilidad. Por ejemplo, subir los aranceles de ciertas industrias constituiría una “política”, mientras que el propio arancel puede ser considerado una “institución”. Sin embargo, estas distinciones sencillas se

derrumban con facilidad. Así, el derecho de patentes puede ser considerado como una “institución”, pero un país podría adoptar una “política” de no reconocer las patentes, como hicieron de hecho Suiza y Holanda hasta principios del siglo xx. De la misma manera, cuando examinemos el derecho de la competencia lo haremos en el contexto de las instituciones de control de la gestión empresarial, pero también como parte de la política industrial.

1.3. LOS CAPÍTULOS

El capítulo 2 trata principalmente de lo que en la actualidad llamamos políticas industriales, comerciales y tecnológicas (o políticas ICT para abreviar). Esto es porque, en mi opinión, las diferencias en estas políticas separan a los países que han tenido más éxito en la generación de crecimiento y cambio industrial de los demás países. Las políticas ICT se han mantenido en los últimos cientos de años en el centro de las controversias de la teoría del desarrollo económico. Esto no supone, desde luego, que otras políticas no sean importantes para el desarrollo.^[26] Tampoco supone que el crecimiento económico (aún menos el crecimiento industrial) sea todo lo que importa, aunque yo creo que el crecimiento es la clave para lograr un desarrollo económico en sentido amplio.

El capítulo 2 se centra en un menor número de países que el capítulo siguiente, que trata sobre instituciones. Esto se debe, sobre todo, a que las políticas son más difíciles de caracterizar que las instituciones, dado que son, tal como las he definido, más variables. Así, por ejemplo, podemos fechar la legislación formal, la responsabilidad limitada o los bancos centrales (aunque pueda ser más difícil definir el punto exacto en que la institución en cuestión pasó a ser ampliamente aceptada y efectiva), pero es mucho más difícil demostrar que, por ejemplo, Francia tuvo una política de libre comercio durante la última parte del siglo xix. Debido a la dificultad involucrada en identificar con claridad la existencia y la entidad de unas políticas específicas, sentí que era necesario incluir más explicaciones sobre países, lo que a su vez me impidió poder cubrir tantos países en el capítulo sobre políticas como en el capítulo sobre instituciones (capítulo 3).

El capítulo 3 cubre un espectro más amplio, tanto geográfico como conceptual. En parte por la complejidad institucional de las sociedades modernas, y también porque nuestro entendimiento de instituciones son realmente críticas para el desarrollo económico es limitado, en el capítulo se consideran un número relativa-mente importante de instituciones. Incluyen la

democracia, la burocracia, el poder judicial, los derechos de propiedad (especialmente los derechos de propiedad intelectual), las instituciones de control de la gestión empresarial (responsabilidad limitada, derecho de quiebra, requisitos de auditoría/transparencia, derecho de competencia), instituciones financieras (banca, banco central, regulación de garantías, instituciones de finanzas públicas), instituciones de protección social y de trabajo (leyes sobre trabajo infantil, instituciones que regulan las horas de trabajo de los adultos y las condiciones de trabajo). En la medida en que soy consciente, esta obra es única en el sentido en que proporciona información sobre una gama tan amplia de instituciones en un gran número de países.

El capítulo 4, el capítulo final del libro, vuelve a la pregunta central: ¿están tratando los países desarrollados de “retirar la escalera” por la que han trepado, impidiendo a los países en desarrollo la adopción de las políticas e instituciones que ellos mismos usaron?

Sostendré que la actual ortodoxia política equivale a “retirar la escalera”. La promoción de la industria naciente (pero no sólo la protección de aranceles, me apresuro a añadir) ha sido la clave del desarrollo de la mayor parte de las naciones, y las excepciones han estado limitadas a pequeños países situados en la cinta tecnológica mundial o muy cerca de ella, como por ejemplo Holanda y Suiza. Impedir que los países en desarrollo adopten estas políticas constituye una seria limitación a su capacidad de desarrollarse económicamente.

En el caso de las instituciones la situación es más compleja. Mi principal conclusión es que muchas de las instituciones que actualmente se consideran necesarias para el desarrollo económico fueron, en gran medida, el resultado, más que la causa, del desarrollo económico en los países actualmente desarrollados. Esto *no* quiere decir que los países en desarrollo no deban adoptar las instituciones actualmente predominantes en los países desarrollados (aunque, en sentido opuesto, no deberían adoptar las políticas industriales y comerciales que ahora se aplican en los países desarrollados). Puede, incluso, que algunas de estas instituciones sean beneficiosas para la mayoría de los países en desarrollo, si bien no necesariamente para todos, aunque las formas exactas que deberían asumir son tema de controversia. Así, por ejemplo, se necesita un banco central para gestionar el riesgo financiero sistémico, pero es debatible si el banco central debe tener una independencia política casi absoluta y centrarse exclusivamente en el control de la inflación, que es lo que sostiene la ortodoxia actual. Desde luego, dado que muchas instituciones potencialmente benéficas sólo se han desarrollado después de

dolorosas lecciones económicas y luchas políticas, sería estúpido para los países en desarrollo renunciar a las ventajas de ser los últimos en llegar que se derivan de la posibilidad de la “actualización institucional”.

Sin embargo, no hay que exagerar los beneficios de la actualización institucional, dado que no todas las instituciones de “nivel global” son necesariamente beneficiosas para todos los países en desarrollo. Por mencionar algunos ejemplos que discutiré en profundidad más adelante, puede que unos derechos de propiedad intelectual rigurosos no sean beneficiosos para la mayor parte de los países en desarrollo. De la misma manera, algunas otras instituciones, tales como la regulación *antitrust*, posiblemente no les sean tan necesarias, lo que supone que el resultado neto de adoptar tales instituciones puede hasta ser negativo, dado que la creación y el mantenimiento de estas instituciones exigen recursos, en particular recursos humanos cualificados, que suelen escasear. También se plantea la cuestión de si la introducción de instituciones “avanzadas” en países que no están preparados para ellas supone que estas instituciones no funcionarán tan bien como debieran. Además, no deberíamos perder de vista el hecho de que los países actualmente en desarrollo tienen en realidad unos niveles mucho más altos de desarrollo institucional en comparación con los PAD cuando éstos estaban en estadios equivalentes de desarrollo (véase el apartado 3.3.3 del capítulo 3). Si esto es así, puede que el espacio para la mejora efectiva de las instituciones en estos países a corto plazo sea relativamente reducido.

Desde esta perspectiva, también podríamos decir que hay un elemento de “retirar la escalera” en el discurso dominante sobre el desarrollo en lo que respecta a la mejora institucional, en la medida en que algunas de las instituciones que se exigen a los países en desarrollo son irrelevantes o dañinas dado su estadio de desarrollo y en la medida en que su gestión resulta costosa.

1.4. UNA “ADVERTENCIA SANITARIA”

Lo que va a decirse en este libro molestará sin duda a mucha gente, tanto intelectual como moralmente. Muchos de los mitos que han aceptado como válidos o en los que incluso han creído con fervor se pondrán en duda, de la misma manera en que yo tuve que poner en duda muchos de mis propios supuestos en el proceso de la investigación realizada para esta obra. Puede que algunas de las conclusiones les resulten moralmente incómodas a algunos lectores. No defiendo, desde luego, que los argumentos que expongo tengan

ninguna superioridad moral. Espero, sin embargo, revelar algunas de las complejidades que rodean estas cuestiones, oscurecidas durante mucho tiempo por argumentaciones ahistóricas y a menudo moralistas.

CAPITULO 2

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO: LA POLÍTICA INDUSTRIAL LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA POLÍTICA TECNOLÓGICA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo anterior señalé que los intentos de aplicar las lecciones aprendidas de la experiencia histórica de los países desarrollados a los problemas del desarrollo contemporáneo han sido sorprendentemente pocos. Además, como veremos más tarde con mayor claridad, las escasas referencias a estas experiencias históricas tienden a estar llenas de mitos que apoyan la versión ortodoxa de la historia de la política económica de los PAD, la cual hace hincapié en los beneficios del libre comercio y en la política industrial del *laissez-faire*. La historia, que está en la base de prácticamente todas las recomendaciones dirigidas a aplicar políticas del tipo de las del Consenso de Washington, es aproximadamente la siguiente.^[1]

A partir del siglo XVIII, el éxito industrial de la Inglaterra del *laissez-faire* demostró la superioridad de las políticas de libre mercado y libre comercio. Mediante estas políticas, que liberaron la energía empresarial de la nación, Inglaterra superó a la intervencionista Francia, su principal competidora en la época, y se estableció como la principal potencia económica mundial. Ésta pudo entonces desempeñar el papel de artífice y de potencia hegemónica del nuevo orden económico mundial “liberal”, sobre todo tras abandonar, en 1846, su deplorable protección agrícola (las Leyes del Trigo) y otros remanentes de viejas medidas proteccionistas mercantilistas.

En su camino hacia ese orden mundial liberal, el arma definitiva de Inglaterra fue un éxito económico basado en un sistema de libre mercado/libre comercio. Esto hizo que otros países se dieran cuenta de las limitaciones de sus políticas mercantilistas, por lo que empezaron a adoptar el libre comercio (o al menos un comercio más libre) a partir, aproximadamente, de 1860. Sin embargo, el proyecto de Inglaterra recibió una gran ayuda de las obras de sus economistas clásicos, como por ejemplo Adam Smith y David Ricardo, quienes demostraron teóricamente la superioridad de la política del *laissez-*

faire, en particular el libre comercio. Según Willy de Clercq, comisario de Relaciones Económicas Exteriores de las Comunidades Europeas durante las primeras épocas de la Ronda Uruguay (1985-9):

Sólo en tanto que resultado de la legitimidad teórica del libre comercio en comparación con el extendido mercantilismo que demostraron David Ricardo, John Stuart Mill y David Hume, Adam Smith y otros autores provenientes de la Ilustración escocesa, y a consecuencia de la estabilidad relativa proporcionada por el Reino Unido como la única y relativamente benevolente superpotencia o hegemón durante la segunda mitad del siglo XIX, el libre comercio pudo desarrollarse por primera vez [a fines del siglo XIX].^[2]

Este orden mundial liberal, perfeccionado alrededor de 1870, estaba basado en políticas industriales de *laissez-faire* dentro del país, en barreras débiles para con los flujos internacionales de bienes, capitales y trabajo, así como en una estabilidad macroeconómica, tanto nacional como internacional, que estuvo garantizada por el Patrón Oro y por el principio de los presupuestos equilibrados. A ello le siguió un período de prosperidad sin precedentes.

Desafortunadamente, según esta historia, las cosas empezaron a torcerse con el estallido de la Primera Guerra Mundial. En respuesta a la inestabilidad del sistema económico y político mundial que siguió, los países tuvieron, una vez más, que empezar a erigir barreras comerciales. En 1939, Estados Unidos abandonó el libre comercio y empezó a aplicar el infame arancel Smoot-Hawley. Según De Clercq, este arancel “tuvo efectos desastrosos sobre el comercio internacional y, tiempo después [...], en el crecimiento económico y en el empico de Estados Unidos. Actualmente algunos economistas creen incluso que la Gran Depresión estuvo causada principalmente por estos aranceles”^[3]. Hasta Alemania y Japón levantaron altas barreras comerciales, y empezaron también a crear poderosos cárteles, estrechamente vinculados con el fascismo y con la agresión externa de estos países en las décadas siguientes.^[4] El sistema de libre comercio mundial terminó finalmente en 1932, cuando el Reino Unido, hasta entonces su principal impulsor, sucumbió a la tentación y reintrodujo los aranceles. La resultante contracción e inestabilidad de la economía mundial y, luego, la Segunda Guerra Mundial destruyeron los últimos remanentes del primer orden mundial liberal.

Tras la Segunda Guerra Mundial, dice la historia, se hizo algún progreso significativo en materia de liberalización comercial mediante las primeras

conversaciones sobre el GATT (General Agreement on Trade and Tariffs “Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles”). Sin embargo, los enfoques *dirigistes* de la gestión económica dominaron la escena política hasta la década de los años setenta en el mundo desarrollado, y hasta principios de la de los ochenta en los países en desarrollo (así como en el mundo comunista hasta su colapso en 1989). Según Sachs y Warner, cierto número de factores contribuyeron a la búsqueda del proteccionismo y al intervencionismo en los países en desarrollo.^[5] Prevalcieron teorías “erróneas”, tales como el argumento de la industria naciente, la teoría del “gran empujón” de Rosensetin-Rodan (1943) y el estructuralismo latinoamericano, por no hablar de las diversas teorías marxistas. Las políticas proteccionistas estuvieron también motivadas por exigencias políticas, tales como la necesidad de edificar la nación y la necesidad de “agenciarse” a ciertos grupos de interés. Hubo también legados del control en tiempos de guerra que persistieron en tiempos de paz.

Afortunadamente, se sostiene, las políticas intervencionistas han sido abandonadas en buena medida en todo el mundo desde la década de 1980 con el surgimiento del neoliberalismo, que hace hincapié en las virtudes del gobierno reducido de las políticas del *laissez-faire* y de la apertura internacional. A fines de la década de 1970 el crecimiento económico había empezado a debilitarse en la mayor parte de los países del mundo desarrollado, con la excepción de los de Asia y Asia Oriental, que ya estaban acometiendo “buenas” políticas. Este fallo de crecimiento, que a menudo se manifestó en las crisis económicas de principios de la década de 1980, puso al descubierto las limitaciones del intervencionismo y del proteccionismo al viejo estilo.

A resultas de ello, la mayor parte de los países en desarrollo han acabado adoptando reformas políticas neoliberales. Las más simbólicas de estas conversiones son, según Bhagwati, la aplicación por parte de Brasil de la doctrina neoliberal bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, un importante teórico de la Dependencia hasta la década de 1980; la entrada del tradicionalmente anti-estadounidense México en el TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y los avances hacia una economía más abierta y liberal por parte de la India, que en un tiempo fue el bastión del proteccionismo y de la regulación.^[6] El momento de gloria de este avance hacia la liberalización y la apertura económica fue el de la caída del comunismo en 1989, que finalmente acabó con la “anomalía histórica” del

sistema comercial cerrado que había predominado en los primeros años de postguerra.^[7]

Al combinarse con el establecimiento de las nuevas instituciones de gobernanza global representadas por la OMC, estos cambios políticos a nivel nacional han creado un nuevo sistema económico global que es comparable en su potencial prosperidad sólo con la temprana “edad de oro” del liberalismo (1870-1914).^[8] Renato Ruggiero, el primer director general de la OMC, sostiene que gracias a este nuevo orden mundial tenemos ahora “el potencial para erradicar la pobreza global en los primeros años del próximo siglo [XXI], una idea utópica hasta hace unas pocas décadas, pero que hoy día es una posibilidad real”^[9].

Como veremos más adelante, esta historia describe un cuadro bien construido pero básicamente erróneo. Hay que aceptar, desde luego, que también, en cierto sentido, el período de finales del siglo XIX puede describirse con acierto como una era de *laissez-faire*

TABLA 2.1

**ARANCELES MEDIOS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
PARA UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DESARROLLADOS EN SUS ETAPAS
INICIALES DE DESARROLLO (medias ponderadas en porcentajes de valor)^[*]**

| | 1820 ^[*] | 1875 ^[*] | 1913 | 1925 | 1931 | 1950 |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|------|------|------|------|
| Austria ^[*] | R ^[*] | 15-20 | 18 | 16 | 24 | 18 |
| Bélgica ^[*] | 6-8 | 9-10 | 9 | 15 | 14 | 11 |
| Dinamarca | 25-35 | 15-20 | 14 | 10 | s.d. | 3 |
| Francia | R | 12-15 | 20 | 21 | 30 | 18 |
| Alemania ^[*] | 8-12 | 4-6 | 13 | 20 | 21 | 26 |
| Italia | s.d. | 8-10 | 18 | 22 | 46 | 25 |
| Japón ^[*] | R | 5 | 30 | s.d. | s.d. | s.d. |
| Países Bajos ^[*] | 6-8 | 3-5 | 4 | 6 | s.d. | 11 |
| Rusia | R | 15-20 | 84 | R | R | R |
| España | R | 15-20 | 41 | 41 | 63 | s.d. |
| Suecia | R | 3-5 | 20 | 16 | 21 | 9 |
| Suiza | 8-12 | 4-6 | 9 | 14 | 19 | s.d. |
| Reino Unido | 45-55 | 0 | 0 | 5 | s.d. | 23 |
| Estados Unidos | 35-45 | 40-50 | 44 | 37 | 48 | 14 |

Fuente: Bairoch, 1993, p. 40, tabla 3.3.

Para empezar, tal como puede observarse en la tabla 2.1, hubo un período a fines del siglo XIX, aunque breve, en el que en importantes sectores de la economía mundial predominaron los regímenes de libre comercio. A partir de 1846, con la derogación de las Leyes del Trigo, el Reino Unido dio un vuelco decisivo hacia un régimen de libre comercio unilateral (completado en la década de 1860), aunque esta iniciativa se basó en su superioridad económica, indiscutible en ese momento, y estuvo inextricablemente vinculada a su política imperial. Entre 1860 y 1880, muchos países europeos redujeron sustancialmente sus niveles de protección arancelaria. Al mismo tiempo, la mayor parte del resto del mundo se vio obligada a practicar el libre comercio mediante el colonialismo (véase el apartado 2.3.1) y en los casos de unos pocos países nominalmente “independientes” (como los países latinoamericanos. China, Tailandia —entonces Siam—, Irán —entonces Persia— y Turquía —entonces el Imperio otomano—), a través de tratados desiguales (véase el apartado 2.3.2). Sin lugar a dudas, la obvia excepción a esto fue Estados Unidos, que mantuvo barreras arancelarias muy elevadas incluso durante este período. Sin embargo, dado que la economía de Estados Unidos era aún una parte relativamente pequeña de la economía mundial, puede que sea razonable decir que esto fue lo más cercano al libre comercio que el mundo ha conocido alguna vez (o, probablemente, que llegue a conocer).

Todavía más importante es el hecho de que la intervención estatal anterior a la Primera Guerra Mundial (y quizás, incluso, a la Segunda Guerra Mundial) era, según los criterios modernos, bastante limitada. Antes de la década de 1930, por ejemplo, tanto la hegemonía de la doctrina del presupuesto equilibrado como el limitado alcance del sistema tributario (debido, entre otras cosas, a la ausencia de personal y de impuestos a la renta empresarial en la mayor parte de los países) limitaron considerablemente las posibilidades de aplicar una política presupuestaria activa. La reducida base impositiva restringía los presupuestos gubernamentales, por lo que era difícil hacer grandes desembolsos para fines de desarrollo, aun en caso de que el gobierno tuviera intenciones de hacerlos, los ferrocarriles son una excepción obvia en un buen número de países. En la mayor parte de los países no existió un banco central propiamente dicho hasta principios del siglo xx, por lo que el alcance de la política monetaria fue también muy limitado. En general, los bancos eran de propiedad privada y estaban escasamente regulados por el Estado, por lo que la posibilidad de usar “programas de crédito directo”, tan usados y con mucho éxito en países como Japón, Corea, Taiwán y Francia durante el período de posguerra, fue extremadamente limitada. Medidas como la nacionalización de la industria o los planes de inversión indicativos, prácticas que se aplicaron en muchos países europeos, especialmente en Francia, Austria y Noruega hasta bien avanzada la posguerra, se consideraban impensables fuera de tiempos de guerra antes de la Segunda Guerra Mundial. Una consecuencia de alguna manera paradójica de todas estas limitaciones fue que la protección arancelaria fuera una herramienta política mucho más importante en el siglo xix que en nuestra época.

A pesar de estas limitaciones, y tal como he señalado en el capítulo 1 y demostraré con más detalle en el resto de éste, prácticamente todos los PAD aplicaron activamente políticas industriales, comerciales y tecnológicas (ICT) intervencionistas con el objetivo de promover industrias nacientes durante sus etapas de actualización.^[10] Como veremos más adelante, existieron algunas aparentes excepciones a esto, como por ejemplo los casos de Suiza y de los Países Bajos, pero éstos eran países que estaban en la frontera tecnológica o muy cerca de ella, por lo que, por definición, no les hacía falta promover demasiado sus industrias nacientes. Algunos países usaron políticas ICT activas aún tras conseguir actualizarse con éxito (Inglaterra a principios del siglo xix, Estados Unidos a principios del xx). La protección arancelaria era, evidentemente, una herramienta política muy importante en el paquete de

políticas ICT que usaron los PAD, pero, como explicaremos después, no fue en modo alguno la única que usaron ni necesariamente la más importante.

En el frente comercial, los subsidios y las primas a la exportación en insumos se usaron frecuentemente para promover las exportaciones. Los gobiernos, además de otorgar subsidios a la industria, usaban diversos programas de inversión pública, especialmente en infraestructura, pero también en manufacturas. Los gobiernos apoyaron las adquisiciones de tecnología foránea, a veces por medios legales, tales como la financiación de viajes de estudios y estancias de aprendizaje, y otras a través de medidas ilegales, que incluían el apoyo al espionaje industrial, la introducción de máquinas de contrabando y la negativa a reconocer las patentes extranjeras. El desarrollo de las capacidades tecnológicas internas se incentivó mediante la concesión de ayudas económicas para investigación y desarrollo, educación y formación profesional. También se tornaron medidas para aumentar el conocimiento de las tecnologías avanzadas (por ejemplo, la creación de fábricas modelo, la organización de exposiciones, la exención de impuestos a la maquinaria importada por las empresas del sector privado). Además, algunos gobiernos crearon mecanismos institucionales que facilitaban la cooperación público-privada (por ejemplo, empresas de capital mixto y asociaciones industriales estrechamente vinculadas al gobierno). Es destacable que muchas de estas políticas se ven con muy malos ojos en la actualidad, aun cuando no han sido declaradas explícitamente como ilegales en los acuerdos bilaterales y multilaterales.

Cuando alcanzaron la frontera tecnológica, los PAD llevaron a cabo una serie de políticas para ayudarse a avanzar en relación a sus competidores existentes y potenciales. El caso de Inglaterra, dado el largo tiempo en que mantuvo su posición de “economía frontera”, es muy claro a este respecto, pero también otros países usaron medidas similares según sus posibilidades. Inglaterra puso en práctica medidas para controlar la transferencia de tecnología a sus competidores potenciales (por ejemplo, controles sobre la migración de mano de obra cualificada o la exportación de maquinaria) y presionó a los países menos desarrollados para que abrieran sus mercados, en caso necesario por la fuerza. Sin embargo, las economías que intentaban actualizarse y que no eran colonias formales ni informales no se resignaron sencillamente a aceptar estas medidas restrictivas, sino que emplearon una amplia gama de medidas para intentar superar los obstáculos creados por esas restricciones, recurriendo incluso a medios “ilegales”, tales como atraer a trabajadores extranjeros o al contrabando de maquinaria.^[11]

2.2. LAS ESTRATEGIAS DE ACTUALIZACIÓN

En este apartado examino las experiencias de un buen número de PAD — Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Francia, Suiza, Bélgica, los Países Bajos, Suiza, Japón, Corea y Taiwán— y explico el tipo de políticas industriales, comerciales y tecnológicas (ICT) que usaron cuando eran países en desarrollo. Demostraré que, en la mayoría de estos países, las políticas que se usaron son casi las contrarias a las que la actual ortodoxia dice que emplearon “y actualmente recomienda que los países en desarrollo actuales deberían usar también”.

2.2.1. INGLATERRA

Como fuente intelectual de las modernas doctrinas del *laissez-faire* y como el único país que puede afirmar que practicó un libre comercio absoluto en un determinado período de su historia, la opinión mayoritaria es que Inglaterra se desarrolló sin una intervención estatal significativa. Sin embargo, esto no podría estar más lejos de la verdad.

Inglaterra entró en su era postfeudal (siglos XIII y XIV) como una economía relativamente atrasada. Antes de 1600 era una importadora de tecnología proveniente de la Europa continental.^[12] Se basaba en exportaciones de lana virgen y, en menor medida, de tejidos de lana de bajo valor añadido (lo que entonces se conocía como “tela corta”) a los entonces más avanzados Países Bajos, especialmente a las ciudades de Brujas. Gante e Ypres en Flandes, actualmente parte de Bélgica.^[13] Los monarcas británicos de la época gravaban estos productos principalmente por razones de recaudación pero, dado que los tejidos se gravaban menos que la lana virgen, esto alentaba la sustitución de importaciones en tejidos de lana y cierto grado de éxito en la exportación.^[14] Se cree que Eduardo III (1327-77) fue el primer rey que intentó deliberadamente desarrollar la fabricación local de tejidos de lana. Sólo usaba ropa confeccionada con tejidos ingleses para así dar ejemplo al resto del país;^[15] trajo tejedores flamencos, centralizó el comercio de la lana virgen y prohibió la importación de tejidos de lana.^[16]

Los monarcas de la dinastía Tudor siguieron impulsando el desarrollo de esta industria con lo que sólo puede describirse como una política de promoción deliberada de la industria naciente. El celebrado mercader, político y novelista del siglo XVIII Daniel Defoe describe esta política en su obra, actualmente casi olvidada. *A Plan of the English Commerce* [Un plan para el

comercio inglés] (1728).^[17] En ella describe con cierto detalle cómo los monarcas de la dinastía Tudor, especialmente Enrique VII (1485-1509) e Isabel I (1558-1603), transformaron Inglaterra de ser un país que se basaba principalmente en la exportación de lana virgen a los Países Bajos en la nación más importante del mundo en lo que respecta a la manufactura de la lana.^[18]

Según Defoe, Enrique VII, antes de su coronación en 1485, había “sido una especie de refugiado en la corte de su tía la duquesa de *Burgundy* [en cursiva en el original]”^[19]. Allí quedó muy impresionado con la prosperidad de los Países Bajos, basada en la manufactura de la lana, y a partir de 1489 puso en práctica maneras de promover la manufactura de la lana británica. Entre otras medidas, se enviaron misiones reales para identificar lugares adecuados para la manufactura de la lana,^[20] se trajeron trabajadores cualificados de los Países Bajos,^[21] se aumentaron los impuestos y hasta se prohibió temporalmente la exportación de lana virgen. Ramsay también documenta la legislación de 1489, 1512, 1513 y 1536, que prohibía las exportaciones de telas sin acabar, excepto en el caso de piezas rústicas por debajo de determinado valor de mercado. Esto, observa Ramsay, reflejaba la entonces “influyente opinión de que era preferible exportar lana en forma de tejido más que en estado virgen, por lo que era igualmente mejor exportar tejido totalmente acabado y teñido que en un estado semimanufacturado, con pelo y sin cortar”^[22].

Tal como insiste Defoe, Enrique VII se dio cuenta de que, dada la brecha tecnológica que existía entre Inglaterra y los Países Bajos, esta transformación tomaría mucho tiempo, y por lo tanto actuó de manera gradual.^[23] Así, pues, subió los impuestos a la exportación de lana virgen sólo cuando la industria estaba mejor asentada. Tan pronto como quedó claro que Inglaterra no tenía, sencillamente, la capacidad necesaria para procesar toda la lana virgen que producía, retiró la prohibición a la exportación de lana virgen que había impuesto.^[24] Según Defoe, no fue hasta la época de Isabel I (1587), casi cien años después de que Enrique VII empezara su política de sustitución de importaciones (1489), que Inglaterra tuvo la suficiente confianza en la competitividad internacional de su industria de manufactura de lana como para prohibir por completo la exportación de lana.^[25] Esto condujo, al cabo de un tiempo, a la ruina de los fabricantes de los Países Bajos.

Según el análisis de Defoe, además de esta política de sustitución de importaciones, hubo otros factores que contribuyeron a la victoria británica en la industria de la lana bajo el reinado de Isabel I. Algunos de estos factores

fueron fortuitos, como por ejemplo la inmigración de trabajadores textiles flamencos protestantes tras la guerra de la independencia de España en 1567. Sin embargo, otros factores fueron creados deliberadamente por el Estado. Para abrir nuevos mercados, Isabel I despachó enviados comerciales al Papa y a los emperadores de Rusia, Mongolia y Persia. Las inversiones masivas británicas para lograr la supremacía naval le permitieron irrumpir en nuevos mercados y a menudo colonizarlos y mantenerlos como mercados cautivos. [26]

Resulta difícil establecer la importancia relativa de los factores antes mencionados para explicar el éxito británico en la manufactura de la lana. Sin embargo, sí parece claro que, sin lo que no puede ser descrito de otro modo que como el equivalente del siglo XVI a la moderna estrategia de promoción de la industria naciente puesta en práctica por Enrique VII y proseguida más tarde por sus sucesores, habría resultado muy difícil, si no necesariamente imposible, que los británicos logaran este éxito inicial en la industrialización: sin esta industria clave, que explica al menos la mitad de los ingresos británicos en concepto de exportaciones durante el siglo XVIII, su Revolución Industrial podría haber resultado, como mínimo, muy difícil. [27]

La reforma de 1721 del derecho mercantil introducida por Robert Walpole, el primer primer ministro británico durante el reinado de Jorge I (1714-27), supuso un cambio sustancial en la manera de enfocar las políticas industrial y comercial británicas.

Anteriormente, las políticas gubernamentales británicas estaban por lo general enfocadas a la captura de comercio (sobre todo mediante la colonización y las Leyes de Navegación, que exigían que el comercio con Inglaterra tuviera lugar en barcos británicos) [28] y pretendían generar ingresos gubernamentales. La promoción de la manufactura de la lana, tal como se explicó más arriba, fue la excepción más importante a estas políticas; pero incluso esto fue en parte motivado por el deseo de generar mayores ingresos gubernamentales. En cambio, las políticas introducidas después de 1721 tenían el objetivo deliberado de promover las industrias manufactureras. Al introducir la nueva ley, Walpole afirmó, a través del discurso del rey al Parlamento:

Es evidente que nada contribuye tanto al bienestar público como la exportación de bienes manufacturados y la importación de materias primas extranjeras. [29]

La legislación de 1721 y los subsiguientes cambios políticos suplementarios incluían las siguientes medidas.^[30] En primer lugar, se rebajaron, e incluso se eliminaron por completo, los impuestos a la importación sobre materias primas usadas por los fabricantes.^[31] En segundo lugar, las primas a la importación para las materias primas empicadas para las manufacturas exportadas —una política que había sido bien establecida en el país desde los tiempos de Guillermo y María— se aumentaron.^[32] Por ejemplo, se redujo el impuesto sobre las pieles de castor y, en los casos de exportación, se concedía una exención de la mitad del impuesto pagado.^[33] En tercer lugar, se abolieron los impuestos a la exportación para la mayor parte de las manufacturas.^[34] En cuarto lugar, se subieron los impuestos sobre bienes manufacturados extranjeros significativamente. En quinto lugar, los subsidios a la exportación (“gratificaciones”) se extendieron a nuevos artículos tales como productos de seda (1722) y pólvora (1731), mientras que los ya existentes subsidios a la exportación de lona para velas y azúcar refinado se aumentaron (en 1731 y 1733, respectivamente).^[35] En sexto lugar, se introdujo una regulación para controlar la calidad de los productos manufacturados, especialmente los productos textiles, de manera que los fabricantes poco escrupulosos no pudieran dañar la reputación de los productos británicos en los mercados extranjeros.^[36]

Brisco resume el principio subyacente a esta nueva legislación como sigue:

[Los fabricantes] tenían que ser protegidos en casa de la competencia de productos extranjeros acabados; la libre exportación de artículos acabados debía asegurarse y, cuando fuera posible, había que impulsarla mediante gratificaciones y subsidios.^[37]

Algo que resulta muy interesante señalar aquí es que las políticas introducidas mediante la reforma de 1721, así como los principios subyacentes, eran curiosamente similares a los empleados por países como Japón, Corea y Taiwán durante el período de la posguerra, tal como veremos más adelante (apartado 2.2.7).

Con la Revolución Industrial de la segunda mitad del siglo XVIII, Inglaterra empezó a aumentar su liderazgo tecnológico sobre otros países. Sin embargo, aun así prosiguió con su política de promoción industrial, que mantuvo hasta mediados del siglo XIX. En aquel entonces su supremacía tecnológica era abrumadora.^[38]

El primero y principal componente de esta política era, claramente, la protección arancelaria. Tal como vimos en la tabla 2.1, Inglaterra mantenía unos aranceles muy altos en productos manufacturados aún en la década de 1820, unas dos generaciones después del comienzo de su Revolución Industrial, y cuando iba muy por delante de las naciones que competían con ella en desarrollo tecnológico. Además de la protección arancelaria, también se pusieron en práctica otras medidas. En primer lugar, Inglaterra prohibió las importaciones de productos de calidad superior de algunas de sus colonias en caso de que éstos supusieran un peligro para las industrias británicas. En 1699 la Ley de la Lana prohibió las exportaciones de productos de lana de las colonias y acabó con la industria irlandesa de la lana, en ese entonces de nivel superior (véase el apartado 2.3). En 1700 se impuso una prohibición a las importaciones de productos indios de algodón de calidad superior (“percales”), debilitando el que en ese momento era, plausiblemente, el sector de manufacturas de algodón más eficiente del mundo. La industria del algodón india fue destruida a continuación con el fin del monopolio de la Compañía de las Indias Orientales en el comercio internacional en 1813, cuando Inglaterra se había convertido en un productor más eficiente que este país (véase el apartado 2.3). En 1873, dos generaciones después de este hecho, se calculaba ya que el 40-45 por ciento de todas las exportaciones textiles de algodón británicas se dirigían a la India.^[39]

Hacia el final de las Guerras Napoleónicas de 1815, sin embargo, los confiados fabricantes británicos exigieron el libre comercio con una firmeza cada vez mayor. Para ese entonces, la mayoría de los fabricantes británicos estaban firmemente asentados como los más eficientes del mundo en la mayor parte de las industrias, excepto en unas pocas áreas limitadas en las que países como Bélgica y Suiza superaban en tecnología a Inglaterra (véase el apartado 2.2.6). Aunque una nueva Ley del Trigo promulgada en 1815 (Inglaterra había tenido numerosas Leyes del Trigo, que se remontaban a 1463) supuso un aumento en la protección agrícola, la presión para un comercio más libre iba en aumento.^[40]

Aunque hubo una ronda de reducciones arancelarias en 1833, el gran cambio llegó en 1846, cuando la Ley del Trigo fue abrogada y los aranceles sobre muchos bienes manufacturados se abolieron.^[41] La abrogación de la Ley del Trigo se solía considerar por entonces como la victoria final de la doctrina económica clásica-liberal sobre la errónea concepción mercantilista. Aunque no deberíamos subestimar el papel de la teoría económica en este cambio político, muchos historiadores más familiarizados con el período

señalan que probablemente deba entenderse como un acto de “imperialismo de libre comercio”^[42] que pretendía “frenar el avance hacia la industrialización en la Europa continental ampliando el mercado para los productos agrícolas y materias primas”^[43].

Evidentemente, muchos de los líderes clave de la campaña para rechazar la Ley del Trigo, como el político Robert Cobden o John Bowring, de la Junta de Comercio, concibieron su campaña precisamente en esos términos.^[44] El punto de vista de Cobden sobre esta cuestión se expone con claridad en el siguiente pasaje:

El sistema de factorías no se habría arraigado, con toda probabilidad, en América y en Alemania. Con la mayor certeza, no podría haberse desarrollado, como lo ha hecho, en esos dos Estados y en Francia, Bélgica y Suiza, mediante el fomento de las gratificaciones que la comida cara del artesano británico ha ofrecido al fabricante de esos países, alimentado a un precio más bajo.^[45]

Por muy simbólica que fuera la abrogación de la Ley del Trigo, el verdadero vuelco hacia el libre comercio no tuvo lugar hasta la década de 1850. Sólo con posterioridad a los presupuestos de Gladstone de la década de 1850, y especialmente en la década de 1860, en conjunción con el tratado de libre comercio anglo-francés (el llamado Tratado Cobden-Chevalier) firmado ese mismo año, fueron eliminados la mayor parte de los aranceles. El siguiente pasaje describe de forma sucinta la magnitud de la liberalización comercial que tuvo lugar en el Reino Unido durante la década de 1850:

En 1848, el Reino Unido tenía 1.146 artículos sujetos a derechos arancelarios; en 1860 tenía 48, siendo todos ellos, menos 12, artículos de lujo o de semi-lujo. Habiendo sido el más complejo de Europa, el sistema arancelario británico podría haberse impreso en “media página del Almanaque Whitaker”.^[46]

Cabe señalar en este sentido que el liderazgo tecnológico británico que permitió este vuelco hacia un régimen de libre comercio se había obtenido “detrás de unas altas y duraderas barreras arancelarias”^[47]. También cabe señalar que la liberalización generalizada de la economía británica que tuvo lugar a mediados del siglo XIX, de la que la liberalización comercial era sólo una parte, fue un tema muy controlado y supervisado por el Estado, y que no se logró mediante un enfoque de *laissez-faire*.^[48] Es destacable que Inglaterra “adoptó el Libre Comercio con una lentitud dolorosa: 84 años hubieron de

transcurrir desde la publicación de *La Riqueza de las Naciones* hasta el presupuesto de Gladstone de 1860; 31 desde Waterloo hasta la victoria ritual de 1846”^[49].

Además, el régimen de libre comercio no duró mucho tiempo. En la década de 1880, algunos apremiados fabricantes británicos estaban pidiendo protección. A principios del siglo xx la reintroducción del proteccionismo fue uno de los temas más candentes de la política británica, a medida que el país iba perdiendo rápidamente su ventaja manufacturera en relación a Estados Unidos y a Alemania: prueba de ello fue la influencia ejercida por la Liga para la Reforma Arancelaria, formada en 1903 bajo el liderazgo del carismático político Joseph Chamberlain.^[50] La era del libre comercio terminó cuando el Reino Unido reconoció finalmente que había perdido su preeminencia manufacturera y reintrodujo aranceles a gran escala en 1932.^[51]

2.2.2. ESTADOS UNIDOS

Tal como señaló List (véase el capítulo 1), Inglaterra fue el primer país que lanzó con éxito una estrategia de promoción a la industria naciente. Sin embargo, es probable que su usuario más ferviente haya sido Estados Unidos: el eminente historiador económico Paul Bairoch lo llamó una vez “la madre patria y bastión del moderno proteccionismo”^[52].

Este hecho, sin embargo, rara vez se reconoce en la literatura moderna, especialmente en la proveniente de Estados Unidos; incluso muchas personas que en otros aspectos están bien informadas no parecen estar al tanto. Nada menos que el historiador económico Clive Trebilcock, una autoridad en la Revolución Industrial europea, al comentar la introducción de aranceles en 1870 en Alemania, sostuvo que los aranceles estaban extendiéndose en todo el mundo, incluso “hasta en la América del libre comercio”^[53].

Aun en los casos en que se reconoce la existencia de aranceles elevados, su importancia es muy poco valorada. Por ejemplo, de acuerdo con el que hasta hace poco era el punto de vista convencional sobre la historia económica estadounidense, North menciona los aranceles una sola vez, sólo para despacharlos como un factor insignificante en la explicación del desarrollo industrial estadounidense. Sostiene, sin molestarse en desarrollar la cuestión y citando únicamente una fuente secundaria considerablemente sesgada (el estudio clásico de F. Taussig, 1892), que “mientras que los aranceles se volvieron cada vez más proteccionistas en los años posteriores a

la Guerra Civil, es dudoso que resultaran tan influyentes como para afectar seriamente la expansión de las manufacturas”^[54].

Sin embargo, una lectura más cuidadosa y menos sesgada de la historia revela que la importancia de la protección de la industria naciente en el desarrollo de Estados Unidos no podría haber sido mayor. A partir de los primeros tiempos de la colonización de lo que luego se convirtió en Estados Unidos, la protección de la industria interna fue una cuestión política controvertida. Para empezar, Inglaterra no quería industrializar las colonias, y aplicó en consecuencia políticas para ese fin (véase el apartado 2.3 para más detalles). En torno a la época de la independencia, los intereses agrícolas del Sur se oponían a toda protección, mientras que los intereses manufactureros del Norte —representados, entre otros, por Alexander Hamilton, el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos (1789-95)— querían imponerla.^[55]

Muchos señalan, por cierto, que fue Alexander Hamilton, en sus *Informes del Secretario del Tesoro sobre la Cuestión de las Manufacturas* (1791), y no Friedrich List, como suele pensarse, quien construyó sistemáticamente por primera vez el argumento de la industria naciente.^[56] De hecho, tal como señalan Henderson y Reinert, List empezó siendo un defensor del libre comercio y sólo se convirtió al credo de la industria naciente tras su período de exilio en Estados Unidos (1825-30). Mientras estaba allí conoció las obras de Alexander Hamilton y al entonces importante economista estadounidense y gran defensor de la protección de la industria naciente, Daniel Raymond.^[57]

En sus *Informes*, Hamilton sostenía que la competencia del extranjero y las “fuerzas de la costumbre” harían que las nuevas industrias que pronto se volvieran internacionalmente competitivas (“industrias nacientes”)^[58] no arrancarían en Estados Unidos a menos que sus pérdidas iniciales fueran garantizadas por ayudas gubernamentales. Estas ayudas, dijo, podrían tomar la forma de impuestos sobre las importaciones o, en casos raros, prohibiciones a la importación de determinados productos.^[59] Cabe señalar la gran similitud entre esta concepción y la abrazada por Walpole (véase el apartado 2.2.1), un hecho que no pasó desapercibido para los estadounidenses de la época, sobre todo para los oponentes políticos de Hamilton.^[60] A su vez, también debería señalarse que tanto el punto de vista de Walpole como el de Hamilton son considerablemente similares a la concepción que subyace a la política industrial de la posguerra en Asia Oriental (véase el apartado 2.2.7).

En principio Estados Unidos carecía de un sistema arancelario a nivel federal, y el intento de conceder al Congreso competencias arancelarias en 1781 fracasó.^[61] Cuando obtuvo competencias en materia impositiva, el

Congreso aprobó una ley arancelaria liberal (1789) que imponía un 5 por ciento de arancel plano sobre todas las importaciones, por ejemplo cáñamo, cristal y clavos. Muchos aranceles se aumentaron en 1792, aunque aún siguieron estando muy por debajo de lo recomendado por Hamilton, quien exigía un sistema generalizado de protección a la industria naciente y la concesión de subsidios. Posteriormente, y hasta la guerra con Inglaterra de 1812, el nivel arancelario promedio se quedó en alrededor de un 12,5 por ciento, pero para pagar los elevados gastos de guerra todos los aranceles se duplicaron en 1812.^[62]

Un vuelco importante en la política arancelaria tuvo lugar en 1816, cuando, como señaló List (capítulo 1), se introdujo una nueva ley para mantener el nivel arancelario cercano al que había en tiempos de guerra gracias a la considerable influencia política de las industrias nacientes que habían crecido bajo la protección “natural” acordada por la guerra contra Inglaterra. Se procedió así pese al hecho de que esa fuente de ingresos ya no se necesitaba; el algodón, la lana y los productos manufacturados de hierro recibieron una protección especial.^[63] En la ley arancelaria de 1816 casi todos los bienes manufacturados quedaron sujetos a aranceles de alrededor del 35 por ciento.^[64] La tabla 2.1 muestra que el nivel arancelario medio para los productos manufacturados en Estados Unidos en 1820 era de alrededor del 40 por ciento. Inicialmente esta medida fue bien acogida por todos, incluidos los Estados del Sur, que esperaban que contribuyera al crecimiento de las industrias en sus territorios. Sin embargo, los Estados del Sur pronto se pusieron en contra debido a su interés en importar productos manufacturados británicos de calidad superior y debido al fracaso del intento de hacer surgir industrias en sus propios territorios.^[65]

Los intereses agrarios del Sur, con la ayuda de las compañías navieras de Nueva Inglaterra (y especialmente de Nueva York), lograron derrotar proyectos de ley que establecían aranceles más elevados en 1820, 1821 y 1823.^[66] Sin embargo, en 1824, se estableció un arancel nuevo, aún más elevado. En 1828, el llamado Arancel de las Abominaciones dividió todavía más al país. Esto ocurrió porque en esa época los intereses agrícolas del Norte y del Oeste llevaban a gravar con elevados aranceles las materias primas o las manufacturas de bajo valor añadido que producían (como lana, cáñamo, lino, pieles y licor), creando así tensiones con los estados manufactureros de Nueva Inglaterra.^[67]

Aún se promulgó otra ley arancelaria en 1832. Ésta ofrecía un 40 por ciento de descuento promedio para los bienes manufacturados —una

reducción mucho menor que la que los sureños habían solicitado— y otorgaba una protección particularmente elevada a los productos de hierro y a los textiles (por ejemplo, 40-45 por ciento para los productos manufacturados de lana y 50 por ciento para los tejidos). Esto condujo a la llamada Crisis de la Nulificación, iniciada por la negativa de Carolina del Sur de aceptar la ley. Una propuesta de compromiso se aprobó en 1833; ofrecía pocas reducciones inmediatas, pero preveía la reducción gradual durante los diez años siguientes por debajo del 25 por ciento para los bienes manufacturados y del 20 por ciento para todos los productos. Sin embargo, tan pronto como esta reducción de diez años finalizó en 1842, se aprobó una nueva ley arancelaria que subía los derechos de aduana a niveles similares a los que tenían en 1832.^[68]

Hubo una reducción en la protección de la ley arancelaria de 1846, por más que el promedio *ad valorem* de los aranceles sobre las 51 categorías más importantes de productos importados seguía siendo del 27 por ciento. Hubo una reducción ulterior en 1857, posibilitada por la coalición de los demócratas con los fabricantes de tejidos que querían que la lana virgen se situara en la “lista libre” y los intereses de las compañías ferroviarias, que querían importar hierro extranjero libre de impuestos. Bairoch describe el período que transcurrió entre los años 1846 y 1861 como de “proteccionismo modesto”^[69]. Sin embargo, este proteccionismo sólo es “modesto” según los estándares históricos de Estados Unidos (véase la tabla 2.1). Cabe además señalar que, dados los altos costes de transporte del período, que se mantuvieron al menos hasta la década de 1870, los aranceles de Estados Unidos habrían sido una barrera mayor para el comercio internacional que los europeos, aun en el caso en que ambos hubieran estado al mismo nivel.^[70]

Sin embargo, la tensión creada en torno tanto a la cuestión arancelaria como a la de la esclavitud se mantuvo entre el Norte y el Sur, y finalmente culminó en la Guerra Civil (1861-5). Se suele considerar que la causa de la Guerra Civil fue únicamente la cuestión de la esclavitud, pero en realidad los aranceles fueron otro tema importante. Garraty y Carnes afirman que:

... la mayoría de los norteamericanos no habrían apoyado una guerra contra la esclavitud. La esclavitud fue la causa básica de la secesión, pero no la de la determinación del Norte a resistir la secesión, que resultó en el compromiso del pueblo para con la unión.^[71]

Dado que el Sur había considerado que los aranceles eran el mayor activo existente de la unión, en tanto que la abolición de la esclavitud era sólo una

posibilidad teórica, la importancia de la cuestión arancelaria como causa de la secesión no pudo haber sido mayor.

La victoria de Lincoln en las elecciones presidenciales de 1860 habría sido muy difícil, si no imposible, si los principales estados proteccionistas de Pensilvania y Nueva Jersey no hubieran traspasado su lealtad al Partido Republicano gracias a su compromiso electoral de mantener niveles elevados de protección.^[72] El compromiso (el “duodécimo punto” de la plataforma) fue deliberadamente redactado de forma ambigua para apaciguar a los miembros del partido que estaban a favor del libre comercio.^[73] Al mismo tiempo, seguía siendo aceptable para los estados proteccionistas, puesto que Lincoln era un “auténtico proteccionista oficial” y, por lo tanto, era considerado como alguien que no mantendría, una vez elegido, el espíritu del compromiso.^[74]

En los primeros tiempos de su carrera política Lincoln había sido un destacado miembro del férreamente proteccionista Partido Liberal y un seguidor entusiasta del carismático político Henry Clay. Clay abogaba por “el sistema americano”, que consistía en la protección a la industria naciente (“protección para las industrias nacionales”) y en el desarrollo de las infraestructuras (“mejoras internas”) en oposición declarada al “sistema británico” de libre comercio, y Lincoln compartía totalmente su punto de vista.^[75] Aunque durante la campaña Lincoln se vio obligado a mantener un perfil bajo en relación a la mayor parte de los temas controvertidos, incluyendo los aranceles, con el fin de mantener unido a un partido joven y con corrientes diversas^[76], manifestó con absoluta firmeza sus convicciones proteccionistas siempre que lo consideró necesario.^[77]

Aunque era coherentemente antiesclavista, Lincoln nunca había abogado antes por la abolición forzosa de la esclavitud; consideraba que los negros eran inferiores desde el punto de vista racial y estaba en contra de concederles el derecho al sufragio. Teniendo esto en cuenta, resultaba probablemente menos temible para los sureños en relación al tema de la esclavitud que en el frente arancelario tras su elección. En efecto, todavía en los primeros tiempos de la Guerra Civil, Lincoln dejó claro que era bastante partidario de permitir la esclavitud en los estados del Sur para mantener unida a la Unión. Puso en práctica la emancipación de los esclavos en el otoño de 1864 más como un movimiento estratégico para ganar la guerra que a partir de sus convicciones morales.^[78]

En 1862 se promulgó una nueva ley arancelaria. Estaba disfrazada de “compensación” por el aumento de los impuestos al consumo y por la imposición del impuesto a la renta de emergencia durante la Guerra Civil, de

modo que el margen previo de protección pudiera mantenerse. Esto subió los porcentajes a “sus niveles más elevados en treinta años, mucho más elevados, en muchos casos, que los nuevos impuestos indirectos acordados”^[79]. En 1864, los aranceles se subieron aún más, alcanzando unos porcentajes más elevados que nunca, para satisfacer las demandas de los gastos de guerra. Permanecieron en esos niveles tras la guerra, aunque otros impuestos internos fueron eliminados.^[80] De este modo, la victoria del Norte en la Guerra Civil permitió que Estados Unidos siguiera siendo el más ardiente practicante de la protección de la industria naciente hasta la Primera Guerra Mundial, incluso hasta la Segunda Guerra Mundial, con la notoria excepción de Rusia a principios del siglo xx (véase la tabla 2.1).^[81]

En 1913, tras la victoria electoral del Partido Demócrata, se adoptó el proyecto de ley sobre el Arancel Underwood, lo que llevó a “un importante aumento en las categorías de productos a los que se permitía la libre entrada y a una caída significativa de los impuestos a la importación promedio”^[82]. Esto redujo el arancel promedio sobre los bienes manufacturados desde el 44 por ciento al 30 por ciento. Pero el estallido de la Primera Guerra Mundial anuló la eficacia de esta ley, y en 1922, se promulgó una nueva legislación arancelaria de emergencia, tras la vuelta de los republicanos al poder en 1921. En la ley de 1922, aunque los aranceles no volvieron a sus elevados niveles de 1861-1913, el porcentaje efectivamente pagado sobre los bienes manufacturados de importación subió un 30 por ciento.^[83]

Tras el comienzo de la Gran Depresión se promulgó el arancel Smoot-Hawley de 1930, según Bhagwati “el acto más visible y dramático de locura anticomercial”^[84]. Sin embargo, esta caracterización es muy engañosa. Aunque el arancel Smoot-Hawley provocó una guerra arancelaria internacional, debido a que se impuso en un momento poco oportuno —sobre todo por la nueva posición de Estados Unidos como la mayor nación acreedora tras la Primera Guerra Mundial—, no supuso una ruptura radical con la tradicional posición del país en política comercial.^[85]

De hecho, el arancel Smoot-Hawley sólo incrementó marginalmente el grado de proteccionismo de la economía estadounidense. Tal como puede comprobarse en la tabla 2.1, la tasa arancelaria media para bienes manufacturados que resultó de esta ley fue de un 48 por ciento, lo que sigue estando dentro de la gama de tasas promedio que habían predominado en Estados Unidos desde la Guerra Civil, aunque en el estrato superior de esa gama. Sólo en relación al breve interludio “liberal” de 1913-1929 la ley arancelaria de 1930 puede interpretarse como un aumento del proteccionismo,

por más que incluso entonces no lo fuera mucho. La tabla 2.1 muestra que la tasa arancelaria promedio sobre los productos manufacturados en 1925 era de un 37 por ciento, y subió a un 48 por ciento en 1931.

Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos —con su supremacía industrial sin competencia— acabó por liberalizar el comercio y pasó a liderar la causa del libre comercio. Sin embargo, cabe señalar que Estados Unidos nunca lo practicó en la misma medida que lo hiciera el Reino Unido durante su período de libre comercio (de 1860 a 1932). Nunca tuvo un régimen de arancel cero como el del Reino Unido y fue mucho más agresivo en el uso de medidas proteccionistas “ocultas”. Entre éstas se incluían las restricciones voluntarias a la exportación, las cuotas sobre los productos textiles y las prendas de vestir (mediante el Acuerdo Multifibras), las medidas de protección y los subsidios a la agricultura (compárese esto con la abrogación de las Leyes del Trigo en el Reino Unido) y la aplicación de sanciones comerciales unilaterales (especialmente mediante el uso de impuestos aduaneros *anti-dumping*).^[86]

Contrariamente a la actitud predominante una generación atrás, representada por la obra de North antes mencionada, actualmente los historiadores económicos reconocen cada vez más la importancia del proteccionismo en Estados Unidos, cuando antes solían ser extremadamente cautelosos a la hora de hacer algún comentario positivo al respecto. Ahora, por lo menos, parece existir un consenso en cuanto a que la protección arancelaria tuvo una importancia crítica en el desarrollo de determinadas industrias clave, tales como la industria textil a principios del siglo XIX y las industrias del hierro y el acero en la segunda mitad del siglo XIX.^[87] Aunque algunos comentaristas dudan de que el efecto del proteccionismo sobre el bienestar nacional global haya sido positivo, los récords de crecimiento alcanzados por Estados Unidos durante el período proteccionista hacen que este escepticismo parezca excesivamente cauteloso, cuando no francamente sesgado.

Bairoch señala que, durante el siglo XIX y hasta la década de los veinte, Estados Unidos fue la economía que más creció en el mundo, pese a ser la más proteccionista durante todo el período.^[88]

Tampoco hay pruebas de que la única reducción significativa del proteccionismo en la economía estadounidense, entre 1846 y 1861, haya tenido algún impacto positivo perceptible en el desarrollo del país. Aún más interesante resulta el hecho de que los períodos de mayor rendimiento en el crecimiento per cápita del PIB en veinte años durante el período 1830-1910

correspondieran a los períodos 1870-1980 (2,1 por ciento) y 1890-1910 (2 por ciento), siendo ambos unos períodos de proteccionismo especialmente alto.^[89] Resulta difícil creer que esta asociación entre el grado de proteccionismo y el crecimiento global sea pura coincidencia. En este sentido, O'Rourke proporciona algunas evidencias estadísticas sobre diez PAD, incluido Estados Unidos, durante la “edad de oro liberal” de 1875-1914, que demuestran que la protección (medida en tasas arancelarias medias) estuvo vinculada positivamente al crecimiento.^[90]

Evidentemente, tal como muchos señalan, la protección arancelaria de algunas industrias sobrevivió a su utilidad. Por ejemplo, pese al continuado debate sobre esta cuestión,^[91] hay un acuerdo generalizado de que alrededor de la década de 1830 los productores textiles de algodón estadounidenses no necesitaban protección, particularmente en algunos segmentos del mercado de bajo valor añadido.^[92] También es muy posible que incluso algunos de los aranceles necesarios puedan haber sido fijados a niveles excesivamente altos debido a las presiones de los grupos de interés y al complicado regateo que caracterizaba a la toma de decisiones políticas del país. Pese a estos matices, parece difícil negar que, sin protección a la industria naciente, la economía de Estados Unidos no se hubiera industrializado ni desarrollado tan rápido como lo hizo en su período de actualización.

Por más importante que pueda haber sido, la protección arancelaria no fue la única política que el gobierno de Estados Unidos puso en práctica para promover el desarrollo económico del país durante su fase de actualización. A partir de la Ley Morrill de 1862, y probablemente ya desde la década de 1830, el gobierno apoyó una amplia gama de medidas de investigación agrícola. Las medidas empleadas incluían la concesión de tierra gubernamental a colegios agrícolas y el establecimiento de institutos de investigación gubernamentales, tales como la Oficina de la Industria Animal y la Oficina de Química Agrícola. En la segunda mitad del siglo XIX el gobierno aumentó las inversiones públicas en educación —en 1840 la mitad de la inversión total en educación era pública, mientras que en 1900 esta cifra había aumentado hasta llegar a casi el 80 por ciento— y aumentó la tasa de alfabetización hasta el 94 por ciento para 1900. El papel del gobierno de Estados Unidos en la promoción del desarrollo de la infraestructura del transporte, sobre todo mediante la concesión de tierras y subsidios a las compañías ferroviarias, también fue determinante en la configuración de la vía hacia el desarrollo del país.^[93]

Hay que reconocer que el papel del gobierno federal de Estados Unidos en el desarrollo industrial ha sido sustancial también en el período de la posguerra, gracias a la importancia de las adquisiciones vinculadas a la defensa y al gasto en I+D, que había tenido importantísimas consecuencias en otros terrenos adyacentes.^[94] La parte del gobierno federal estadounidense en el gasto total de I+D, que sólo era del 16 por ciento en 1930,^[95] estuvo entre la mitad y dos tercios durante los años de posguerra.^[96] Industrias tales como la industria informática, la aeroespacial e internet, donde Estados Unidos sigue manteniendo un liderazgo internacional pese al declive de su liderazgo tecnológico global, no habrían existido sin una financiación de I+D vinculada a la defensa por parte del gobierno federal del país.^[97] También hay que mencionar el papel determinante de los Institutos Nacionales de Salud del gobierno estadounidense en el apoyo a la I+D en las industrias farmacéutica y biotecnológica, manteniendo así el liderazgo de Estados Unidos en estas industrias. Incluso, según la información proporcionada por la asociación de la industria farmacéutica de Estados Unidos, sólo el 43 por ciento de la I+D farmacéutica está financiado por la propia industria, en tanto que el 29 por ciento está financiado por los Institutos Nacionales de Salud.^[98]

Durante el siglo XIX Estados Unidos no sólo fue el bastión más poderoso de las políticas proteccionistas sino también su hogar intelectual. En esa época la opinión mayoritaria de los intelectuales estadounidenses era que “el nuevo país necesitaba una nueva economía, una economía basada en instituciones políticas y condiciones económicas diferentes a las prevalecientes en el Viejo Mundo”^[99]. Algunos de ellos llegaron a sostener que hasta las industrias estadounidenses internacionalmente competitivas habrían de contar con protección arancelaria debido a la posibilidad de que las grandes empresas pusieran en práctica un *dumping* depredador para, tras diezmar a las empresas estadounidenses, volver a fijar unos precios monopolísticos.^[100]

Bien entrado el último cuarto del siglo XIX, la mayor parte de los economistas estadounidenses más originales del período parecen haber sido firmes partidarios de la protección de la industria naciente. Los bien conocidos partidarios de la promoción de la industria naciente Daniel Raymond (quien ejerció influencia sobre Friedrich List) y Mathew Carey fueron los dos principales economistas de principios del siglo XIX, en tanto que los economistas estadounidenses de mediados y fines del siglo XIX estuvieron dominados por la influencia del hijo de Carey, Henry. Henry Carey fue descrito como “el único economista estadounidense importante” por Marx

y Engels a principios de la década de 1850^[101] y fue uno de los consejeros económicos (un tanto frustrado) de Lincoln.^[102] Desgraciadamente, la mayoría de estos economistas no habían escarbado en la historia del pensamiento económico estadounidense, pero fueron ellos, más que los economistas clásicos estadounidenses (entonces considerados como de segunda clase según los parámetros británicos), las figuras intelectuales más prominentes de la época.

Lo que hay que destacar especialmente en este sentido es que muchos intelectuales y políticos estadounidenses durante el período de actualización comprendieron con claridad que la teoría del libre comercio defendida por los economistas clásicos británicos era inadecuada para su país. Según relata Reinert, Thomas Jefferson, debido a esta preocupación, intentó (en vano) impedir la publicación de los *Principios* de Ricardo en Estados Unidos.^[103] Reinert cita también, de la obra de List, el comentario de un congresista estadounidense, contemporáneo de List, quien observó que la teoría comercial inglesa “como la mayor parte de los productos manufacturados ingleses, está concebida para la exportación, no para el consumo interno”^[104].

Tal como mencioné anteriormente, Henry Clay, el político proteccionista más destacado de principios del siglo XIX y mentor temprano de Abraham Lincoln, llamó a su plataforma de política económica el “sistema americano” en oposición a lo que llamaba el “sistema británico” de libre comercio. Algo más tarde, Henry Carey sostuvo incluso que el libre comercio era parte del sistema imperialista británico que relegaba a Estados Unidos a un papel de exportador de materias primas.^[105] También es sabido que durante la campaña electoral de 1860, en la que Carey desempeñó un papel intelectual clave, los republicanos de algunos estados proteccionistas se referían despectivamente a los demócratas como a un “partido sureño-británico-antiarancelario de-desunión”^[106]. [La cursiva es mía].

2.2.3. ALEMANIA

Alemania se identifica en la actualidad como el lugar de origen de la protección de la industria naciente, tanto intelectualmente como desde el punto de vista de las políticas puestas en práctica. Sin embargo, en términos históricos, la protección arancelaria desempeñó en realidad un papel mucho menos importante en el desarrollo económico de Alemania que en el del Reino Unido o que en el de Estados Unidos.

La protección arancelaria para la industria en Prusia antes de la unión aduanera alemana de 1831, bajo su liderazgo (*Zollverein*), y la acordada a continuación a la industria alemana en general, siguió siendo una protección suave. Trebilcock, una autoridad en la industrialización alemana de la época, afirma categóricamente que “los aranceles de la *Zollverein* resultaron insuficientes como para proporcionar una efectiva protección a la ‘industria naciente’, los productores de hierro carecieron de aranceles hasta 1844, y no tuvieron una protección eficaz hasta mucho más tarde”^[107]. El estado prusiano resistió de manera constante las presiones políticas para que se impusieran aranceles más elevados por parte de otros estados miembros de la *Zollverein*. Aunque hubo incrementos de los aranceles en 1844 (sobre el hierro) y en 1846 (sobre el hilo de algodón), eran relativamente pequeños. Después de ello, el arancel de la *Zollverein* manifestó una tendencia general decreciente hasta finales de la década de 1870, a partir de la celebración de un acuerdo bilateral de libre comercio con Francia en 1862 y de una reducción en los impuestos al acero en 1870.^[108]

En 1879, sin embargo, Otto von Bismarck, el canciller alemán, introdujo un importante incremento arancelario para cimentar la alianza política entre los *Junkers* (grandes propietarios) y la industria pesada, el llamado “matrimonio del hierro y el centeno”.^[109] Sin embargo, incluso después de esto, se acordó una protección suplementaria sustancial sólo a la agricultura y a las industrias pesadas clave, especialmente la industria del hierro y el acero, y la protección industrial en general siguió siendo baja.^[110] Tal como puede comprobarse en la tabla 2.1, el nivel de protección de la industria alemana fue uno de los más bajos entre países comparables durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX

La protección arancelaria relativamente baja no significa que el Estado alemán tuviera un enfoque de *laissez-faire* con respecto al desarrollo económico. Bajo los reinados de Federico Guillermo I (1713-40) y de Federico el Grande (1740-86), el Estado prusiano, que más adelante unificó a Alemania, puso en práctica algunas políticas para promover nuevas industrias. Se usaron, ciertamente, medidas convencionales como la protección arancelaria (que no era demasiado significativa en sí misma, tal como he señalado antes), las concesiones de monopolios y los abastecimientos baratos para las fábricas reales, pero más importante fue la implicación directa del Estado en las industrias clave.^[111]

Cuando Federico el Grande llegó al poder, Prusia era básicamente una exportadora de materias primas, siendo los tejidos de lana y de lino los únicos

productos manufacturados de exportación. Prosiguiendo con las políticas mercantilistas de su padre, Federico apoyó a un buen número de industrias — especialmente textiles (sobre todo de lino), metales, armamento, porcelana, seda y azúcar refinado—; concedió, entre otras cosas, derechos de monopolio, protección comercial, subsidios a la exportación e inversiones de capital, además de atraer a trabajadores cualificados del extranjero.^[112] Mantuvo también cierto número de casas comerciales que funcionaban como “consultorías de gestión” (así podría llamárselas hoy día) para obtener el desarrollo pionero de nuevas industrias, especialmente las de cubertería, azúcar refinado, metales y municiones. Estas “fábricas modelo” eran en muchos aspectos plantas de invernadero que no habrían sobrevivido a una exposición a la competencia plena del mercado; sin embargo, fueron importantes para introducir nuevas tecnologías y generar “efectos demostración”.^[113]

Con su ambición de transformar el país en una potencia militar, Federico también anexionó la provincia industrial de Silesia y empezó a trabajar en su desarrollo. En particular promovió las industrias del acero y del hilo, instalando en la provincia el primer alto horno de Alemania y contratando tejedores extranjeros cualificados, a cada uno de los cuales le ofreció un telar gratuito. El desarrollo de Silesia como el “arsenal de Alemania” fue promovido además, tras la muerte de Federico, por cierto número de dinámicos emprendedores-burócratas.^[114]

El más importante de ellos fue probablemente Graf von Reden, quien introdujo con éxito tecnologías avanzadas de los países más desarrollados (especialmente de Inglaterra, de la cual obtuvo la tecnología del pudelado de hierro, el horno de hulla y el motor a vapor) mediante una combinación de espionaje industrial apoyado por el Estado y de caza furtiva de trabajadores cualificados durante fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX. Otro personaje significativo fue Peter Beuth, quien en 1816 se convirtió en jefe del Departamento de Comercio e Industria del Ministerio de Finanzas. Beuth creó el famoso *Gewerbeinstitut* (Instituto de Artesanía) en 1820 para capacitar trabajadores cualificados, financió viajes al extranjero para recoger información sobre nuevas tecnologías, trajo máquinas extranjeras para copiarlas (dándoles las piezas originales a empresas del sector privado) y dio apoyos para iniciar negocios, especialmente en los campos de las industrias de maquinaria, motor a vapor y de locomotoras.^[115]

En 1842 Silesia estaba considerada casi en el mismo nivel que el Reino Unido desde el punto de vista tecnológico, y era desde luego la región más

desarrollada del continente. Tal como se había proyectado, el éxito de Silesia estuvo confinado a un pequeño número de industrias vinculadas a lo militar, y no se expandió fácilmente a otras regiones. Sin embargo, éste es un ejemplo importante de cómo, en una economía de actualización, el Estado pudo compensar la escasez de talento empresarial.^[116]

Desde principios del siglo XIX en adelante, el Estado prusiano también encabezó una forma de intervencionismo menos directa y más sofisticada que la empleada en Silesia. Un ejemplo importante es la financiación de carreteras por parte del gobierno en el Ruhr.^[117] Otro ejemplo importante es el de la reforma educativa, que supuso no sólo la construcción de nuevas escuelas y universidades, sino también la reorientación de su enseñanza desde la teología a la ciencia y la tecnología, y esto en una época en la que la ciencia y la tecnología no se enseñaban ni en Oxford ni en Cambridge. La calidad de la educación superior alemana de la época queda demostrada por el hecho de que, según se calcula, entre 1820 y 1920 unos 9.000 estadounidenses fueron a estudiar a Alemania.^[118]

Hubo algunos efectos de crecimiento retardado en la intervención del gobierno prusiano en la primera mitad del siglo XIX, tales como la oposición al desarrollo de la banca.^[119] Sin embargo, en términos globales no podemos estar en desacuerdo con la afirmación de Milward y Saul de que:

... a los países que experimentaron posteriormente el proceso de industrialización, la actitud asumida por los gobiernos alemanes de principios del siglo XIX les pareció mucho más cercano a las realidades económicas que el modelo más bien idealizado y frecuentemente simplificado de lo que había pasado en Inglaterra o en Francia que les presentaban los economistas.^[120]

Después de la década de 1840, ante el crecimiento del sector privado, la participación del Estado alemán en el desarrollo industrial pasó a ser menos pronunciada. Pero esto no significó una retirada del Estado, sino más bien una transición desde un papel directivo a un papel guía. Los ejemplos de políticas aplicadas en esta época incluyen la concesión de becas a innovadores promisorios, subsidios a emprendedores competentes y la organización de exposiciones de nueva maquinaria y de procesos industriales.^[121]

Durante el Segundo Reich (1870-1914), un mayor desarrollo del sector privado y el reforzamiento de la clase de los *Junkers* en la burocracia, contrarios a un mayor desarrollo industrial, condujo a una erosión de la autonomía y de la capacidad del Estado.^[122] Trebilcock sostiene que, en

términos de desarrollo industrial, el papel del Estado alemán en esta época estuvo confinado en gran medida a la administración de aranceles, e informalmente a partir de fines de la década de 1890 y más formalmente a partir de la de 1920, a la supervisión de cárteles (para más detalles sobre los cárteles alemanes, véase el apartado 3.2.4.D del capítulo 3).^[123]

A pesar del declive relativo de la capacidad estatal y a la participación del Estado en el desarrollo industrial durante este período, la importancia de la política arancelaria y de la política de cárteles para el desarrollo de las industrias pesadas en la época no debería, sin embargo, subestimarse. Tilly señala que los aranceles hicieron a los cárteles más eficaces en las industrias pesadas, permitiendo así a las empresas invertir e innovar de manera más agresiva.^[124] Además, durante este período. Alemania encabezó la moderna política social, importante para mantener la paz social —y promover así la inversión— en un país recientemente unificado que estaba muy dividido política, religiosa y regionalmente (las instituciones de protección social se tratarán más adelante, en el capítulo 3, apartado 3.2.6.A).

2.2.4. FRANCIA

De la misma manera que en el caso de Alemania, la política económica francesa es objeto de una mitificación continua que consiste en la idea, propagada principalmente por los liberales británicos, de que Francia siempre ha sido una economía dirigida por el Estado, una especie de antítesis de la Inglaterra del *laissez-faire*. Esta caracterización puede aplicarse en buena medida al período anterior a la Revolución y al de la post Segunda Guerra Mundial. En cambio, no es aplicable al resto de la historia de este país.

La política económica francesa del período anterior a la Revolución —a menudo conocido como *colbertismo* por Jean-Baptiste Colbert (1619-83), el célebre ministro de finanzas bajo el reinado de Luis XIV— fue ciertamente muy intervencionista. Así, por ejemplo, dado su relativo retraso tecnológico en relación a Inglaterra, a principios del siglo XVIII el Estado francés intentó reclutar masivamente trabajadores cualificados británicos.^[125] Además, de manera similar a otros Estados europeos de entonces, en el período inmediatamente anterior a la Revolución el Estado francés incentivó el espionaje industrial, ofreciendo gratificaciones a los que obtuvieran las tecnologías a las que se pretendía acceder y llegando incluso a nombrar un funcionario que ostentaba el eufemístico título de Inspector General de Manufacturas Extranjeras, cuya principal tarea era la de organizar el espionaje

industrial (véase más adelante, apartado 2.3.3). Estas acciones del gobierno fueron en parte responsables de la desaparición de la brecha tecnológica entre Francia e Inglaterra y de la exitosa industrialización francesa en la época de la Revolución.^[126]

La Revolución perturbó considerablemente esta tendencia. Milward y Saul sostienen que se produjo un vuelco significativo en la política económica gubernamental francesa porque “la destrucción del absolutismo parecía vinculada, en las mentes de los revolucionarios, a la introducción de un sistema más tendente al *laissez-faire*”^[127]. En los años inmediatamente posteriores a la Revolución se hicieron algunos intentos de promover el desarrollo de la industria, sobre todo el desarrollo tecnológico, por parte de diversos gobiernos, en especial el de Napoleón. Así, por ejemplo, se organizaron exposiciones industriales, competencias públicas para inventar maquinaria específica y se crearon asociaciones comerciales para facilitar el proceso de consultas con el gobierno.^[128]

Tras la caída de Napoleón, la política de *laissez-faire* estaba firmemente implantada y se mantuvo hasta la Segunda Guerra Mundial. Muchos historiadores consideran que las limitaciones de este régimen son una de las principales causas del relativo estancamiento industrial del país durante el siglo XIX.^[129]

La mejor ilustración que puede hacerse al respecto es el caso de la política comercial. Desafiando el saber convencional, que contrapone la Inglaterra del libre comercio a la proteccionista Francia decimonónica, Nye examina unas detalladas evidencias empíricas a partir de las cuales concluye que “el régimen comercial de Francia era más liberal que el de Inglaterra a lo largo de la mayor parte del siglo XIX, incluso en el período de 1840 a 1860 [el supuesto inicio del libre comercio absoluto en Inglaterra]”^[130]. La tabla 2.2, que he tomado de Nye, demuestra que cuando la medición se hace considerando los ingresos netos de aduana como porcentaje de los valores netos de importación (una medida estándar del proteccionismo, usada especialmente por los historiadores), Francia siempre fue menos proteccionista que Inglaterra entre 1821 y 1875, en particular hasta principios de la década de 1860.^[131] Tal como podemos ver en la tabla, el contraste en el grado de proteccionismo aplicado por los dos países fue especialmente fuerte en los primeros períodos, pero siguió siendo significativo en las décadas que siguieron al viraje británico hacia el libre comercio que se produjo en 1846 con la abrogación de las Leyes del Trigo.^[132]

TABLA 2.2

PROTECCIONISMO EN EL REINO UNIDO Y EN FRANCIA. 1821-1913
(medido en ingresos de aduanas netos como porcentaje
de los valores de importación netos)

| AÑOS | REINO UNIDO | FRANCIA |
|-----------|-------------|---------|
| 1821-5 | 53,1 | 20,3 |
| 1826-30 | 47,2 | 22,6 |
| 1831-5 | 40,5 | 21,5 |
| 1836-40 | 30,9 | 18,0 |
| 1841-5 | 32,2 | 17,9 |
| 1846-50 | 25,3 | 17,2 |
| 1851-5 | 19,5 | 13,2 |
| 1856-60 | 15,0 | 10,0 |
| 1861-5 | 11,5 | 5,9 |
| 1866-70 | 8,9 | 3,8 |
| 1871-5 | 6,7 | 5,3 |
| 1876-80 | 6,1 | 6,6 |
| 1881-5 | 5,9 | 7,5 |
| 1886-90 | 6,1 | 8,3 |
| 1891-5 | 5,5 | 10,6 |
| 1896-1900 | 5,3 | 10,2 |
| 1901-5 | 7,0 | 8,8 |
| 1906-10 | 5,9 | 8,0 |
| 1911-13 | 5,4 | 8,8 |

Fuente: Nye, 1991, p. 26, tabla 1.

Cabe destacar que la excepción parcial a este largo período de siglo y medio de liberalismo en Francia, a saber, el imperio de Napoleón III (1848-70), fue el único período de dinamismo económico experimentado en Francia durante este lapso de tiempo. Con Napoleón III el Estado francés incentivó activamente el desarrollo de las infraestructuras y creó diversas instituciones de investigación y de enseñanza. También contribuyó a la modernización del sector financiero del país al conceder activos limitados e invirtiendo y supervisando las modernas instituciones financieras a gran escala tales como el Crédit Mobilier, el Crédit Foncier (el Banco de la Tierra) y el Crédit Lyonnais.^[133]

En el frente de la política comercial, Napoleón III firmó el famoso tratado comercial anglo-francés (el tratado Cobden-Chevalier) de 1860, que redujo los aranceles franceses de una manera sustancial y anunció un período de liberalismo comercial en el continente que duró hasta 1879.^[134] Sin embargo, tal como podemos ver en la tabla 2.2, el grado de proteccionismo en Francia ya era bastante bajo (más bajo que el del Reino Unido en la misma época) cuando se empezó a aplicar el tratado y, por lo tanto, la reducción en términos de proteccionismo que resultó de este tratado fue relativamente menor.

Se dejó que el tratado perdiera vigencia en 1892, y en los años siguientes se elevaron las tasas de muchos aranceles, principalmente de los aranceles a los productos manufacturados. Sin embargo, esto tuvo pocos efectos positivos del tipo de los experimentados por países como Suecia durante el mismo período (véase el apartado 2.2.5), ya que no había una estrategia de mejora industrial coherente subyacente a este incremento arancelario. En todo caso, el nuevo régimen arancelario se oponía en realidad a ese designio: el autor del régimen arancelario, el político Jules Méline, era explícitamente contrario a la industrialización generalizada, a raíz de su convicción de que Francia debía seguir siendo un país de granjeros independientes y de pequeños talleres.^[135]

El gobierno francés abordaba los asuntos económicos con una tendencia casi tan de *laissez-faire*, especialmente durante la Tercera República, como la del gobierno británico. Dadas sus divisiones políticas y su inestabilidad, Francia estaba básicamente dirigida por una burocracia permanente, que a su vez estaba dominada por el muy conservador y tecnocrático Ministerio de Finanzas. El presupuesto gubernamental consistía en gran medida en gastos de administración central, ley y orden, educación y transporte, las áreas clásicas de participación del “Estado mínimo”. El papel regulador del Estado siguió siendo también mínimo.^[136]

El Ministerio de Comercio e Industria, que era el centro potencial de la política industrial, no fue creado en su forma moderna hasta 1886; aún entonces el presupuesto que controlaba era el más pequeño de todos los ministerios. Se concentraba en gran medida en la promoción de la exportación y en el establecimiento de aranceles, y sus actividades de promoción industrial “además de subsidios concedidos raramente, consistían en su mayor parte en la organización de exposiciones, la supervisión de las Cámaras de Comercio, la recogida de estadísticas económicas y la concesión de condecoraciones a los empresarios”^[137]. Pero ni siquiera en estas áreas limitadas resultaba muy eficaz. Además, en este período los aranceles tenían sobre todo la función de proteger las estructuras industriales existentes (especialmente la agricultura) y no eran del tipo proactivo que se aplicó en la promoción del desarrollo industrial.^[138]

Sólo tras la Segunda Guerra Mundial la elite francesa se vio obligada a reorganizar su maquinaria estatal para enfrentarse al problema del relativo retraso industrial del país. En ese entonces, especialmente hasta fines de la década de 1960, el Estado francés usó la planificación indicativa, empresas estatales y lo que en la actualidad se llama —no muy correctamente— política industrial “al estilo de Asia Oriental” para alcanzar a los países más

avanzados. A resultas de ello, Francia experimentó una transformación estructural de su economía muy exitosa y acabó por superar al Reino Unido tanto en términos de producción como (en la mayor parte de los sectores) tecnológicos.^[139]

2.2.5. SUECIA

Suecia, pese a su reputación de haber sido *la* “pequeña economía abierta” durante el período de la posguerra, no entró en su edad moderna con un régimen de libre comercio. Tras el fin de las Guerras Napoleónicas, el gobierno sueco promulgó una ley arancelaria muy proteccionista (1816) que prohibía las importaciones y exportaciones de algunos artículos. A resultas de los elevados aranceles, de una prohibición total a la importación de los bienes acabados de algodón y de unos aranceles sobre el algodón crudo deliberadamente bajos, la producción del tejido de algodón se incrementó considerablemente.^[140] Una vez más, hay que destacar la similitud entre este régimen arancelario y el empleado por Inglaterra en el siglo XVIII (véase el apartado 2.2.1), así como el usado por países como Corea y Taiwán en el período de la posguerra (véase el apartado 2.2.7).

Sin embargo, a partir de 1830 la protección fue descendiendo progresivamente.^[141] Se mantuvo un régimen arancelario bajo hasta fines del siglo XIX, especialmente tras la abolición, en 1857, de los aranceles a los productos alimenticios, materias primas y maquinaria.^[142] Como muestra la tabla 2.1, alrededor de 1875 Suecia tenía una de las tasas arancelarias más bajas de todas las principales economías del listado.

Esta fase de libre comercio fue, sin embargo, breve. Alrededor de 1880 Suecia empezó a usar los aranceles como medio de proteger el sector agrícola de la emergente competencia estadounidense. Después de 1892, (cuando fue obligada por muchos tratados comerciales) también proporcionó protección arancelaria y subsidios al sector industrial, en particular al emergente sector de la ingeniería.^[143] Tal como podemos ver en la tabla 2.1, para 1913 su tasa arancelaria media sobre los productos manufacturados estaba entre las más altas de Europa. Es destacable que, según un estudio llevado a cabo en la década de 1930, Suecia ocupaba el segundo lugar después de Rusia entre los 14 países europeos estudiados en relación a su grado de protección a las manufacturas.^[144]

El resultado de este viraje hacía el proteccionismo fue que la economía sueca tuvo unos resultados considerablemente buenos en las décadas

siguientes. Según algunos cálculos, entre 1890 y 1900 Suecia era, después de Finlandia, la segunda economía en términos de rapidez de crecimiento (medida en función del PIB por hora de trabajo) de las 16 principales economías industriales, y la que más rápidamente creció entre 1900 y 1913. [145]

La protección arancelaria de fines del siglo XIX sobre todo tuvo éxito porque estuvo combinada con la concesión de subsidios industriales y con el apoyo a la I+D, con el objeto de impulsar la adopción de nuevas tecnologías. Los historiadores económicos suelen estar de acuerdo en que los esfuerzos de promoción de esa época dieron un impulso considerable al desarrollo de determinadas industrias nacientes, aunque tuvo como efecto secundario negativo la proliferación de pequeñas empresas relativamente ineficientes. [146]

La protección arancelaria y los subsidios no fueron las únicas herramientas que Suecia empleó para promover el desarrollo industrial. Resulta más interesante el hecho de que a fines del siglo XIX Suecia desarrollara una tradición de estrecha cooperación público-privada en una medida sin paralelo en otros países durante el mismo período, ni siquiera en Alemania, con su larga tradición de asociaciones público-privadas (véase el apartado 2.2.3).

Esta relación cooperativa se desarrolló en primer lugar a partir de la participación estatal en los planes de irrigación y drenaje agrícolas. La misma pauta fue aplicada entonces al desarrollo de los ferrocarriles a partir de la década de 1850. En contraposición al modelo entonces dominante de desarrollo de ferrocarriles liderado por el sector privado (especialmente en el Reino Unido) el gobierno construyó las líneas principales (acabadas en 1870) y permitió al sector privado construir líneas secundarias. La construcción y la gestión de las líneas secundarias estaban sometidas al visto bueno del gobierno y, a partir de 1882, se hacía un control de precios. En 1913, la compañía ferroviaria estatal controlaba el 33 por ciento del kilometraje de las vías férreas y transportaba el 60 por ciento de los productos. [147]

Métodos similares de cooperación público-privada se aplicaron al desarrollo de otras infraestructuras, como el telégrafo y el teléfono en la década de 1880 y la energía hidroeléctrica en la de 1890. También se suele argumentar que esta cooperación técnica a largo plazo con las empresas de propiedad estatal en las industrias de infraestructura fue determinante para que compañías como Ericsson (teléfonos) y ASEA (actualmente parte de la firma sueco-suiza ABB, que fabrica equipamiento ferroviario y productos de

ingeniería eléctrica) se convirtieran en empresas mundialmente reconocidas. [148]

La colaboración público-privada existió también fuera del sector de las infraestructuras. En 1747 se creó una Oficina del Hierro semiautónoma. Sus directores eran elegidos por la Asociación de Maestros del Hierro (la asociación patronal), y mantuvo un cártel de precios, desembolsó préstamos subsidiados, proporcionó información tecnológica y geológica, concedió bolsas de viaje para la búsqueda de tecnología y promovió la investigación metalúrgica. La industria fue liberalizada a mediados del siglo XIX, a partir de la liberalización del comercio de lingotes de hierro dentro del país (1835), y en 1858 se habían eliminado la mayor parte de las restricciones. Pero después la asociación de empleados siguió colaborando con el gobierno en el impulso a la mejora de los niveles técnicos y de la capacitación. Es destacable el parecido de todas estas iniciativas con los esquemas de colaboración público-privada que hicieron más tarde famosas a las economías de Asia Oriental.^[149]

El Estado sueco realizó importantes esfuerzos para facilitar la adquisición de tecnología extranjera avanzada (incluyendo el espionaje industrial; véase el apartado 2.3.3, en el que se trata esta cuestión). Sin embargo, el esfuerzo que dedicó en la acumulación de lo que la moderna literatura llama “capacidades tecnológicas” fue todavía más notorio.^[150] Para impulsar la adquisición de tecnología el gobierno sueco concedió bolsas y ayudas de viaje para estudios e investigación. Se creó un Ministerio de Educación en 1809 y la educación primaria pasó a ser obligatoria antes de la década de 1840. Los Institutos Populares se crearon en la década de 1860, y en 1878 se introdujo un período de seis años de educación obligatoria. A niveles más altos, el Estado sueco contribuyó al establecimiento de institutos de investigación tecnológica, siendo el más famoso de ellos el Instituto Chalmers de Tecnología en Gotemburgo, y concedió a la industria —sobre todo a la metalúrgica y a las industrias vinculadas a la madera— una financiación directa para la investigación.^[151]

La política económica sueca experimentó un cambio significativo tras la victoria electoral del Partido Socialista en 1932 (que desde entonces sólo ha estado apartado del poder menos de diez años) y la firma del “pacto histórico” entre los sindicatos y la asociación patronal en 1936 (el acuerdo Saltsjöbaden). El régimen político que surgió tras el pacto de 1936 estuvo inicialmente centrado en la construcción de un sistema en el que los patronos

financiarían un generoso Estado del Bienestar y realizarían importantes inversiones a cambio de moderación salarial por parte del sindicato.^[152]

Tras la Segunda Guerra Mundial se hizo uso del potencial del para promover el desarrollo industrial. En las décadas de 1950 y 1960, el sindicato centralizado LO (*Landsorganisationen i Sverige*) adoptó el llamado Plan Rehn-Meidner.^[153] Este introdujo la llamada política salarial “solidaria”, que tenía el fin explícito de igualar los salarios en las diferentes industrias para la misma clase de trabajadores. Se esperaba que esta medida ejerciera presión sobre los capitalistas de los sectores de bajos salarios y que los incentivara a aumentar su capital social para no perder trabajadores, permitiendo al mismo tiempo a los capitalistas de los sectores de salarios altos mantener beneficios extraordinarios y más rápidos de lo que sería posible de otro modo. Esto fue completado con una activa política de mercado de trabajo, que apoyó la recalificación profesional y la recolocación de los trabajadores desplazados por este proceso de desarrollo industrial. Suele aceptarse que esta estrategia contribuyó al éxito del desarrollo industrial de Suecia en los primeros años de la posguerra.^[154]

La estrategia sueca de desarrollo industrial en la posguerra, basada en la combinación de una negociación salarial solidaria y una política activa hacia el mercado de trabajo, difiere mucho de las estrategias adoptadas por otros países y analizadas en esta obra. Pese a sus diferencias, ambos tipos de estrategia se basan de hecho en una comprensión similar de cómo operan las economías en el mundo real. Comparten la creencia de que efectuar un viraje hacia actividades de alto valor añadido resulta crucial para la prosperidad de una nación y que, si se abandona a las fuerzas del mercado, puede que este viraje no se cié a un ritmo deseable desde el punto de vista social.

2.2.6. OTRAS PEQUEÑAS ECONOMÍAS EUROPEAS

A. BÉLGICA

Ya nos hemos referido al dominio de los Países Bajos en la industria de la lana en el siglo xv. La industria, concentrada en lo que más tarde pasó a ser Bélgica, inició luego un declive relativo, causado en no poca medida por la competencia de los protegidos productores británicos. Sin embargo, Bélgica mantuvo sus capacidades industriales y fue la segunda nación —después de Inglaterra— en iniciar una revolución industrial.

A principios del siglo XIX Bélgica era una de las regiones más industrializadas de la Europa continental, por más que estuviera en significativa desventaja por su tamaño relativamente pequeño y su debilidad política en relación a Francia y a Alemania. En esa época era el líder mundial en tecnología en determinadas industrias, especialmente las manufacturas de lana. Aunque parte de su liderazgo tecnológico se había perdido en favor de sus competidores, a mediados del siglo XIX seguía siendo uno de los países más industrializados y más ricos del mundo, sobre todo en industrias como la textil, el acero, los metales no ferrosos y los productos químicos.^[155]

A causa, en buena medida, de su superioridad tecnológica, Bélgica siguió siendo una de las economías menos protegidas durante la mayor parte del siglo XIX y principios del siglo XX (tabla 2.1). Hens y Solar sostienen que el país siguió siendo un “ardiente librecambista”, especialmente entre 1860 y la Primera Guerra Mundial.^[156]

Sin embargo, antes de este período Bélgica era considerablemente más proteccionista que los Países Bajos o Suiza (véase más adelante). Durante las primeras tres cuartas partes del siglo XVIII, el gobierno austríaco, que entonces gobernaba lo que más adelante se convertiría en Bélgica, la protegió con firmeza de la competencia británica y holandesa e invirtió en infraestructura industrial.^[157] A principios del siglo XIX estuvo sometida a unas políticas activas ICT como parte del Reino Unido de los Países Bajos (1815-30) bajo el reinado de Guillermo I. Además, hasta la década de 1850 algunas industrias estuvieron muy protegidas: los aranceles llegaron al 30-60 por ciento para el algodón, lana y la fibra de lino, y al 85 por ciento para el hierro. La Ley del Trigo belga no fue abolida hasta 1850.^[158]

B. LOS PAÍSES BAJOS

Durante el siglo XVII los Países Bajos fueron la potencia mundial dominante en las esferas naval y comercial. Durante este período, su “siglo de oro”, la Compañía Holandesa de las Indias Orientales superó incluso a la Compañía Británica de las Indias Orientales. Sin embargo, su capacidad naval y comercial experimentó un importante declive en el siglo XVIII, el llamado “período Periwig” (*Pruikentijd*), con la derrota en la cuarta guerra anglo-holandesa en 1780, que marcó simbólicamente el final de la supremacía internacional.^[159]

No resulta fácil explicar por qué los Países Bajos no consiguieron que su capacidad naval y comercial les diera el dominio económico global industrial. La razón posiblemente reside en que eso era lo que debía ocurrir naturalmente: cuando tienes una base comercial mundial como, digamos, Hong Kong en la actualidad, ¿por qué molestarse con la industria? Sin embargo, el gobierno británico explotó similares capacidades hasta el límite cuando desarrolló sus industrias (por ejemplo, promulgó diversas leyes de navegación que obligaron a transportar productos dentro y fuera del país en barcos británicos). Así, pues, ¿por qué los Países Bajos no hicieron lo mismo? El que no lo hayan hecho es especialmente intrigante, dado que el Estado holandés no había sido nada tímido en su uso de reglamentos agresivamente “mercantilistas” en los terrenos de la navegación, la pesca y el comercio internacional cuando estaba intentando establecer su supremacía comercial en el siglo XVI y a principios del siglo XVII.^[160]

Se han postulado muchas explicaciones para esto: los altos salarios fruto de los elevados impuestos al consumo, la escasez de depósitos de carbón y acero, el declive de la capacidad empresarial y la generalización de una mentalidad rentista o la importancia del consumo, por nombrar sólo algunas. Algunos historiadores han sugerido también que la capacidad industrial de Bélgica fue siempre un obstáculo para el desarrollo industrial de los vecinos Países Bajos.^[161] Más interesante es la sugerencia que hace List, según la cual el declive relativo de los Países Bajos se debió a que no consiguieron construir el conjunto de políticas e instituciones públicas necesarias para el desarrollo industrial. Asimismo, Wright propone que los aranceles bajos obstaculizaron el desarrollo de las industrias holandesas.^[162]

Sea cual sea la causa, los Países Bajos no consiguieron industrializarse en la misma medida que sus competidores: Inglaterra, Alemania y Bélgica. No obstante, gracias a las posibilidades de su red comercial, siguió siendo uno de los países más ricos del mundo hasta principios del siglo XX.^[163]

Una excepción a la parálisis política que parece haber aquejado a los Países Bajos entre finales del siglo XVII y principios del XX fueron las iniciativas tomadas por el rey Guillermo I (1815-40). Guillermo I estableció muchas agencias que proporcionaban financiación industrial subsidiada; la más importante fue la Compañía Comercial Holandesa (Nederlandsche Handels-Maatschappij), establecida en 1824. La Compañía apoyaba a las industrias holandesas mediante políticas de abastecimiento definidas (especialmente en relación al azúcar refinado, los astilleros y los textiles) usando los beneficios de su comercio monopolístico con la colonia de Java,

que a partir de 1831 fue obligada a producir cosechas rentables como café, azúcar e índigo.^[164] Guillermo I fundó también el Fondo para la Industria Nacional (1821), el Sindicato de Amortización (1822) y la Sociedad General para la Promoción de la Industria Nacional (1822). Durante la década de 1830 el Estado también apoyó con firmeza el desarrollo de la moderna industria textil del algodón, sobre todo en la región de Twente.^[165]

Sin embargo, a partir de fines de 1840 el país regresó a un régimen de *laissez-faire* que se mantuvo hasta la Primera Guerra Mundial y, en cierta medida, hasta la Segunda Guerra Mundial. En primer lugar, tal como puede verse en la tabla 2.1, los Países Bajos siguieron siendo la economía menos protegida de los PAD, con la excepción del Reino Unido a fines del siglo XIX y de Japón antes de la restauración de la autonomía arancelaria. En segundo lugar, en 1869 el país abolió la ley de patentes (introducida por primera vez en 1817) con el argumento de que creaba un monopolio artificial. Esta iniciativa estuvo parcialmente inspirada en el movimiento antipatentes que recorría Europa en esa época, que de hecho tuvo una importante vinculación con el movimiento a favor del libre comercio (véase el apartado 3.2.3.B para más detalles). Pese a las presiones internacionales, el país se negó a reintroducir la ley de patentes hasta 1912.^[166]

En tercer lugar, el gobierno holandés creó deliberadamente una compañía privada para gestionar los ferrocarriles nacionales, que organizó y financió, para competir con las dos compañías privadas del sector.^[167] Esta práctica era muy rara en esa época, y, aunque en términos estrictos no es una política de *laissez-faire*, es, no obstante, una precursora de la moderna política industrial activa y pro-competitiva.

Durante este período de *laissez-faire* extremo, la economía holandesa siguió siendo en términos globales más bien lenta, y su industrialización relativamente poco desarrollada. Según las reputadas estimaciones de Maddison, medidas en dólares de 1990, los Países Bajos seguían siendo el segundo país más rico del mundo en 1820 tras el Reino Unido, aun después de un siglo de declive relativo (1.756 dólares frente a 1.561). Un siglo después (1913), sin embargo, habían sido superados por nada menos que seis países —Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, Suiza y Bélgica— y casi por Alemania. El ingreso per cápita de Alemania era sólo el 60 por ciento del de los Países Bajos en 1820 (1.561 dólares frente a 1.112), pero en 1913 estaba a penas por debajo (3.950 dólares frente a 3.833).^[168] (Véanse las cifras detalladas de ingresos en la tabla 3.7 del capítulo 3.)

Fue sobre todo por esta razón que el fin de la Segunda Guerra Mundial fue testigo de la introducción de unas políticas más intervencionistas. Se practicó una política industrial activa, especialmente en los años anteriores a 1963. Ésta incluía medidas tales como la concesión de apoyo financiero a dos grandes empresas (una de acero y otra de sosa cáustica), subsidios a las regiones industrialmente atrasadas, impulso a la educación técnica, promoción del desarrollo de la industria del aluminio mediante subvenciones al gas y desarrollo de infraestructuras clave.^[169]169

C. SUIZA

Suiza fue uno de los primeros países industrializados de Europa. Biucchi sostiene que la Revolución Industrial suiza comenzó apenas veinte años después que la británica. En 1850 Suiza, como Bélgica, era una de las economías más industrializadas del mundo, aunque la naturaleza heterogénea y descentralizada del país llevó a que el grado de industrialización fuera desigual en los diferentes cantones.^[170]170

En concreto, la industria del algodón experimentó un increíble desarrollo durante las décadas de 1820 y 1830. Según Milward y Saul, “entre una tercera parte y la mitad del hilo de algodón tejido en Suiza en 1822 era importado del Reino Unido. Sin embargo, en 1835 las importaciones de hilo británico casi habían cesado”.^[171] Suiza era un líder tecnológico mundial en un buen número de industrias importantes, especialmente en la industria textil del algodón, en tanto que en muchos sectores se la consideraba tecnológicamente más avanzada que el Reino Unido.^[172]

Dado que la brecha tecnológica con el país líder era tan pequeña (si es que existía), la protección de la industria naciente no fue muy necesaria en Suiza. Además, dado su pequeño tamaño, la protección le habría resultado más costosa que a los países mayores. Asimismo, dada la estructura política fuertemente descentralizada del país, y su tamaño tan pequeño, quedaba poco espacio para la protección centralizada de la industria naciente.^[173]

Biucchi sostiene que el libre comercio fue el aspecto más importante de la política económica suiza ya en el siglo XVI. Admite, sin embargo, que la protección “natural” de la competencia británica acordada por la intervención de Napoleón dio a la industria textil suiza un respiro crucial, sobre todo si tenemos en cuenta la brecha tecnológica que estaba surgiendo a resultas del éxito británico en la mecanización de la industria textil en esa época.^[174] Además, la política de *laissez-faire* suiza no supuso necesariamente una falta

de sentido estratégico por parte del gobierno en las políticas que ponía en práctica. Su negativa a introducir una ley de patentes hasta 1907, pese a la importante presión internacional, es un ejemplo en este sentido. Esta política antipatentes ha contribuido, según se dice, al desarrollo de un buen número de industrias. Especialmente afectadas por esto estuvieron las industrias química y farmacéutica, que robó activamente tecnologías alemanas, y la industria alimentaria, en la que la ausencia de patentes impulsó en realidad la inversión extranjera directa (este asunto se trata con más detalle en los apartados 2.3.3 y 3.2.3.B).^[175]

2.2.7. JAPÓN Y LOS NUEVOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS DE ASIA ORIENTAL

Japón llegó bastante tarde a la escena industrial. Los estadounidenses lo obligaron a abrirse a la fuerza en 1854 (el infame incidente del “Buque Negro”). Aunque habían vislumbrado algunas cosas del mundo europeo antes del incidente —a través de sus contactos con comerciantes portugueses y alemanes—, al quedar más expuestos a Occidente, los japoneses sufrieron una gran conmoción cuando tomaron conciencia del atraso relativo de su país. Poco después el orden político feudal se colapsó, y, tras la llamada Restauración Meiji de 1868, se estableció un régimen modernizador. Desde entonces, el papel del Estado japonés ha sido determinante para el desarrollo del país.

En las primeras épocas de su desarrollo Japón no pudo usar protección comercial, dado que el conjunto de “tratados desiguales” que fue obligado a firmar en 1858 le prohibían imponer aranceles por encima del 5 por ciento. Por ejemplo, tal como puede comprobarse en la tabla 2.1, la tasa media de los aranceles sobre productos manufacturados en Japón en 1875 era del 5 por ciento en una época en que Estados Unidos, pese a tener una brecha tecnológica mucho menor con el Reino Unido, se vanagloriaba de su tasa arancelaria industrial promedio superior al 50 por ciento. El gobierno japonés tuvo que recurrir, por consiguiente, a otros medios para impulsar la industrialización hasta que recuperó la autonomía arancelaria, algo que no tuvo lugar hasta 1911.

Para empezar, de manera similar a lo ocurrido con el Estado prusiano a principios del siglo XIX en ausencia de iniciativas empresariales en el sector privado (véase el apartado 2.2.3), el Estado japonés estableció unas fábricas modelo de propiedad estatal (o “plantas piloto”) para un buen número de industrias, especialmente las de astilleros, minería, textiles (algodón, lana y

seda) y militar.^[176] Aunque la mayor parte de estas industrias pronto se traspasaron al sector privado, que las obtuvo a precios de saldo, esto no supuso el fin de la participación estatal en la industria. En las décadas de 1870 y 1880, por ejemplo, la mayor parte de los astilleros del Estado fueron privatizados, pero se les siguió otorgando importantes subsidios incluso después de su privatización. Junto con la industria de la marina mercante, vinculada a ella, la industria de la construcción naviera recibió entre el 50 y el 99 por ciento de todos los subsidios del Estado antes de 1924. El primer molino de acero moderno (la Fábrica Estatal de Hierro Yawata) fue también creado por el gobierno en 1901.^[177]

Sin embargo, la participación estatal en grandes proyectos no acabó con las fábricas modelo, sino que se amplió al desarrollo de las infraestructuras. El Estado Meiji construyó la primera vía férrea del país en 1881. Tuvo que proporcionar concesiones generalizadas a inversores privados para interesarlos en los ferrocarriles^[178], y, durante las décadas de 1880 y 1890, otorgó subsidios a las compañías ferroviarias del sector privado; de hecho, en la década de 1880 el 36 por ciento de todos los subsidios estatales fueron a parar a los ferrocarriles. En 1906 se nacionalizaron las líneas principales más importantes. El gobierno japonés también empezó a construir infraestructuras telegráficas en 1869, y en 1880 todas las principales ciudades estaban conectadas telegráficamente.^[179]

¿Cómo podemos valorar el papel de las empresas de propiedad estatal en la industria y en las infraestructuras en el Japón de la primera modernidad? Muchos comentaristas no son muy entusiastas al respecto, dado que, por lo general, las empresas no rindieron beneficios.^[180] En cambio, otros estudiosos ven aspectos más positivos. Por ejemplo, en su estudio clásico, Thomas Smith resume de esta forma su veredicto sobre el papel de las empresas estatales japonesas a principios del período Meiji:

¿Qué obtuvo la empresa gubernamental entre 1866 y 1880? Cuantitativamente, no mucho: una veintena o algo así de fábricas modernas, unas pocas minas, un sistema de telégrafos, menos de cien millas de vías férreas. Por otro lado, se había iniciado una andadura en un terreno nuevo y difícil: se habían formado gestores e ingenieros, una pequeña pero cada vez más importante fuerza de trabajo industrial había recibido cualificación, se habían encontrado nuevos mercados. Quizás lo más importante fue que las empresas existentes se habían desarrollado para que sirvieran de base para un mayor crecimiento industrial.^[181]

Además, el gobierno japonés puso en práctica políticas destinadas a facilitar la transferencia de tecnologías e instituciones avanzadas. Así, por ejemplo, contrató muchos consejeros técnicos extranjeros; su máximo número fue el de 527 en 1875^[182], pero decayó rápidamente a 155 en 1885, lo que sugiere una rápida absorción de conocimientos por parte de los japoneses. El Ministerio de Educación se estableció en 1871, y a fines del siglo afirmaba haber logrado una tasa de alfabetización del cien por cien^[183].

El Estado Meiji también trató de importar y adaptar de los países más avanzados aquellas instituciones que consideraba necesarias para el desarrollo industrial. No es fácil adscribir exactamente las “plantillas” de las diferentes instituciones japonesas de la época a países extranjeros específicos, pero está claro que lo que surgió inicialmente fue un *patchwork* institucional.^[184] El Derecho penal recibió la influencia del Derecho francés, en tanto que los Derechos comercial y civil eran, en gran medida, alemanes, con algunos elementos británicos. El ejército se construyó según el modelo alemán (con alguna influencia francesa) y la marina según el modelo británico. El banco central se estableció según el modelo belga y el sistema bancario general según el estadounidense. Las universidades eran estadounidenses y las escuelas, que también lo eran inicialmente, cambiaron rápidamente para adaptarse a los modelos francés y alemán; y así sucesivamente.

No hace falta decir que hubo de pasar un tiempo para que estas instituciones se arraigaran. Sin embargo, los historiadores consideran que la velocidad con la que los japoneses las asimilaron y las adoptaron fue extraordinaria. También destacan diversas innovaciones institucionales, tales como el empleo de por vida y las redes durables de subcontratación, que surgieron durante el período de la posguerra.

Tras el fin de los tratados desiguales en 1911, el Estado japonés post-Meiji empezó a introducir cierto número de reformas arancelarias con el fin de proteger a las industrias nacientes, hacer más asequibles las materias primas importadas y controlar los bienes de consumo de lujo.^[185] Una vez más, podemos ver grandes similitudes entre estas políticas y las que usaron anteriormente otros países durante sus períodos de desarrollo.

Tal como puede apreciarse en la tabla 2.1, en 1913 Japón se había convertido en uno de los países más proteccionistas, aunque seguía siendo menos proteccionista que Estados Unidos en relación a sus industrias manufactureras. En 1926 se incrementaron los aranceles para algunas nuevas industrias, tales como los textiles de lana. Pese a ello, los aranceles “no fueron nunca otra cosa que un arma secundaria en el arsenal de la política

económica”^[186], aunque algunas industrias clave estaban, desde luego, fuertemente protegidas (por ejemplo, el hierro y el acero, el azúcar, el cobre, los colorantes textiles y los textiles de lana). Aquí podemos encontrar algunos paralelismos entre Japón después de 1911, por un lado, y Alemania y Suecia a fines del siglo XIX y principios del XX, por otro. Todos ellos usaron protección arancelaria “focalizada”, con lo cual, el régimen arancelario general se mantuvo moderadamente protector, pero se acordó una fuerte protección a algunas industrias clave, en lugar de la protección “manto” usada por países como Estados Unidos, Rusia y España en esa época.

En la década de 1920, bajo una poderosa influencia alemana, Japón empezó a impulsar la racionalización de industrias clave sancionando los acuerdos de cárteles e impulsando fusiones con el fin de restringir la “competencia despilfarradora”, lograr economías de escala, llevar a cabo una equiparación de normas e introducir la gestión científica.^[187] Estos esfuerzos se intensificaron, y el control de los gobiernos sobre los cárteles se intensificó en la década de 1930 en respuesta a la crisis económica mundial que siguió a la Gran Depresión y a los esfuerzos de guerra, especialmente con la promulgación de la Ley del Control de las Industrias Importantes de 1931. Así quedó establecida la pauta básica de la política industrial de posguerra.^[188] Como en muchos otros PAD, el rearme japonés de la década de 1930 contribuyó, según se cree, al desarrollo de las industrias pesadas (aunque con un resultado político que acabó siendo desastroso) al estimular la demanda y crear una expansión tecnológica.^[189]

Pese a estos esfuerzos desarrollistas, durante la primera mitad del siglo XX Japón no fue, en términos generales, la superestrella económica en la que se convirtió tras la Segunda Guerra Mundial. Según el reputado estudio de Maddison, la tasa de crecimiento per cápita de Japón fue solo de un 1 por ciento anual entre 1900 y 1950. Esto queda algo por debajo del promedio de las 16 economías de países de la OCDE actualmente más importantes estudiados por Maddison, que era de un 1,3 por ciento anual.^[190] aunque hay que señalar que parte de este desempeño, más bien pobre, se debió al profundo colapso de la producción tras la derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial.^[191]

Tras la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, el crecimiento récord de Japón no tenía rival, particularmente hasta la década de 1970. Entre 1950 y 1973, el PIB per cápita de Japón creció a un asombroso 8 por ciento anual, más del doble del 3,8 por ciento de media logrado por los 16 PAD arriba mencionados (el 3,8 por ciento de media incluye a Japón). Los siguientes

mejores desempeños entre los PAD fueron los de Alemania y Austria (ambos a un 4,9 por ciento) y el de Italia (4,8 por ciento); ni siquiera los países en desarrollo “milagrosos” de Asia Oriental, como Taiwán (6,2 por ciento) o Corea (5,2 por ciento), se acercaron a los resultados de Japón, pese al mayor efecto de “convergencia” que podían esperar dado su mayor retraso.^[192]

Desde hace mucho tiempo ha habido un debate ideológicamente cargado sobre las causas del “milagro” económico del Japón y de los Nuevos Países Industrializados de Asia Oriental durante las últimas dos o tres décadas. Pese a algunos desacuerdos, actualmente hay un amplio consenso de que el crecimiento espectacular de estos países, con la excepción de Hong Kong, se debe fundamentalmente a la puesta en práctica de unas políticas industriales, comerciales y tecnológicas (ICT) activas por parte del Estado.^[193]

Al pasar revista a las experiencias de posguerra de los países de Asia Oriental, una vez más nos llaman la atención las similitudes entre sus políticas ICT y las de otros PAD anteriores: Inglaterra en el siglo XVIII, Estados Unidos en el siglo XIX y Alemania y Suiza a finales del siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, también hay que destacar que los países de Asia Oriental no han copiado exactamente las políticas que los países más avanzados habían usado antes. Las políticas ICT que ellos, y algunos otros PAD como Francia, usaron durante el período de la posguerra fueron mucho más sofisticadas y afinadas que sus equivalentes históricos. Los países de Asia Oriental usaron subsidios a la exportación más sustanciosos y mejor diseñados (tanto directos como indirectos) y, de hecho, impusieron muy pocos impuestos a la exportación en comparación con los casos anteriores.^[194] Tal como he señalado repetidamente, se emplearon extensamente las rebajas de impuestos para materias primas importadas y maquinaria destinada a industrias de exportación, un método que muchos PAD, especialmente el Reino Unido, habían usado para impulsar las exportaciones.^[195]

La coordinación de inversiones complementarias, que previamente se había hecho de una manera bastante errática, si es que se había hecho, quedó sistematizada mediante la planificación indicativa y los programas de inversión gubernamentales.^[196] La regulación de las entradas, las salidas, las inversiones y los precios de las empresas se puso en práctica para “gestionar la competencia” de tal manera que se redujera la “competencia despilfarradora”.^[197] Una vez más, estas regulaciones imitaron en parte a las políticas sobre cárteles de finales del siglo XIX y principios del XX, pero hicieron gala de una conciencia mucho mayor que sus equivalentes históricas sobre los peligros del abuso del monopolio y una mayor sensibilidad en

cuanto a su impacto sobre la actuación del mercado exportador. También se concedieron subsidios y se aplicaron restricciones a la competencia con el fin de contribuir al desarrollo tecnológico y a una suave reducción de las industrias en declive.^[198]

Los gobiernos de Asia Oriental también integraron, mucho más estrechamente que sus antecesores, políticas vinculadas al capital humano y al aprendizaje a sus políticas industriales mediante la “planificación de la fuerza de trabajo”^[199]. Las licencias a la exportación de tecnología y a las inversiones extranjeras directas se regularon en un intento de maximizar la expansión del saber tecnológico de manera más sistemática.^[200] Hubo serios intentos de mejorar la base de cualificación del país y sus capacidades tecnológicas mediante subsidios (y suministro público) a la educación, formación profesional e I+D.^[201]

Con la reciente crisis de Corea y la prolongada recesión de Japón, se ha vuelto popular el argumento de que queda demostrado que las políticas ICT activas han sido un error. Aunque no es éste el lugar para entrar en el debate, cabe hacer algunas consideraciones.^[202] En primer lugar, creamos o no que los problemas recientes de Japón y Corea se deben a la aplicación de unas políticas ICT activas, no podemos negar que estas políticas estuvieron detrás del “milagro” de estos países. En segundo lugar, hay que señalar que Taiwán, que usó unas políticas ICT activas, no experimentó ninguna crisis financiera ni macroeconómica. En tercer lugar, todos los observadores informados de Japón, sean cuales sean sus opiniones, están de acuerdo en que la actual recesión del país no puede atribuirse a la política industrial del gobierno; tiene que ver más bien con factores como el excedente de ahorros estructural, una liberalización financiera emprendida a destiempo (que condujo a la economía de burbuja) y una mala gestión macroeconómica. En cuarto lugar, en el caso de Corea la política industrial había sido prácticamente desmantelada a mediados de la década de 1990, cuando empezó la crisis de la deuda que condujo a la crisis reciente, por lo que no puede culpársela por la crisis. Evidentemente, podría sostenerse que, en todo caso, la desaparición de la política industrial contribuyó a la crisis al facilitar las “inversiones duplicadas”.^[203]

2.3. LA ESTRATEGIA DE ADELANTAMIENTO DEL LÍDER Y LAS RESPUESTAS DE LOS PAÍSES QUE INTENTAN ALCANZARLO: INGLATERRA Y SUS SEGUIDORES

Una vez que un país se adelanta a otros países, tiene un incentivo natural para usar sus capacidades económicas y políticas para adelantarse aún más. Las políticas británicas, especialmente las aplicadas en los siglos XVIII y XIX, son el mejor ejemplo de ello. Lo que resulta desconcertante es que estas políticas tengan tantos paralelismos con las que en nuestra época los países desarrollados ponen en práctica en relación a sus contrapartes en desarrollo.

2.3.1. LAS COLONIAS

Inglaterra instituyó un poderoso conjunto de políticas con el fin de impedir el desarrollo de las manufacturas en las colonias, especialmente en Estados Unidos. List informa que, en 1770, William Pitt el Viejo (entonces conde de Chatham), “molesto por los primeros intentos de los habitantes de Nueva Inglaterra de crear fábricas, declaró que no debía permitirse a las colonias fabricar ni siquiera el clavo de una herradura”^[204]. La caracterización de Brisco de la política colonial bajo Walpole describe la esencia de esta estrategia:

Mediante regulaciones comerciales e industriales, se intentó relegar a las colonias a la producción de materias primas que Inglaterra se encargaría de elaborar, con el objeto de desincentivar cualquier tipo de manufactura que compitiera de alguna manera con las de la madre patria y para confinar sus mercados a los comerciantes y fabricantes ingleses.^[205]

Entre las políticas aplicadas por Inglaterra se cuentan las siguientes. En primer lugar, se aplicaron políticas para incentivar la producción de materias primas en las colonias. Por ejemplo, en la década de 1720 Walpole concedió subsidios de exportación (“gratificaciones”) y abolió los aranceles británicos a la importación de materias primas producidas en las colonias americanas (como cáñamo, madera y madera para construcción). Eso se hizo en la creencia de que, al incentivar la producción de materias primas, se las “apartaría de proseguir con manufacturas que interfirieran con las de Inglaterra”^[206]. Nótese que ésta es exactamente la misma lógica que Cobden usó para justificar la abrogación de las Leyes del Trigo, por entender que, puesto que dificultaban las exportaciones agrícolas de Europa continental y Estados Unidos, con ellas se contribuía involuntariamente a industrializarlos (véase el apartado 2.2.1). En segundo lugar, algunas actividades manufactureras fueron ilegalizadas. Así, por ejemplo, quedó prohibida la

construcción de nuevos molinos de acero rodantes y abiertos, lo que obligó a los estadounidenses a especializarse en el aluminio y en el hierro en barras, de bajo valor añadido, en vez de en productos de acero, de alto valor añadido.^[207] Algunos historiadores sostienen que, en realidad, este tipo de política no provocó unos daños significativos en la economía estadounidense de la época, dado que el país no tenía ventajas comparativas en manufacturas.^[208] Parece razonable argumentar, sin embargo, que tal política se habría convertido en un importante obstáculo, si no en una barrera insuperable, para el desarrollo industrial de Estados Unidos si el país hubiera seguido siendo una colonia británica más allá de los estadios tempranos (principalmente agrícolas y comerciales) de desarrollo.^[209] En tercer lugar, se prohibieron las exportaciones de las colonias que competían con productos británicos. Ya hemos mencionado que la industria textil del algodón de la India recibió un duro golpe en el siglo XVIII con la prohibición británica de importar textiles de algodón de la India (“percales”), pese a que los productos de esta última eran de calidad superior a los británicos (véase apartado 2.2.1).^[210] Otro ejemplo de esto se dio en 1699, cuando los británicos prohibieron la exportación de tejidos de lana de sus colonias a otros países (la Ley de la Lana), con lo que prácticamente se destruyó la industria irlandesa de la lana. Esta ley sofocó también el surgimiento de la industria de manufacturas de lana en las colonias americanas.^[211] Un ejemplo suplementario es el de la ley que se introdujo en 1732, que tenía como principal punto de mira la industria de los sombreros de piel de castor que se había desarrollado en América; esta ley prohibió las exportaciones de sombreros de las colonias, ya fuera a países extranjeros o a otras colonias.^[212] En cuarto lugar, se prohibió el uso de aranceles por parte de las autoridades coloniales o, si se consideraba necesario por razones presupuestarias, se minimizaba su influencia de diversas maneras. Cuando en 1859 el gobierno colonial británico de la India impuso unos pequeños aranceles a la importación de productos textiles (de entre el 3 y 10 por ciento) por razones puramente fiscales, los productores locales tuvieron que pagar el mismo nivel de impuestos para obtener un “campo de juego nivelado”^[213]. Aun con esa “compensación”, los fabricantes de algodón británicos ejercieron constantes presiones sobre el gobierno para la eliminación de los aranceles, lo que finalmente obtuvieron en 1882.^[214] En la década de 1890, cuando el gobierno colonial de la India intentó una vez más imponer aranceles a los productos de algodón —esta vez para proteger a la industria india del algodón, más que por razones de presupuesto—, los grupos de presión de los

textiles de algodón lograron que fracasara el intento. Hasta 1917 no hubo aranceles a las importaciones de productos de algodón hacia la India.^[215]

2.3.2. LOS PAÍSES SEMIDDEPENDIENTES

Aparte de las colonias formales, los intentos británicos (y de otros PAD) de impedir el desarrollo de las manufacturas en países menos desarrollados tomaron la forma, principalmente, de la imposición del libre comercio a través de los llamados “tratados desiguales” durante el siglo XIX. Estos tratados solían imponer techos arancelarios, normalmente a la tasa uniforme de 5 por ciento, y eliminaban la autonomía arancelaria.^[216]

Resulta muy desconcertante comprobar que la vinculación de los aranceles a una tasa baja y uniforme (aunque no necesariamente por debajo del 5 por ciento) es exactamente lo que los actuales economistas modernos partidarios del libre comercio recomiendan a los países en desarrollo. La obra clásica de Little *et al.* sostiene que el nivel apropiado de protección es, como máximo, del 20 por ciento para los países más pobres y de virtualmente cero para los países en desarrollo más avanzados. El Banco Mundial sostiene que “los indicios sugieren que es ventajoso hacer desaparecer de manera progresiva y rápida las restricciones cuantitativas y reducir los aranceles a niveles razonablemente *bajos y uniformes*, por ejemplo dentro de una gama de entre 15 y 25 por ciento [énfasis añadido]”^[217].

El Reino Unido usó los tratados desiguales por primera vez en América Latina, empezando con Brasil en 1810, a medida que los países del continente adquirían la independencia política. Empezando por el Tratado de Nanking (1842), que siguió a la Guerra del Opio (1839-42), China fue obligada a firmar una serie de tratados desiguales durante las dos décadas siguientes. Estos tratados dieron lugar al cabo de un tiempo a una pérdida completa de autonomía arancelaria, y, simbólicamente, un británico fue el jefe de aduanas durante 45 años, desde 1863 hasta 1908. A partir de 1824, Siam (actualmente Tailandia) firmó diversos tratados desiguales, hasta llegar al más completo en 1855. Persia firmó tratados desiguales en 1836 y en 1857, y también lo hizo el Imperio otomano en 1838 y 1861.^[218]

Hasta Japón perdió su autonomía arancelaria con los tratados desiguales firmados tras su apertura en 1854 (véase apartado 2.2.7). Más adelante consiguió poner fin a los tratados desiguales, pero esto no ocurriría hasta 1911.^[219] En este contexto también es interesante destacar que cuando Japón forzó la apertura de Corea en 1876 imitó con exactitud a los países

occidentales, obligando a Corea a firmar un tratado desigual que la privaba de su autonomía arancelaria, pese al hecho de que el propio Japón carecía aún de autonomía.

Los países latinoamericanos más importantes consiguieron recuperar la autonomía arancelaria a partir de la década de 1880, antes que Japón. Muchos otros la recuperaron tan sólo tras la Primera Guerra Mundial, pero Turquía tuvo que esperar hasta 1923 (a pesar de que su tratado desigual había sido firmado en una época tan temprana como 1838) y China hasta 1929.^[220] Amsden muestra cómo la industrialización en estos países sólo pudo empezar en serio cuando recuperaron su autonomía arancelaria (y la de otras políticas).^[221]

2.3.3. LAS NACIONES COMPETIDORAS

En relación a otras naciones competidoras europeas (y más tarde en relación a Estados Unidos), Inglaterra no pudo usar las descaradas medidas mencionadas anteriormente para tomar distancia. En lugar de ello, se concentró sobre todo en impedir la salida del país de sus tecnologías de nivel superior, aunque esas medidas no siempre resultaron eficaces.^[222]

Hasta mediados del siglo XIX, cuando la maquinaria empezó a incluir tecnologías clave, el medio de transferencia tecnológica más importante era el movimiento de trabajadores cualificados, que encarnaban la mayor parte de los conocimientos tecnológicos. En consecuencia, los países menos avanzados intentaban contratar trabajadores cualificados de los países más avanzados, especialmente de Inglaterra, y también hacían regresar a los suyos que estaban empleados en establecimientos en esos países. Esto a menudo se hacía mediante un esfuerzo concertado, orquestado y apoyado por los gobiernos de los países menos avanzados, en tanto que los gobiernos de los más avanzados hacían todo lo posible por impedir esas migraciones.

Tal como se ha mencionado (apartado 2.2.4), fue gracias a los intentos de Francia y de otros países europeos de contratar trabajadores cualificados a gran escala por lo que en 1719 Inglaterra se vio finalmente obligada a introducir una prohibición a la emigración de trabajadores cualificados, particularmente a los sometidos a “soborno” o a los intentos de contratar trabajadores cualificados para empleos en el exterior. Según esta ley, el soborno era punible con multas e incluso con la cárcel. Los trabajadores emigrantes que no volvieran a casa en un plazo de seis meses tras haber sido advertidos al respecto por un funcionario británico acreditado (generalmente

un diplomático establecido en el extranjero) perdían sus derechos a poseer tierras y bienes en Inglaterra, y se les retiraba la ciudadanía. La ley mencionaba específicamente industrias tales como la lana, el acero, el hierro, el cobre y otros metales, así como la relojería; en la práctica, sin embargo, cubría todas las industrias.^[223] La prohibición a la emigración de trabajadores cualificados y al soborno se mantuvo hasta 1825.^[224]

Posteriormente, a medida que las tecnologías se materializaban cada vez más en maquinaria, la exportación de máquinas pasó a estar sometida al control gubernamental. En 1750 Inglaterra introdujo una nueva ley que prohibía la exportación de “herramientas y utensilios” de las industrias de la lana y de la seda, reforzando al mismo tiempo los castigos al soborno de trabajadores cualificados. Más tarde se amplió y reforzó esta prohibición a través de la legislación. En 1774 se introdujo otra ley para controlar las exportaciones de maquinaria de las industrias del algodón y del lino. En 1781 se revisó la ley de 1774, y la expresión “herramientas y utensilios” se sustituyó por “cualquier máquina, motor, herramienta, prensa, papel, utensilio o implemento”, lo que reflejaba la creciente mecanización de las industrias. En 1785 se promulgó la Ley de Herramientas para prohibir las exportaciones de muchos tipos de maquinaria diferentes, incluyendo también una prohibición al soborno. Esta prohibición se relajó en 1828, cuando William Huskisson, un destacado partidario del libre comercio, era presidente de la Oficina de Comercio, y fue finalmente abolida en 1842.^[225]

Hasta el siglo XVII, cuando se convirtieron en uno de los líderes tecnológicos mundiales, los Países Bajos asumieron una actitud extremadamente abierta en relación al acceso de los extranjeros a sus tecnologías. Sin embargo, esta actitud, tanto a nivel de empresas como de gobierno, cambió cuando su predominio tecnológico empezó a estar cada vez más erosionado, y en 1751 el gobierno acabó por promulgar una ley que prohibía las exportaciones de maquinaria y la emigración de trabajadores cualificados. Desafortunadamente, la ley tuvo mucho menos éxito que la del Reino Unido, y prosiguió la salida de trabajadores cualificados y de maquinaria.^[226]

Frente a estas medidas, con las que los países avanzados intentaban impedir la salida al exterior de sus tecnologías, los menos desarrollados pusieron en práctica todo tipo de medios “ilegítimos” para obtener acceso a las tecnologías avanzadas. Los empresarios y los técnicos de estos países, a menudo con el consentimiento explícito del Estado y hasta con el apoyo activo de sus gobiernos (incluyendo ofertas de gratificaciones para los que

dominaran tecnologías específicas), eran rutinariamente reclutados para ejercer actividades de espionaje industrial.^[227] Landes, Harris y Bruland, entre otros, documentaron una amplia gama de actividades de espionaje industrial dirigidas hacia Inglaterra por parte de países como Francia, Rusia, Suecia, Noruega, Dinamarca, los Países Bajos y Bélgica.^[228] Muchos Estados también organizaron y/o apoyaron la contratación de trabajadores británicos y de otros países más avanzados. El intento francés con John Law (véase el apartado 2.2.4) y el intento prusiano con Federico el Grande (véase el apartado 2.2.3) son sólo algunos de los ejemplos más conocidos.

Pese a todos estos esfuerzos, legítimos e ilegítimos, la actualización tecnológica no resultaba fácil. Tal como la reciente literatura sobre transferencia tecnológica ilustra, la tecnología incluye muchos conocimientos tácitos que no pueden transferirse fácilmente. Este problema no pudo resolverse ni siquiera mediante la importación de trabajadores cualificados, ni siquiera en la época en que éstos encarnaban a la mayor parte de las tecnologías clave. Estas personas debían enfrentarse a barreras lingüísticas y culturales y, lo que era más importante, no tenían acceso a la misma infraestructura tecnológica que en sus países de origen. Landes documenta cómo a los países de la Europa continental les llevó décadas asimilar las tecnologías británicas, aun importando, como importaron, algunos trabajadores cualificados y, quizás, maquinaria clave.^[229]

Por lo tanto, igual que ocurre con los modernos países en desarrollo, estas transferencias de tecnología resultaban más efectivas cuando se hacían con el apoyo de políticas cuyo objetivo era impulsar lo que la moderna economía de la tecnología llama “capacidades tecnológicas”.^[230] Tal como he mencionado en diferentes lugares del apartado anterior, muchos gobiernos establecieron instituciones de enseñanza (por ejemplo, escuelas técnicas) y de investigación (por ejemplo, diversas academias de ciencias no dedicadas a la enseñanza). También he señalado que tomaron medidas para aumentar el conocimiento sobre las tecnologías avanzadas mediante la creación de museos, la organización de exposiciones internacionales, la concesión de maquinaria nueva a empresas privadas y estableciendo “fabricas modelo” que usaban estas tecnologías avanzadas. Los incentivos financieros que los gobiernos daban a las empresas para que éstas emplearan tecnologías más avanzadas, especialmente rebajas y exenciones de impuestos a las importaciones de equipamiento industrial, también se usaron mucho.^[231] Hay que destacar que las rebajas de aranceles o la exención de impuestos a ciertos bienes de capital importados (que, curiosamente, coexistían con las restricciones a las

importaciones de otros bienes de capital) fueron hasta hace poco unas de las principales herramientas de la política industrial de Asia Oriental.

A mediados del siglo XIX las tecnologías clave se habían vuelto tan complejas que la importación de trabajadores cualificados y de maquinaria no bastaba para lograr el dominio de una tecnología. Esto queda reflejado en el hecho de que las prohibiciones del gobierno británico a la emigración de trabajadores cualificados y a las exportaciones de maquinaria habían sido, para entonces, abolidas. Desde entonces, la transferencia activa de los conocimientos tecnológicos por parte de sus propietarios mediante la concesión de patentes pasó a ser un canal clave de transferencia tecnológica en un buen número de industrias, lo que hizo que las políticas e instituciones que controlaban la protección de los derechos de propiedad intelectual (en adelante DPI) pasaran a ser mucho más importantes que anteriormente. Esto culminó más adelante en el surgimiento del régimen de DPI, tras la Convención de París de 1883 sobre Patentes y la Convención de Berna de 1886 sobre Derechos de Autor, elaboradas a partir de las presiones de los países tecnológicamente más avanzados, especialmente Estados Unidos y Francia.

Entre 1790 y 1850 la mayor parte de los PAD promulgaron leyes de patentes (véase el apartado 3.2.3.B del capítulo 3 para más detalles). Sin embargo, todas estas primeras leyes de patentes resultaron muy deficientes, a juzgar por los estándares modernos que se exigen incluso a los países en desarrollo tras el acuerdo TRIPS (Trade-Related Intellectual Property Rights “derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio”) de la OMC.^[232]

En relación al que es nuestro principal centro de interés en este capítulo, hay que señalar que estas leyes apenas acordaron una protección muy inadecuada a los DPI de ciudadanos extranjeros.^[233] En la mayor parte de los países, incluyendo el Reino Unido (antes de la reforma de 1852), los Países Bajos, Austria y Francia, patentar invenciones importadas por parte de sus nacionales estaba a menudo permitido explícitamente. En Estados Unidos, antes de la ley de patentes revisada de 1835, las patentes se concedían sin tener que presentar ninguna prueba de originalidad, posibilitando así que se patentaran tecnologías importadas. Como ya dijimos, Suiza no tuvo un sistema de patentes hasta 1907, y, aunque los Países Bajos promulgaron una ley de patentes en 1817, ésta fue abolida en 1869 y no fue reintroducida hasta 1912.

Lo que resulta destacable es que, pese al surgimiento de un régimen de DPI en los últimos años del siglo XIX, incluso los países más avanzados

seguían violando rutinariamente los DPI de los ciudadanos de otros países hasta bien entrado el siglo xx. Tal como se mencionó antes, Suiza y los Países Bajos no tuvieron una ley de patentes hasta 1907 y 1912, respectivamente. Incluso Estados Unidos, que era un firme defensor de los derechos de los propietarios de patentes, no reconoció los derechos de propiedad de los extranjeros hasta 1891.^[234] Todavía en las últimas décadas del siglo xix, cuando Alemania estaba a punto de superar tecnológicamente al Reino Unido, existía una gran preocupación en el Reino Unido sobre la generalizada violación por parte de Alemania de sus marcas registradas.^[235] Al mismo tiempo, los alemanes se quejaban de la ausencia de una ley de patentes en Suiza y del consiguiente robo de propiedad intelectual alemana por parte de empresas suizas, principalmente de la industria química.

Aunque el Reino Unido careció de una ley de marcas registradas hasta 1862, Kindleberger señala que “ya en la década de 1830 un buen número de fabricantes británicos estaban continuamente inmersos en litigios para proteger sus marcas registradas”^[236]. En 1862, el Reino Unido promulgó una ley de marcas registradas (la Ley de Mareas de Mercaderías), que prohibía el “robo comercial”, como por ejemplo la falsificación de marcas registradas y el etiquetado de cantidades falsas. En la revisión de la ley en 1887, ante la preocupación que despertaban las infracciones extranjeras —sobre todo alemanas— a la ley británica de marcas registradas, el Parlamento británico añadió explícitamente el lugar o país de fabricación como parte de la necesaria “descripción comercial”. Esta ley revisada prohibió no sólo las descripciones notoriamente falsas sino también las descripciones engañosas, como por ejemplo la entonces extendida práctica alemana de vender vajilla de Sheffield falsificada con falsos logos. Según esta ley:

[era] un delito penalmente castigado vender un artículo fabricado en el extranjero que contenga cualquier palabra marca que conduzca al comprador a creer que está hecho en Inglaterra, en ausencia de otras palabras que denoten el lugar de origen real.^[237]

Según Kindleberger, la ley también contenía disposiciones específicas que exigían que “los bienes extranjeros marcados con el nombre de un comerciante inglés lleven también la indicación o el nombre del lugar de su origen extranjero”^[238].

Sin embargo, las empresas alemanas pusieron en práctica un buen número de medidas para eludir esta ley. Así, por ejemplo, colocaban el sello del país de origen en el paquete y no en los artículos individuales, por lo que, una vez

que el objeto se desempaquetaba, los clientes no podían conocer el país de origen del producto (una táctica corriente, según se dice, en las importaciones de relojes y de archivadores). Otra alternativa era enviar algunos artículos en piezas separadas y hacerlas ensamblar en Inglaterra (por lo que parece, un método corriente para los pianos y las bicicletas) o, también, colocar el sello del país de origen en un lugar en el que quedara prácticamente invisible. William documenta:

Una empresa alemana, que exporta a Inglaterra un gran número de máquinas de coser claramente denominadas “Singers” y “Máquinas de Coser Nor-Británicas” pone el sello de “Hecho en Alemania” en pequeñas letras por debajo del pedal. Harían falta media docena de costureras para dar la vuelta a la máquina y leer la leyenda; de otro modo no se podría leer.^[239]

2.4. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL: ALGUNOS MITOS HISTÓRICOS Y ALGUNAS LECCIONES

En este capítulo he examinado la historia de las políticas industriales, comerciales y tecnológicas (ICT) en un buen número de PAD cuando éstos eran países en desarrollo: el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Francia, Suecia, Bélgica, los Países Bajos, Suiza, Japón, Corea y Taiwán. El panorama que surge de esta revisión histórica es básicamente contradictorio con el que describen los comentaristas neoliberales, y también, desde luego, con el de muchos de sus críticos.

En este último apartado del capítulo comienzo por resumir mi explicación del papel de las políticas ICT en el desarrollo de un buen número de PAD clave (apartado 2.4.1). Luego dibujo un cuadro global de estos perfiles de países y concluyo que, aunque virtualmente todos los países usaron medidas de promoción de la industria naciente, hubo una considerable diversidad entre los países en relación a la exacta combinación política (apartado 2.4.2). Comparo después las políticas ICT de los PAD de épocas anteriores con las de los actuales países en desarrollo y sostengo que, una vez que consideramos la brecha de productividad que necesitan superar, los actuales países en desarrollo son en realidad mucho menos proteccionistas que los propios PAD en el pasado (apartado 2.4.3).

2.4.1. ALGUNOS MITOS HISTÓRICOS Y ALGUNOS HECHOS SOBRE LAS POLÍTICAS PUESTAS EN PRÁCTICA EN ÉPOCAS ANTERIORES

A. CASI TODOS LOS PAÍSES EXITOSOS APLICARON MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA NACIENTE Y OTRAS POLÍTICAS ICT CUANDO ERAN ECONOMÍAS QUE ESTABAN INTENTANDO “ACTUALIZARSE”

La argumentación que desarrollo en este capítulo deja claro que casi todos los PAD habían adoptado alguna forma de estrategia de promoción de la industria naciente cuando estaban intentando actualizarse. En muchos países la protección arancelaria era un componente clave de esta estrategia, pero no fue ni el único ni necesariamente tampoco el componente más importante de la estrategia. Es destacable que fueran el Reino Unido y Estados Unidos, los supuestos lugares de origen de la política de libre comercio, los que usaran la protección arancelaria más agresiva (véanse los apartados B y C).

Las aparentes excepciones a este patrón histórico entre los países a los que he pasado revista son Suiza, los Países Bajos y, en menor medida, Bélgica, aunque aun en estos casos se han de hacer algunos matices. Suiza se benefició de la protección “natural” acordada por las Guerras Napoleónicas en un momento crítico de su desarrollo industrial. El gobierno de los Países Bajos usó, por un lado, unas políticas agresivas para alcanzar su supremacía naval y comercial en los siglos XVI y XVII, y por otro lado estableció agencias de financiación industrial y promovió la industria textil del algodón en la década de 1830. Bélgica pudo haber tenido una tasa arancelaria media baja en el siglo XIX, pero el gobierno austríaco que la eliminó durante la mayor parte del siglo XVIII era mucho más proteccionista, y determinados sectores estuvieron muy protegidos hasta mediados del siglo XIX. Dicho todo esto, sigue siendo razonable describir estas tres economías, o al menos la de Suiza y la de los Países Bajos, como economías que se desarrollaron mediante unas políticas ICT bastante liberales.

Se puede argumentar que los gobiernos de estos dos países se contuvieron a la hora de adoptar políticas comerciales proteccionistas debido al pequeño tamaño de sus economías, puesto que hubiera conllevado unos costes de protección relativamente elevados. Sin embargo, ésta no es una explicación convincente. En primer lugar, Suecia, otro país pequeño, usó con éxito medidas de protección de la industria naciente a finales del siglo XIX y principios del cuando estaba intentando alcanzar a los países más desarrollados en un buen número de industrias pesadas. Una razón más plausible para explicar la ausencia de protección de la industria naciente en nuestro trío de pequeños países europeos es que, a diferencia de Suecia, ya eran países muy avanzados tecnológicamente a principios del siglo XIX. Se

mantuvieron muy cerca de la frontera tecnológica mundial durante el período de la Revolución Industrial europea, lo que quiere decir que, sencillamente, no necesitaban demasiada protección para sus industrias nacientes (véase la sección 2.2.6 para más detalles).

Evidentemente, a todos estos argumentos se les puede contraponer el de que los PAD consiguieron industrializarse independientemente de, o incluso a pesar de carecer de unas políticas ICT activas. Muchos acontecimientos históricos están “sobredeterminados”, en el sentido de que hay más de un factor explicativo plausible subyacente a ellos; es inherentemente difícil demostrar que las políticas ICT activas, o cualquier otro factor determinado, fueran la clave del éxito de esos países.^[240] Sin embargo, llama la atención la coincidencia de que tantos de los países que usaron esas políticas, desde la Inglaterra del siglo XVIII hasta la Corea del siglo XX, hayan tenido una industrialización exitosa, especialmente si se considera que, según la argumentación ortodoxa, esas políticas son muy dañinas.

B. EL MITO DE INGLATERRA COMO ECONOMÍA DE LIBRE COMERCIO Y DE *LAISSEZ-FAIRE*

Contrariamente al mito popular, Inglaterra fue una usuaria agresiva, y en algunos casos pionera, de políticas ICT activas concebidas para promover las industrias nacientes hasta que alcanzó una clara hegemonía industrial a mediados del siglo XIX y adoptó el libre comercio.

Tales políticas, aunque limitadas en su alcance, datan del siglo XIV (Eduardo III) y del siglo XV (Enrique VII) en relación al comercio de la lana, la principal industria de la época. Entre la reforma de la política comercial emprendida por Walpole en 1721 y la abrogación de las Leyes del Trigo en 1846, Inglaterra había puesto en práctica los tipos de políticas ICT que alcanzaron celebridad con su uso en los “Estados de política industrial” de Asia Oriental: Japón, Corea y Taiwán tras la Segunda Guerra Mundial. Muchas políticas que solemos considerar invenciones de Asia Oriental — como los subsidios a la exportación y los descuentos arancelarios a las importaciones sobre productos usados para la exportación— eran muy usadas en Inglaterra en este período. Además, hay que señalar que incluso la política de libre comercio británica estaba motivada en parte por el deseo de Inglaterra de promover sus industrias. Muchos de los partidarios más acérrimos del libre comercio, incluyendo a su líder Richard Cobden, creían que las importaciones libres de productos agrícolas por parte de Inglaterra desincentivarían las

manufacturas de países competidores, las cuales no se habrían desarrollado sin la existencia de las Leyes del Trigo británicas.

C. ESTADOS UNIDOS COMO “LA MADRE PATRIA Y EL BASTIÓN DEL PROTECCIONISMO MODERNO”

Fue Estados Unidos, y no Alemania, como suele creerse, el país que sistematizó por primera vez la lógica de la promoción de la industria naciente que Inglaterra había usado tan eficazmente para planificar su ascensión industrial. Los primeros argumentos sistemáticos a favor de la industria naciente fueron desarrollados por pensadores estadounidenses tales como Alexander Hamilton y Daniel Raymond, en tanto que Friedrich List, el supuesto padre intelectual de los argumentos a favor de la protección de la industria naciente, se familiarizó con ellos durante su exilio en Estados Unidos.

El gobierno estadounidense puso en práctica esta lógica con mayor diligencia que ningún otro país durante más de un siglo (1816-1945). Durante este período, Estados Unidos había tenido una de las tasas arancelarias medias sobre las importaciones de manufacturas más elevadas del mundo. Dado que el país disfrutaba de un grado excepcionalmente elevado de protección “natural” debido a los altos costes del transporte, al menos hasta la década de 1870, parece razonable afirmar que durante su actualización industrial las industrias estadounidenses fueron las más protegidas del mundo. Cuando Pat Buchan, político populista e inconformista de derechas estadounidense, afirma que el libre comercio es una cosa “antiamericana”, en cierto modo tiene razón.

Es ciertamente verdadero que las industrias de Estados Unidos no necesariamente requerían todas las medidas de protección arancelaria que se pusieron en práctica y que muchos aranceles siguieron manteniéndose cuando ya habían dejado de ser útiles. Sin embargo, también está claro que la economía estadounidense no habría llegado a donde está hoy en día sin una importante protección arancelaria, al menos en algunas industrias nacentes clave. El papel del gobierno de Estados Unidos en el desarrollo de las infraestructuras y en el apoyo a la I+D, que se mantiene en la actualidad, es también de destacar.

D. EL MITO DE FRANCIA COMO CONTRAPUNTO *DIRIGISTE* A LA INGLATERRA DEL *LAISSEZ-FAIRE*

El Estado francés anterior a la Revolución estuvo activamente involucrado en la promoción industrial. Sin embargo, esta tradición “colbertiana” quedó prácticamente suprimida debido a las ideologías libertarias de la Revolución Francesa y al posterior estancamiento político que durante el siguiente siglo y medio produjo una serie de gobiernos débiles y faltos de visión (cuando no activamente retrógrados).

Así, pues, pese a su imagen pública de país inherentemente *dirigiste*, Francia gestionó un régimen político que en muchos aspectos era más de *laissez-faire* que el de Inglaterra, y sobre todo que el de Estados Unidos a lo largo de la mayor parte del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Así, por ejemplo, entre las décadas de 1820 y 1860, el grado de proteccionismo fue en realidad más bajo en Francia que en el Reino Unido.

E. EL USO LIMITADO DE LA PROTECCIÓN COMERCIAL EN ALEMANIA

Pese a que se la suele identificar como el lugar de origen de la protección de la industria naciente, Alemania nunca usó realmente la protección arancelaria de manera extensiva. Hasta finales del siglo XIX tenía uno de los regímenes comerciales más liberales del mundo, aunque algunas industrias pesadas clave sí recibían una protección arancelaria sustancial.

Sin embargo, esto no significa que el Estado alemán aplicara el *laissez-faire* de la manera en que su contraparte francesa lo aplicó durante la mayor parte del siglo XIX y la primera parte del XX. Tal como ilustra la temprana experiencia de Prusia a partir del siglo XVIII, las industrias nacientes podían ser —y lo eran— promovidas por medios diferentes a los aranceles, incluyendo la inversión estatal, la cooperación público-privada y diversos subsidios.

Aunque el desarrollo posterior del sector privado, en parte debido al éxito de esos esfuerzos, hiciese que la intervención estatal directa resultara innecesaria e impopular, el Estado continuó desempeñando un importante papel de “guía”. Éste fue el caso, en particular, en relación a algunas industrias pesadas de fines del siglo XIX y principios del XX (que durante esta época también recibieron una importante protección arancelaria). Este fue también el período en el que el Estado alemán se convirtió en pionero en el establecimiento de instituciones de protección social, en su intento de amortiguar la agitación revolucionaria y de establecer la paz social (véase el apartado 3.2.6.A del capítulo 3 para más detalles).

Por lo tanto, mientras que Alemania difícilmente puede ser descrita como el mismo tipo de Estado de *laissez-faire* que Francia en el siglo XIX y principios del XX, la intervención estatal en el principal período de actualización industrial de Alemania no fue tan importante como algunos piensan, sobre todo en lo relacionado a la protección arancelaria.

F. SUECIA NO SIEMPRE FUE LA “PEQUEÑA ECONOMÍA ABIERTA” QUE MÁS ADELANTE PASÓ A REPRESENTAR

Aunque la experiencia sueca no exige una revisión tan drástica como los casos que acabamos de discutir, sí contiene algunos mitos que hace falta disipar.

En general, la protección arancelaria sueca durante el período de actualización industrial no fue generalizada, pese al atraso económico del país. Sin embargo, el Estado sueco parece haber usado la protección arancelaria de manera estratégica: para promover la industria textil a principios del siglo XIX y para reforzar las industrias mecánica y eléctrica en el siglo XIX. Hay que destacar que el régimen arancelario sueco para la industria textil a principios del siglo XIX fue, de hecho, una clásica estrategia de promoción asiático-oriental” de fines del siglo XX (y también de la Inglaterra del siglo XVIII), que incluía aranceles altos sobre los productos finales y aranceles bajos sobre las materias primas importadas.

Otro aspecto que debemos señalar es que desde un estadio temprano Suecia desarrolló también unas formas interesantes de cooperación público-privada en el desarrollo de infraestructuras y en algunas industrias clave, especialmente la del hierro. Esta colaboración es notoriamente similar a la que encontramos en Asia Oriental durante el período de posguerra. La importancia temprana que dio a la educación, a la formación profesional y a la investigación también es destacable.

G. EL ACTIVISMO ESTATAL EN EL JAPÓN DE LA PRIMERA MODERNIDAD FUE LIMITADO DEBIDO A CONSTRICCIONES EXTERNAS

Cuando se abrió al mundo por primera vez y se embarcó en su moderno desarrollo industrial, Japón no pudo usar medidas de protección arancelaria para promover nuevas industrias debido a los tratados desiguales que se vio obligado a firmar, los cuales limitaban sus aranceles a tasas inferiores al 5 por

ciento. Tuvo que buscar otros medios de promoción industrial y, así, el Estado japonés estableció fabricas modelo en industrias clave (que pronto fueron privatizados por razones de presupuesto y de eficiencia), proporcionó subsidios a industrias clave e invirtió en infraestructuras y educación. Sin embargo, dada la importancia de los aranceles como herramienta para la promoción industrial en esa época (cuando otras herramientas políticas no habían sido inventadas aún y/o fueron consideradas “demasiado radicales”), su falta de autonomía arancelaria le supuso un impedimento considerable.

Tan sólo a principios del siglo xx, con el fin de los tratados desiguales en 1911, pudo Japón establecer una estrategia de desarrollo industrial más global, la cual incluía la protección arancelaria como elemento clave. El considerablemente superior desempeño de Japón durante el período de posguerra, cuando puso en práctica una impresionante colección de “innovaciones” en sus herramientas de políticas ICT, muestra también cómo la capacidad de usar un mayor número de herramientas políticas puede hacer que la intervención estatal resulte más eficaz.

H. “CAZADORES FURTIVOS CONVERTIDOS EN GUARDABOSQUES”:

LAS POLÍTICAS CAMBIAN CON EL DESARROLLO

Un hecho importante que surgió de la argumentación que desarrollé en este capítulo es que los PAD modificaron sus posiciones políticas de acuerdo con su posición relativa en la competencia internacional. Parte de esto es el acto deliberado de “retirar la escalera”, pero también parece deberse a la natural tendencia humana a reinterpretar el pasado desde el punto de vista del presente.

Cuando estaban en situaciones de actualización industrial, los PAD protegieron sus industrias nacientes, se apropiaron furtivamente de trabajadores cualificados extranjeros, se hicieron con máquinas de contrabando provenientes de los países más desarrollados, ejercieron actividades de espionaje industrial y violaron, a sabiendas, patentes y marcas registradas. En cambio, una vez que pasaron a formar parte de la liga de las naciones más desarrolladas, se convirtieron en defensores del libre comercio e impidieron la salida de trabajadores cualificados y de tecnologías; también se convirtieron en firmes protectores de patentes y marcas registradas. De esta manera, los cazadores furtivos parecen haberse vuelto guardabosques con inquietante regularidad.

El Reino Unido del siglo XIX molestó a muchos países, especialmente a Alemania y a Estados Unidos: éstos consideraban que la prédica británica de las virtudes del libre comercio era una hipocresía, ya que durante el siglo XVIII Inglaterra había usado medidas de protección de la industria naciente con más intensidad que ningún otro país. El mismo sentimiento podría expresarse hoy día cuando los negociadores comerciales estadounidenses predicán las virtudes del libre comercio a los países en desarrollo; o cuando las empresas farmacéuticas suizas piden una gran protección de los derechos de propiedad intelectual.

2.4.2. “NO SOLO MEDIANTE ARANCELES”: DIVERSOS MODELOS DE PROMOCIÓN DE LA INDUSTRIA NACIENTE

Tal como se ha visto antes, prácticamente todos los PAD exitosos usaron medidas de protección de la industria naciente durante sus períodos de actualización industrial. Pero esto, desde luego, no significa que podamos concluir que esas políticas garanticen automáticamente el éxito económico. Conocemos demasiados ejemplos de la historia y de la experiencia contemporánea que contradicen una proposición tan ingenua. Existe, sin embargo, un patrón histórico notoriamente persistente que se extiende de la Inglaterra del siglo XVIII a la Corea de fines del siglo XX según el cual el desarrollo económico exitoso se alcanzó mediante medidas de protección de la industria naciente. Este patrón es, sencillamente, demasiado poderoso como para ser considerado una mera coincidencia. Por consiguiente, quienes creen en las virtudes del libre comercio y de políticas ICT *laissez-faire* para los países actualmente en desarrollo tienen que explicar por qué creen que este patrón histórico ha dejado de ser relevante. (Trataremos de nuevo esta cuestión en el capítulo 4).

Por más importante que haya sido la protección arancelaria en el desarrollo de la mayor parte de los PAD, ésta no fue en modo alguno —lo repito— la única herramienta política, y ni siquiera necesariamente la más importante, empleada por estos países al promover industrias nacientes. Existieron otras muchas, tales como los subsidios a la exportación, las rebajas arancelarias sobre insumos usados para exportaciones, la concesión de derechos de monopolio, el establecimiento de cárteles, los créditos dirigidos, la planificación de inversiones, la planificación de mano de obra, el apoyo a la I+D y la promoción de instituciones que facilitaban la cooperación público-privada. Los aranceles ni fueron ni son la única herramienta política

disponible para un Estado que intenta desarrollar nuevas industrias o mejorar industrias viejas. En algunos países, como Alemania hasta fines del siglo XIX o Japón antes de la restauración de su autonomía arancelaria en 1911, la protección arancelaria ni siquiera fue la herramienta más importante para la promoción de la industria naciente.

Hubo, evidentemente, un grado de diversidad considerable entre los PAD en cuanto a sus recetas políticas, dependiendo de sus objetivos y de las condiciones a las que se enfrentaban. Así, por ejemplo, Estados Unidos usó la protección arancelaria más activamente que Alemania, pero el Estado alemán desempeñó un papel mucho más amplio y directo en la promoción de la industria naciente que su contraparte estadounidense. Otro ejemplo es el de Suecia, cuya política se basó en acuerdos de actividades conjuntas público-privadas más que, por ejemplo, la de Reino Unido.

Así, pues, a pesar de algunos patrones históricos notoriamente claros, también hay una diversidad considerable en la receta exacta de la mezcla de herramientas políticas usadas para la promoción industrial en los diferentes países. Esto, a su vez, supone que no hay un modelo “de talla única” para el desarrollo industrial; sólo amplios principios directores y diferentes ejemplos de los cuales aprender.

2.4.3. COMPARACIÓN CON LOS ACTUALES PAÍSES EN DESARROLLO

Las argumentaciones sobre políticas comerciales de quienes se muestran escépticos ante la puesta en práctica de políticas ICT activas rara vez reconocen la importancia de la protección arancelaria en el desarrollo económico de los PAD.^[241] Y los pocos que sí lo hacen desprecian la relevancia de los indicios históricos señalando que los niveles de protección de los PAD en épocas anteriores son considerablemente más bajos que los que se han dado en los actuales países en desarrollo.

Little *et al.* sostienen que “aparte de Rusia, Estados Unidos, España y Portugal, no parece que los niveles arancelarios en el primer cuarto del siglo XX, cuando eran ciertamente más altos en la mayor parte de los países que en el siglo XIX, permitieran en general unos niveles de protección mucho más altos que el tipo de niveles de promoción a la industria que hemos visto, en el capítulo anterior, que son justificables para los países en desarrollo actuales [que, según sostienen, eran de como mucho un 20 por ciento para los países más pobres y de prácticamente 0 para los países en desarrollo más avanzados]”^[242]. De manera similar, el Banco Mundial sostiene que “aunque

los países industriales contaron con una protección natural más alta antes del descenso de los costes del transporte, el arancel medio en doce países industriales iba del 11 al 32 por ciento entre 1820 y 1980 [...] En cambio, el arancel medio a los productos manufacturados en los países en desarrollo es de un 34 por ciento”^[243].

Este argumento suena suficientemente razonable, sobre todo si consideramos el hecho de que las cifras de los aranceles pueden hacernos subestimar el grado de promoción de la industria naciente en los actuales países en desarrollo cuando se los compara con las cifras correspondientes a los PAD de otros tiempos. Tal como he señalado al comienzo de este capítulo (apartado 2.1), las limitadas competencias fiscales y la falta de competencias regulatorias del Estado limitaron seriamente el alcance de las políticas ICT diferentes a la política arancelaria en los PAD en tiempos pasados. Los gobiernos de los actuales países en desarrollo tienden a usar un espectro más amplio de herramientas políticas para la promoción de la industria naciente, aunque algunas de estas herramientas (como por ejemplo los subsidios a la exportación, excepto en el caso de los países más pobres) hayan sido puestas “fuera de la ley” por la OMC.^[244]

No obstante, este argumento es muy engañoso en un importante sentido. El problema es que la brecha de productividad entre los actuales países desarrollados y los países en desarrollo es mucho mayor que la que existía entre los PAD más desarrollados y los menos desarrollados en épocas pasadas. Esto significa que los actuales países en desarrollo deben imponer unas tasas arancelarias mucho más elevadas que las usadas por los PAD en el pasado para proporcionar el mismo grado de protección real a sus industrias que el acordado anteriormente a las industrias de los PAD.^[245] En otras palabras, dada la mayor brecha en productividad a la que deben hacer frente, los actuales países en desarrollo deben usar unos aranceles mucho más elevados en comparación con los PAD de otros tiempos simplemente para obtener los mismos efectos de protección.

Antes de que pasemos a demostrar esta afirmación, debemos admitir que no es sencillo medir las brechas de productividad internacionales. Las cifras de ingresos per cápita son maneras evidentes de aproximación, por más que resulten toscas, pero vale la pena discutir si cabe usar los ingresos medidos en dólares actuales o en paridad de poder de compra (PPP). Puede afirmarse que los ingresos medidos en dólares actuales son un mejor reflejo de la brecha de productividad en el sector comercializable, que es más relevante en la determinación en los niveles arancelarios. Sin embargo, los ingresos medidos

en dólares están sujetos a las excentricidades de las fluctuaciones de los tipos de cambio, que pueden no tener nada que ver con los diferenciales en productividad. Las cifras de ingresos PPP son un mejor reflejo de la productividad global de un país, pero tienden a subestimar, a menudo considerablemente, los diferenciales de productividad en el sector comercializable. En lo que sigue he usado cifras de ingresos PPP, en parte debido a que proporcionan una mejor medida de la productividad global de una economía y en parte porque las mejores estimaciones históricas disponibles de ingresos de los PAD realizadas por Maddison se sirven de ellas.^[246]

Según las estimaciones de Maddison, durante el siglo XIX la proporción de los ingresos per cápita en términos de PPP en los PAD más pobres (como Japón y Finlandia) y los PAD más ricos (como los Países Bajos y el Reino Unido) era de alrededor de dos o cuatro a uno.^[247] En ningún caso era tan importante como la brecha entre los actuales países en desarrollo y los desarrollados. Datos recientes del sitio web del Banco Mundial muestran que en 1999 la diferencia de ingresos per cápita en términos PPP entre los países más desarrollados (por ejemplo Suiza, Japón o Estados Unidos) y los menos desarrollados (por ejemplo, Etiopía, Malawi o Tanzania) está en torno a 50 o 60 a 1.^[248] Países en vías de desarrollo medios como Nicaragua (2.060 dólares), la India (2.230 dólares) o Zimbabwe (2.690 dólares) deben enfrentarse a brechas de productividad en torno a 10 o 15 a 1. Incluso para los países en desarrollo bastante avanzados como Brasil (6.840 dólares) o Colombia (5.580 dólares), la brecha de productividad con respecto a los principales países industriales es de una proporción de alrededor de 5 a 1.

Cuando a fines del siglo XIX Estados Unidos acordó una protección arancelaria media de más del 40 por ciento a sus industrias, sus ingresos per cápita medidos en PPP ya llegaban a las tres cuartas partes de los del Reino Unido (2.599 dólares frente a 3.511 dólares en 1875).^[249] Y esto ocurría cuando la “protección natural” que acordaba la distancia, especialmente importante en el caso de Estados Unidos, era considerablemente mayor que en la actualidad, como incluso la cita del Banco Mundial que señalábamos antes reconoce.^[250] Comparada con esto, la tasa arancelaria media ponderada según el comercio exterior del 71 por ciento que tenía la India justo antes del acuerdo de la OMC —pese al hecho de que su ingreso per cápita medido en PPP es sólo de alrededor de una quinceava parte del de Estados Unidos— hace parecer a ese país como un verdadero campeón del libre comercio. Tras el acuerdo de la OMC, la India redujo su arancel medio ponderado según el

comercio exterior al 32 por ciento, un nivel por debajo del cual el arancel medio de Estados Unidos nunca descendió en el período transcurrido entre el fin de la Guerra Civil y la Segunda Guerra Mundial.

Para considerar un ejemplo menos extremo, en 1875 Dinamarca tenía una tasa arancelaria media de alrededor del 15-20 por ciento, cuando su ingreso per cápita era visiblemente menor al 60 por ciento del del Reino Unido (2.031 dólares frente a 3.511). Tras el acuerdo de la OMC, Brasil redujo su arancel medio ponderado según el comercio exterior desde el 41 por ciento hasta el 27 por ciento, un nivel que no está muy por debajo del nivel danés, pero su ingreso medido en PPP es apenas del 20 por ciento que el de Estados Unidos (6.840 dólares frente a 31.910)^[251]

Dada esta brecha de productividad, los niveles de protección relativamente elevados que predominaban en los países en desarrollo hasta la década de 1980 no parecen excesivos según los niveles históricos de los PAD. En lo que respecta a los niveles considerablemente más bajos que se han generalizado tras dos décadas de liberalización comercial generalizada en esos países, se puede sostener, incluso, que los actuales países en desarrollo están en realidad menos protegidos de lo que lo solían estar los PAD.

CAPITULO 3

INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO: EL “BUEN GOBIERNO” EN PERSPECTIVA HISTÓRICO

3.1. INTRODUCCIÓN

La cuestión del desarrollo institucional ha pasado a ocupar, bajo el lema de “buen gobierno”, el centro del escenario del debate sobre la política de desarrollo. Desde hace aproximadamente una década, el *establishment*, de la política internacional de desarrollo (en adelante EPID) ha empezado a reconocer las limitaciones de su política anterior, la cual hacía hincapié en “mejorar los precios” a través de “buenas políticas”. Actualmente ha aceptado también la importancia de la estructura institucional que apuntala el sistema de precios.^[1] De manera especial tras la reciente crisis asiática, que en términos generales se interpretó como la consecuencia de unas estructuras institucionales deficientes, el EPID ha empezado a hacer un énfasis cada vez mayor en “la mejora de las instituciones” y a incluir lo que Kapur y Web llaman “condicionalidades vinculadas a la gobernanza”^[2].

La ofensiva proviene actualmente de quienes creen que todo país habría de adoptar un conjunto de “buenas instituciones” (que, desgraciadamente, suelen equipararse de manera implícita a las instituciones de Estados Unidos), con algunos períodos transitorios mínimos (de cinco a diez años) para los países más pobres; diversos acuerdos en la OMC constituyen el mejor ejemplo de esto. En apoyo de esta argumentación existe una literatura cada vez más abundante, especialmente la elaborada por el Banco Mundial y sus acólitos, que intenta establecer correlaciones estadísticas entre variables institucionales y desarrollo económico, con la supuesta causalidad yendo de las primeras al segundo.^[3]

La respuesta al interrogante de exactamente qué instituciones deberían incluirse en el paquete del “buen gobierno” varía de una recomendación a otra, siendo una de las causas de importancia no menor el hecho de que no entendamos completamente la relación entre unas instituciones concretas y el desarrollo económico. Sin embargo, este paquete de “buenas instituciones” suele incluir un sistema democrático, una burocracia y un poder judicial

eficientes y libres de corrupción; una firme protección de los derechos de propiedad (privada), incluyendo los derechos de propiedad intelectual; unas buenas instituciones de control de la gestión empresarial —que cumplan en particular con los requisitos de transparencia informativa y leyes de quiebra— y unas instituciones financieras bien desarrolladas. Aunque se los incluye con menos frecuencia, se considera que también es importante contar con un buen sistema financiero público y con un buen sistema de protección social y de instituciones laborales que proporcionen “redes de seguridad” y protección de los derechos de los trabajadores.^[4]

Los críticos sostienen que, aparte del hecho de que las instituciones financieras internacionales (IFI) no tienen un mandato oficial para intervenir en la mayor parte de las cuestiones de “gobernanza”,^[5] puede que las instituciones de los países desarrollados sean demasiado exigentes en relación a los requisitos financieros y de recursos humanos exigidos a los países en desarrollo. Algunos críticos sostienen también que algunas de estas instituciones pueden actuar contra las normas sociales y los valores culturales de algunos de los países implicados. Muchos ponen el acento en la dificultad de realizar trasplantes institucionales, y cuestionan el intento de imponer una pauta institucional común a países que se encuentran en diferentes situaciones.

Los argumentos de estos críticos son buenos, pero en ausencia de ideas sobre qué instituciones son necesarias y/o viables y en qué condiciones, se corre el peligro de usarlos para justificar, sencillamente, cualquier *statu quo* existente en los países en desarrollo. ¿Cuál es, entonces, la alternativa?

Un posible enfoque consiste, evidentemente, en descubrir directamente cuáles de las instituciones con “mejores prácticas” resultan adecuadas para países en desarrollo específicos trasplantándolas y observando cómo funcionan. Sin embargo, tal como puede comprobarse a partir de los fracasos de las políticas de ajuste estructural en muchos países en desarrollo y de la transición económica en muchos países ex comunistas, esto no suele funcionar y puede resultar muy costoso.

Otra alternativa para los países en desarrollo es esperar a que las instituciones evolucionen de manera espontánea. Podría argumentarse que la mejor manera de obtener instituciones que convengan a las condiciones locales es permitirles evolucionar con naturalidad, como ciertamente ocurrió en los países actualmente desarrollados (PAD) cuando eran países en desarrollo. Sin embargo, esa espontánea evolución puede llevar mucho tiempo. Además, dada la naturaleza del proceso evolutivo, no tenemos

garantías de que esa manera de proceder acabe dando lugar a las mejores instituciones posibles, aun considerándolas desde la perspectiva de las exigencias nacionales específicas.

Estas cuestiones, por lo tanto, nos señalan la tercera vía alternativa —mi preferida—, que consiste en aprender de la historia. De la misma manera que en el capítulo anterior hemos considerado la cuestión de las “buenas políticas” desde una perspectiva histórica, podemos, y deberíamos, extraer lecciones de la historia y no del actual estado de los países desarrollados en lo que concierne al desarrollo institucional. De este modo, los países en desarrollo pueden aprender de las experiencias de los países desarrollados sin tener que pagar todos los costes asociados al desarrollo de nuevas instituciones (una de las pocas ventajas de “llegar tarde”). Esto es importante porque, una vez puestas en pie, las instituciones pueden ser más difíciles de cambiar que las políticas. Esto ayudara también a los donantes que quieren incentivar la adopción de instituciones específicas por parte de los receptores de su apoyo financiero a decidir si los argumentos específicos del tipo “aún no estamos preparados” que les transmiten algunos de los gobiernos de los países receptores son argumentos razonables.

Tal como señalé en el capítulo 1, a pesar de la evidente relevancia del enfoque histórico para entender los problemas del desarrollo en nuestra época, resulta sorprendente lo poco que se ha escrito desde esta perspectiva. Esta aberración es aún más seria en el ámbito del desarrollo institucional.^[6] Con este capítulo intento llenar ese importante vacío.

En el apartado 3.2 examino cómo determinadas instituciones que actualmente se consideran como componentes fundamentales de la estructura del “buen gobierno” evolucionaron en los PAD cuando éstos eran países en desarrollo, principalmente entre principios del siglo XIX y principios del XX. Examino seis grandes áreas: democracia (apartado 3.2.1), burocracia y poder judicial (3.2.2), derechos de propiedad (3.2.3), control de la gestión empresarial (3.2.4), instituciones financieras privadas y públicas (3.2.5) e instituciones de protección social y laborales (3.2.6).

En el apartado 3.3 me ocupo de la cuestión de en qué medida la evolución institucional lograda por los PAD en el pasado es comparable a la de los actuales países en desarrollo en niveles similares de desarrollo. En el primer subapartado (3.3.1) se muestra a los PAD en el proceso de evolución institucional de épocas pasadas mediante tres “fotos fija” (1820, 1875, 1913); en el 3.3.2 se muestra que el proceso de desarrollo institucional de los PAD fue “largo y tormentoso”; en el 3.3.3 se compara el nivel de desarrollo

institucional de los PAD en el pasado con el de los actuales países en desarrollo y se demuestra que, en unos estadios de desarrollo comparables, los primeros tienen en realidad unos niveles mucho más altos de desarrollo institucional que los alcanzados por los actuales PAD.

3.2. LA HISTORIA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

3.2.1. DEMOCRACIA

El debate sobre la relación entre democracia y desarrollo económico ha sido particularmente intenso.^[7] En los primeros años de posguerra se había popularizado el argumento de que los países en desarrollo no pueden permitirse unas instituciones democráticas “caras”. Hoy día, el punto de vista dominante del EPID es que la democracia contribuye al desarrollo económico y que, por lo tanto, debe ser promovida como una precondition del desarrollo.^[8] Sin embargo, otros autores señalan que la democracia es más bien un producto del desarrollo y no una precondition del mismo, y que, por lo tanto, no es en realidad una variable que podamos manipular, tanto en el caso de que consideremos que es buena para el desarrollo como en el caso contrario.

No se hace aquí ningún intento de resolver este difícil y largo debate. Sin embargo, la experiencia histórica de los países desarrollados a este respecto nos cuenta una historia interesante que debería llevar al lector a detenerse antes de aceptar sin más la actual concepción ortodoxa según la cual la democracia es una precondition del desarrollo.

Cuando se introdujo por primera vez el voto en los PAD, éste estaba limitado a una pequeña minoría de propietarios hombres (generalmente con más de 30 años de edad), que solían tener un número desigual de votos ponderados de acuerdo a una escala basada en la propiedad, el nivel educativo o la edad. Por ejemplo, en Francia, entre 1815 y 1830, la posibilidad de votar sólo la tenían los hombres mayores de 30 años que pagaran al menos 300 francos de impuestos directos, lo que significaba que sólo entre 80.000 y 100.000 personas de una población de 32 millones (es decir, el 0,25-0,30 por ciento de la población) podía votar. Entre 1830 y 1848 hubo cierta relajación de los requisitos de voto, pero aun así sólo el 9,6 por ciento de los franceses estaban habilitados para votar.^[9] Muchos analistas contemporáneos coinciden en señalar que en Inglaterra, antes de la Ley de Reforma de 1832, que fue el punto de inflexión en la extensión del sufragio en el país, los propietarios de

tierras podían decidir 39 de 40 elecciones municipales mediante la influencia que ejercían sobre sus arrendatarios, el soborno y el clientelismo.^[10] Después de esta ley, los derechos de voto sólo se ampliaron del 14 al 18 por ciento de los hombres, en parte porque a muchos artesanos y trabajadores con poca o ninguna propiedad se les retiraron sus derechos políticos a resultas de esta ley, la cual establecía un vínculo más directo entre propiedad y derechos políticos. En Italia, incluso después del descenso de la edad del voto a 21 años y de la reducción de los requisitos impositivos en 1882, sólo alrededor de dos millones de hombres (el equivalente al 7 por ciento de la población) podía votar, debido a los requisitos impositivos más bajos pero aún existentes y a los requisitos de alfabetización.^[11]

TABLA 3.1

INTRODUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LOS PAD

| PAÍS | SUFRAGIO UNIVERSAL MASCULINO | SUFRAGIO UNIVERSAL |
|----------------|------------------------------|----------------------------|
| Alemania | 1849 ^[*] | 1946 |
| Australia | 1903 ^[*] | 1962 |
| Austria | 1907 | 1918 |
| Bélgica | 1919 | 1948 |
| Canadá | 1920 ^[*] | 1970 |
| Dinamarca | 1849 | 1915 |
| España | s.d. | 1977 (1931) ^[*] |
| Estados Unidos | 1965 (1870) ^[*] | 1965 |
| Finlandia | 1919 ^[*] | 1944 |
| Francia | 1848 | 1946 |
| Italia | 1919 ^[*] | 1946 |
| Japón | 1925 | 1952 |
| Noruega | 1898 | 1913 |
| Nueva Zelanda | 1889 | 1907 |
| Países Bajos | 1917 | 1919 |
| Portugal | n.d. | 1970 |
| Reino Unido | 1918 ^[*] | 1928 |
| Suecia | 1918 | 1918 |
| Suiza | 1879 | 1971 |

Fuentes: Therborn (1977) y Silbey (1995) para los indicadores de democracia. Información adicional de Foner (1998) sobre Estados Unidos y de Carr (1980) sobre España. Para más detalles sobre la introducción del sufragio universal véase la tabla 3.2.

No fue hasta 1848, año en que Francia introdujo el sufragio universal masculino, cuando unas formas limitadas de democracia empezaron a darse en los PAD. Tal como vemos en la tabla 3.1, la mayor parte de los PAD introdujeron el sufragio universal masculino entre mediados del siglo XIX y las primeras dos décadas del XX. Aun así, sin embargo, el proceso no careció de retrocesos.

Así, por ejemplo, a finales del siglo XIX, cuando se vislumbró la posibilidad de que el Partido Socialdemócrata ganara las elecciones, al menos las locales, Sajonia abandonó el sistema de sufragio universal masculino que había adoptado anteriormente y adoptó un sistema de voto estilo prusiano basado en tres estamentos (que la propia Prusia usó de 1849 a 1918).^[12] Según este sistema, cada uno de los tres estamentos (identificado según sus ingresos) elegía el mismo número de delegados al Parlamento, lo que significaba que los dos estamentos principales (que representaban al 3-5 por ciento y al 10-15 por ciento de la población, respectivamente) siempre podían

superar en la votación al estamento más pobre. En 1909 Sajonia se alejaba aún más de la democracia al conceder a los votantes entre uno y cuatro votos según sus ingresos y su posición social. Así, por ejemplo, los propietarios de una granja de gran tamaño obtenían tres votos adicionales, en tanto que se adjudicaban votos suplementarios a quienes tenían más estudios y a los mayores de 50 años.

En Estados Unidos, a los negros de sexo masculino se les permitió votar a partir de 1870, tras la Decimoquinta Enmienda a la Constitución, que prohibió a los estados negar el voto a ninguna persona “por razones de raza, color o anterior condición de servidumbre”, Sin embargo, los estados del Sur los volvieron a dcspopr de sus derechos entre 1890 (Mississippi) y 1908 (Georgia). Al no poder introducir abiertamente medidas racistas, adoptaron en lugar de ello métodos tales como requisitos impositivos y de propiedad (que también motivaron la pérdida de los derechos políticos de algunos blancos pobres) o exámenes de alfabetización (que se aplicaban a los analfabetos blancos con gran indulgencia). Después de esto, sólo unos pocos negros de los estados del Sur pudieron votar. Así, por ejemplo, en Luisiana se emitieron 130.000 votos en las elecciones de 1896, pero sólo 5.000 en las de 1900.^[13] Además, la amenaza de violencia provocó que muchos de los pocos votantes negros cualificados no se registraran y que de entre los registrados muchos no votaran. Esta situación perduró hasta la Ley del Derecho de Sufragio de 1965, introducida tras las movilizaciones del Movimiento de Derechos Civiles.

En España, cuando la introducción del sufragio universal en 1931 dio lugar a una serie de gobiernos republicanos de izquierda o centro-izquierda, las fuerzas conservadoras reaccionaron contra ello con un golpe militar en 1936, suspendiendo así la democracia hasta el fin de la dictadura de Franco en 1977.^[14]

Aunque el sufragio universal masculino de la mayoría de la población (blanca) se generalizó en los PAD al final de la Primera Guerra Mundial, estos países difícilmente podían llamarse democracias en el sentido puramente formal del término, dado que las mujeres y las minorías étnicas carecían de derechos políticos. No fue hasta 1946 que la mayoría de los 19 PAD relacionados en la tabla 3.1 alcanzaron el sufragio universal.

Australia y Nueva Zelanda fueron los primeros países que otorgaron el voto a las mujeres (en 1903 y en 1907, respectivamente), aunque Australia denegó derechos políticos a los no blancos hasta 1962. Noruega otorgó el voto a las mujeres que pagaban impuestos o a las mujeres casadas con hombres que pagaban impuestos en 1907, aunque el sufragio universal sólo se

introdujo en 1913.^[15] En Estados Unidos las mujeres sólo obtuvieron el derecho al voto en 1920 y en el Reino Unido en 1928. En muchos otros países (por ejemplo en Alemania, Italia, Finlandia, Francia y Bélgica) las mujeres no obtuvieron el derecho al voto hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de Suiza, el sufragio femenino se concedió casi cien años después de la introducción del sufragio universal masculino (1879 y 1971, respectivamente).

Algunos países impusieron también restricciones al voto basadas en credos políticos: Finlandia prohibió votar a los comunistas hasta 1944. En países con minorías no blancas importantes, como por ejemplo Australia, se impusieron restricciones raciales. En el caso de Estados Unidos, incluso en los estados del Norte, el sufragio de los negros estuvo permanentemente limitado hasta la Guerra Civil. En 1821, por ejemplo, el estado de Nueva York eliminó el requisito de poseer propiedades para los votantes blancos, pero para los votantes negros lo aumentó a 250 dólares, “una suma fuera del alcance de casi todos los residentes negros del Estado”. En 1860 los negros (únicamente los hombres, desde luego) podían votar en las mismas condiciones que los blancos en sólo cinco estados de Nueva Inglaterra.^[16] Después de la Decimoquinta Enmienda (1870), diversos obstáculos, tanto formales (por ejemplo, los requisitos de alfabetización, de “carácter” y de posesión de propiedades) como informales (por ejemplo, las amenazas de sufrir represalias violentas), mantuvieron a los negros alejados de las urnas.^[17]

Aun cuando los PAD alcanzaron la democracia formal, a menudo era de una calidad muy pobre, como en el caso de muchos de los actuales países en desarrollo. Ya hemos mencionado el problema de “calidad” en relación a la concesión de derechos selectiva según la raza, el sexo y la posesión de propiedades. Pero eso no era todo.

En primer lugar, el voto secreto no se generalizó hasta el siglo xx, Noruega, que estaba relativamente avanzada en términos de instituciones democráticas.^[18] sólo introdujo el voto secreto en 1884. En Prusia los patronos podían presionar a sus trabajadores para votar en un sentido determinado hasta la reforma electoral de 1919 porque las votaciones no se hacían en secreto. Francia sólo introdujo el sobre y la cabina de votación y la cabina en 1913, varias décadas después de la introducción del sufragio universal masculino.^[19]

En segundo lugar, la compra de votos y el fraude electoral eran también moneda corriente. Así, por ejemplo, los sobornos, las amenazas y las

promesas de empleo a los votantes fueron prácticas corrientes en las elecciones británicas hasta finales del siglo XIX. El primer intento serio de controlar la corrupción electoral fue la Ley de Prácticas de Corrupción de 1853-4. Esta ley definió por primera vez actividades como sobornos, “invitaciones”, influencia indebida e intimidación, estableciendo al mismo tiempo los procedimientos para el recuento electoral y las auditorías. Las medidas resultaron, no obstante, ineficaces.^[20] La Ley de Prácticas Corruptas e Ilegales promulgada en 1883 consiguió reducir de manera significativa la corrupción electoral, pero el problema seguía existiendo bien entrado el siglo XX, sobre todo en las elecciones locales.^[21] En las décadas posteriores a la introducción del sufragio universal masculino en Estados Unidos, se dieron numerosos casos en los que se usaba a funcionarios públicos en las campañas políticas de los partidos (incluyendo donaciones forzosas a la financiación de campañas electorales), así como fraudes electorales y compra de votos.^[22]

Con unas elecciones tan caras no es de sorprender que los funcionarios electos fueran corruptos. A fines del siglo XIX la corrupción legislativa en Estados Unidos, especialmente en los Parlamentos estatales, era tan importante que el futuro presidente Theodore Roosevelt lamentaba que los asamblearios de Nueva York, que vendían abiertamente sus votos a los grupos de presión, “tuvieran la misma idea sobre la Vida Pública y el Servicio Civil que la que tiene un buitres sobre una oveja muerta”^[23].

Así, el camino hacia la democracia de los PAD fue duro. Sólo tras varias décadas de campañas políticas (por ejemplo, las campañas a favor del sufragio femenino o el de los negros) y de reformas electorales, esos países adquirieron los atavíos básicos de la democracia —sufragio universal y votación secreta—, e incluso entonces su práctica estuvo anegada de fraudes electorales, compra de votos y violencia.

Es destacable el hecho de que, comparados con los PAD en sus primeros estadios de desarrollo, en realidad los actuales países en desarrollo parecen tener un mejor historial en este sentido. Tal como podemos ver en la tabla 3.2, ningún PAD acordó el sufragio universal por debajo de un nivel de ingresos per cápita de 2.000 dólares (en dólares internacionales de 1990), pero la mayor parte de la amplia selección de países actualmente en desarrollo de la tabla 3.2 lo hicieron muy por debajo de ese nivel de desarrollo.

Evidentemente, muchos de estos países han experimentado retrocesos en sus avances democráticos de la misma manera en que ocurrió con los PAD, sobre todo mediante golpes militares. Sin embargo, cabe destacar que, aun en los casos en que se suspendían por completo las elecciones, ninguno de los

gobiernos no democráticos de los países actualmente en desarrollo reintrodujera una pérdida de derechos políticos selectiva basada en factores como la posesión de propiedades, el género o la raza, factores que habían sido ampliamente aceptados como criterios legítimos para la pérdida de derechos políticos en los PAD en épocas pasadas. Esto demuestra que la idea, si no necesariamente la práctica, del sufragio universal está mucho más aceptada en los actuales países en desarrollo que en los PAD cuando estaban en estadios similares de desarrollo.

3.2.2. LA BUROCRACIA Y EL PODER JUDICIAL

A. LA BUROCRACIA

Pocas personas, incluso aquellas que suelen mostrarse escépticas ante las actividades del Estado, estarían en desacuerdo con la idea de que una burocracia eficaz y transparente es determinante para el desarrollo económico.^[24] Actualmente tiene lugar, sin embargo, un serio debate sobre cómo deberíamos definir exactamente la eficacia y la transparencia y sobre cómo deberíamos diseñar un sistema de incentivos burocráticos para desarrollar estas características.

TABLA 3.2

INGRESOS PER CÁPITA AL ADOPTAR EL SUFRAGIO UNIVERSAL

| PIB P.C. (EN DÓLARES INTERNACIONALES DE 1990) | PAD EN DESARROLLO (AÑO EN QUE SE ADOPTO EL SUFRAGIO UNIVERSAL: PIB P.C.) | PAÍSES (AÑO EN QUE SE ADOPTÓ EL SUFRAGIO UNIVERSAL PIB P.C.) |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| < 1.000 dólares | | Bangladesh (19117: 585 dólares) [*] |
| | | Birmania (1948: 393 dólares) ^[*] |
| | | Egipto (1952, 542 dólares) |
| | | Etiopía (1955: 295 dólares) |
| | | India (1947: 641 dólares) |
| | | Indonesia (1945: 511, dólares) |
| | | Kenia (1963, 713 dólares) |
| | | Pakistán (1947, 631 dólares) ^[*] |
| | | Corea del Sur (1948, 777 dólares) |
| | | Tanzania (1962, 506 dólares) |
| 1.000-1.999 dólares | | Zaire (1967, 707 dólares) |
| | | Bulgaria (1945, 1.073 dólares) |
| | | Ghana (1957, 1.159 dólares) |
| | | Hungría (1945, 1.721 dólares) |
| | | México (1947, 1.182 dólares; |
| | | Nigeria (1979: 1.189 dólares) |
| 2.000-2.999 dólares | | Turquía (1946, 1.129 dólares) |
| | Austria (1918: 2.572 dólares) | Colombia (1957, 2.382 dólares) |
| | Alemania (1946, 2.503 dólares) | Perú (1956, 2.732 dólares) |
| | Italia (1946, 2.448 dólares) | Filipinas (1981: 2.526 dólares) |
| | Japón (1952: 2.277 dólares) ^[*] | |
| | Noruega (1913: 2.275 dólares) | |
| 3.000-3.999 dólares | Suecia (1918, 2.533 dólares) | |
| | Dinamarca (1915, 3.635 dólares) | Taiwán (1972: 3.313 dólares) |
| | Finlandia (19/14, 3.578 dólares) | Chile (1949, 3.715 dólares) |
| | Francia (1946, 3.819 dólares) | |
| 4.000-4.999 dólares | Bélgica (1948, 4.917 dólares) | Brasil (1977, 4.613 dólares) |
| | Países Bajos (1919: 4.022 dólares) | |
| 5.000-9.999 dólares | Australia (1962, 8.691 dólares) | Argentina (1947: 5.089 dólares) |
| | Nueva Zelanda (1907: 5.367 dólares) [*] | Venezuela (19117, 6.894 dólares) |
| | Portugal (1970, 5.885 dólares) | |
| | Reino Unido (1928: 5.115 dólares) | |
| > 10.000 dólares | Canadá (1970: 11.758 dólares) ^[*] | |
| | Suiza (1971: 17.142 dólares) | |
| | Estados Unidos (1965, 13.316 dólares) | |

Fuentes: Therborn (1977); Elecciones (1989); Maddison (1995).

La opinión dominante durante el siglo pasado fue la abrazada por el economista-sociólogo alemán Max Weber. Según él, la burocracia moderna se basa en el reclutamiento meritocrático, en unas carreras profesionales generalistas y cerradas y en la coherencia empresarial salvaguardada por una gestión reglamentista.^[25] Más recientemente, sin embargo, la literatura sobre la “Nueva Gestión Pública” (NGP) ha planteado un reto a la ortodoxia weberiana. Defiende una reforma burocrática basada en carreras profesionales diseñadas a más corto plazo, especializadas y “abiertas”; incentivos monetarios más importantes y un estilo de gestión más “empresarial” (o impersonal) basado en una actuación cuantificable y transparente.^[26]

Aunque algunos de los cambios defendidos por la NGP pueden ser útiles para afinar la burocracia ya existente en los países desarrollados, que básicamente es una burocracia weberiana, las cuestiones más relevantes para la mayor parte de los países en desarrollo es cómo podrían llegar a tener sus burocracias al menos la “weberianidad” más elemental.^[27] Esta es también la tarea que los PAD debieron asumir en sus primeros estadios de desarrollo.

Es bien sabido que hasta el siglo XVIII las ventas declaradas de cargos y honores públicos —algunas veces con etiquetas de precios muy publicitadas— eran una práctica corriente en la mayor parte de los PAD. Antes de la importante reforma burocrática emprendida en Prusia bajo Federico Guillermo I (1713-40), aunque los cargos no se vendían formalmente, a menudo se otorgaban a quienes estuvieran dispuestos a pagar la cantidad más alta en concepto del impuesto que habitualmente se imponía sobre el salario del primer año.^[28]

En parte porque se los compraba y vendía sin tapujos, los cargos públicos fueron considerados formalmente como propiedad privada en muchos de estos países. En Francia, por ejemplo, fue muy difícil introducir medidas disciplinarias para los burócratas hasta la Tercera República (1873) precisamente por esta razón.^[29] En Inglaterra, antes de la reforma llevada a cabo a principios del siglo XIX, los ministerios gubernamentales eran establecimientos privados que no rendían cuentas al Parlamento, pagaban honorarios en lugar de salarios a sus empleados y mantenían muchas oficinas obsoletas como sinecuras.^[30] Vinculada a la venta de empleos públicos estaba la cesión a particulares de la función recaudatoria, que se practicó fundamentalmente en la Francia anterior a la Revolución pero también en otros países, incluyendo Inglaterra y los Países Bajos (véase el apartado 3.2.5.D para más detalles).

El sistema de *spoils*, por el cual los cargos públicos se otorgaban a personas leales al partido gobernante, se convirtió en un componente clave de la política estadounidense desde el surgimiento del sistema bipartidista en 1828 tras la elección del presidente Jackson. Esta situación empeoró mucho en las décadas posteriores a la Guerra Civil.^[31] Hubo intensos llamamientos a la reforma de la función pública durante el siglo XIX para crear una burocracia profesional y no partidista, pero no se hicieron progresos en ese sentido hasta la Ley Pendleton de 1883 (véanse más detalles sobre esta ley más adelante).^[32] Por su parte, Italia y España mantuvieron el sistema de concesión de cargos a partidarios del gobierno durante todo el siglo XIX.^[33]

Además de la venta de cargos públicos, el nepotismo era también una práctica extendida. Aunque los datos históricos concretos sobre esta cuestión son, evidentemente, difíciles de obtener —y todos los datos de los que sí disponemos han de ser interpretados con cautela—, Armstrong señala que una proporción significativa de los administradores de elite en Francia y Alemania tenían padres que también eran altos funcionarios, lo que sugiere un grado significativo de nepotismo.^[34] Así, por ejemplo, de los burócratas de alto rango de la Francia preindustrial (principios del siglo XIX), alrededor del 23 por ciento tenían padres que eran administradores de elite. Cuando se produjo el despegue industrial del país a mediados del siglo XIX, la proporción alcanzaba todavía el 21 por ciento. Las cifras correspondientes a Prusia eran de 31 y 26 por ciento, respectivamente.^[35] Feuchtwanger sostiene que, incluso tras la importante reforma burocrática emprendida bajo Federico Guillermo I (véase más adelante), “el nepotismo seguía siendo corriente y muchos cargos eran virtualmente hereditarios”^[36]. En Prusia se eliminó de la competencia a los hombres instruidos de clase media baja cambiando los requisitos de entrada, de manera que en la década de 1860 “un proceso de reclutamiento cuidadosamente controlado creó una elite administrativa compuesta de individuos provenientes de la aristocracia y de la clase media acomodada”^[37].

Con la venta de cargos públicos, la concesión de éstos a personas fieles al partido gobernante y el nepotismo, no debe sorprender que la mayor parte de las burocracias de los PAD se caracterizaran por una evidente falta de profesionalidad, al menos hasta fines del siglo XIX. En Estados Unidos los jacksonianos despreciaban el conocimiento de los expertos, y estaban en contra de la profesionalización de la burocracia alegando que el mayor número posible de ciudadanos debería poder participar en la actuación del gobierno. Incluso tras la Ley Pendleton de 1883, que estableció la Comisión

del Servicio Civil para gestionar el sistema de concursos competitivos para formar parte de la burocracia federal, sólo se accedía por concursos competitivos a alrededor del 10 por ciento de los puestos de trabajo en la función pública. Los burócratas italianos de finales del siglo XIX no tenían “garantías legales, y ni siquiera consuetudinarias, sobre la ocupación de cargos públicos, despidos, pensiones, etc., y no podían recurrir a los tribunales”. Hasta principios del siglo XX las carreras en la función pública en España estaban poderosamente determinadas por lo que se conocía como *padrinazgo*. Incluso en Bélgica, que en el siglo XIX era el segundo país más industrializado después de Inglaterra, la función pública no pasó a estar totalmente profesionalizada hasta 1933.^[38]

Sólo tras un prolongado proceso de reformas se consiguió la modernización de las burocracias de los PAD. Prusia fue una pionera en este sentido. Federico Guillermo I puso en práctica una amplia reforma burocrática a partir de 1713, año de su ascensión al trono. Entre las medidas clave se incluía la centralización de autoridades, desparramadas en dos docenas de entidades territoriales separadas (muchas de ellas ni siquiera físicamente contiguas) y en departamentos solapados; la transformación del estatuto de los burócratas, que pasaron de ser sirvientes privados de la familia real a ser sirvientes del Estado; los pagos regulares en metálico (y no en especies como antes) de unos salarios adecuados y la introducción de un estricto sistema de supervisión.^[39] Gracias a estas medidas y a las medidas adicionales introducidas por su hijo, Federico el Grande (1740-86), a principios del siglo XIX se podía decir que Prusia había instalado los elementos clave de una burocracia moderna (weberiana): un examen de ingreso, una organización jerárquica, sistemas de pensiones, un procedimiento disciplinario y la seguridad del mantenimiento del puesto de trabajo. Otros estados alemanes como Bavaria, Baden y Hesse también hicieron progresos importantes en este sentido durante los primeros años del siglo XIX.^[40]

En Inglaterra las sinecuras fueron eliminadas mediante una serie de reformas que fueron emprendidas entre 1780 y 1834. La remuneración burocrática experimentó una transformación en la primera mitad del siglo XIX, pasando de un sistema de honorarios a uno de salarios. Sólo en torno a esta época el estatus de los ministerios de gobierno del Reino Unido cambió, y pasaron de ser establecimientos privados a convertirse en ministerios modernos en el sentido actual. Sólo después de 1860 la función pública británica fue modernizada de manera sustancial.^[41] Estados Unidos hizo progresos importantes en el terreno de la profesionalización de la burocracia

en las dos últimas décadas del siglo XIX, elevándose la proporción de cargos gubernamentales federales sujetos a exámenes de ingreso competitivos del 10 por ciento en 1883, cuando se promulgó la Ley Pendleton, hasta alrededor del 50 por ciento en 1897.^[42]

B. EL PODER JUDICIAL

En el discurso contemporáneo sobre “buen gobierno” se hace gran hincapié en que un poder judicial políticamente independiente administre “el imperio de la ley”^[43]. Sin embargo, tenemos que ser algo cuidadosos al adoptar esta retórica sobre el “poder judicial independiente”.

Podría argumentarse que un poder judicial con un grado elevado de independencia política (por ejemplo, el poder judicial alemán o el japonés) no es necesariamente deseable, dado que carece de un control democrático suficiente. Ésta es la razón que lleva a algunos países a elegir a algunos de sus funcionarios judiciales, siendo los ejemplos más conocidos los de Estados Unidos en la actualidad y el Reino Unido en el siglo XIX.^[44] En el Reino Unido el límite entre el poder judicial y el legislativo es, además, difuso, dado que los jueces más importantes ocupan un escaño en la Cámara de los Lores. Sin embargo, son pocos quienes sostendrían que esto constituye un problema importante.

Así las cosas, debemos valorar la calidad del poder judicial no simplemente en función de su independencia política, sino en relación a muchas dimensiones: la profesionalidad de los funcionarios Judiciales, la calidad de sus juicios (y no a partir de una concepción estrecha del “imperio de la ley”, sino también desde una perspectiva social más amplia) y el coste de la administración del sistema.

De la misma manera que los poderes judiciales de los actuales países en desarrollo, los poderes judiciales de muchos PAD padecieron una excesiva influencia política y casos de corrupción en los nombramientos (o, en los casos aplicables, en las elecciones) hasta el siglo XIX, aunque también posteriormente. También era frecuente que sus ocupantes fueran exclusivamente hombres de un extracto social reducido y privilegiado con poca formación en Derecho, si es que tenían alguna, a resultas de lo cual la justicia se dispensaba a menudo de manera sesgada y sin profesionalidad.

En el Reino Unido ni siquiera las leyes anticorrupción de 1853-4, y 1883 (véase arriba) afectaron a la elección de los oficiales de justicia de la corona (*coroners*), sujeta a una extendida corrupción y a maniobras políticas

partidistas. Las elecciones comarcales para los cargos de oficiales de justicia de la corona se abolieron en 1888, y sólo en 1926 se les impusieron cualificaciones profesionales obligatorias.^[45]

Durante fines del siglo XIX Alemania hizo progresos impresionantes hacia el “imperio de la ley”, y a finales de siglo había obtenido un poder judicial muy independiente. Sin embargo, siguió faltando igualdad ante la ley; los delitos de los militares y, de la clase media se llevaban con menos diligencia ante los tribunales y se castigaban con menor severidad. Este problema de “justicia de clase” afectó a otros PAD con la misma intensidad en esa época, incluyendo al Reino Unido, Estados Unidos y Francia.^[46] En Italia, al menos hasta fines del siglo XIX, los jueces no solían tener formación en Derecho y “no podían protegerse a sí mismos, y mucho menos a los demás, contra los usos políticos”.^[47]

3.2.3. REGÍMENES DE DERECHOS DE PROPIEDAD

En el discurso sobre el “buen gobierno”, la “calidad” de los regímenes de derechos de propiedad se considera igualmente fundamental, dado que se la considera un determinante clave de los incentivos a la inversión y, por lo tanto, de la creación de riqueza. Sin embargo, no resulta fácil medir la “calidad” de un régimen de derechos de propiedad, ya que tiene numerosos componentes: derecho de contratos, derecho empresarial, derecho de quiebra, derecho de herencia, derecho tributario y legislación sobre el empleo de la tierra (por ejemplo, leyes de establecimiento de zonas urbanas, requisitos medioambientales y regulaciones antiincendios), por nombrar sólo unos pocos.

En muchos estudios empíricos se evita este “problema de agregación” pidiendo a las personas que responden a las encuestas que otorguen un valor numérico a la calidad global de las instituciones de protección de los derechos de propiedad (por ejemplo, “seguridad de contratación y derechos de propiedad” o “cumplimiento de los contratos o derechos de propiedad”).^[48] Sin embargo, ni siquiera esta “solución” tan inadecuada al problema está disponible para la comparación histórica que estamos haciendo en este capítulo.

Por consiguiente, a diferencia de otros aspectos del desarrollo institucional discutidos aquí que son más “mensurables” (por ejemplo, la democracia medida por la existencia de un sufragio universal; el desarrollo de instituciones financieras medido por, entre otras cosas, la existencia de un

banco central), resulta imposible hacer una comparación general de la calidad de regímenes de derechos de propiedad a lo largo de la historia y en diferentes países.

Un aspecto del sistema de derechos de propiedad que sí se presta fácilmente a este tipo de análisis es el de los derechos de propiedad intelectual, que están definidos por un número reducido de leyes claramente identificables (por ejemplo la ley de patentes y, en menor medida, la ley de derechos de autor y la de marcas). En este apartado hacemos, por lo tanto, un análisis empírico detallado de la evolución de los derechos de regímenes de propiedad intelectual de los PAD. Pero antes creo necesario hacer una serie de comentarios teóricos generales sobre el papel de los derechos de propiedad en el desarrollo económico (con algunas referencias históricas).

A. ALGUNAS CONCEPCIONES ERRÓNEAS SOBRE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

De acuerdo con el discurso ortodoxo predominante en la actualidad, se suele considerar que cuanto más importante sea la protección de los derechos de propiedad, tanto mejor para el desarrollo económico, dado que esta protección incentiva la creación de riqueza. Aunque puede ser razonable argumentar que la persistente incertidumbre sobre la seguridad de los derechos de propiedad es dañina para las inversiones a largo plazo y para el crecimiento, el papel de los derechos de propiedad en el desarrollo económico es mucho más complejo que lo que sugiere este tipo de argumento.

La seguridad de los derechos de propiedad no puede considerarse como algo bueno en sí mismo. Existen muchos ejemplos en la historia en los que la preservación de determinados derechos de propiedad ha resultado ser dañina para el desarrollo económico y en los que la violación de determinados derechos de propiedad existentes (y la creación de otros nuevos) resultó en realidad beneficiosa para el desarrollo económico.

El ejemplo mejor conocido es probablemente el de los cercamientos (*enclosures*) en Inglaterra; éstos violaban los derechos de propiedad comunitaria existentes al cercar las tierras comunales, pero contribuyeron al desarrollo de la industria de la lana al promover el establecimiento de granjas de ganado ovino en las tierras confiscadas. Para dar otros ejemplos. De Soto documenta cómo el reconocimiento de los derechos de ocupación cuando se producían violaciones de los derechos de los propietarios fue determinante para el desarrollo del Oeste estadounidense. Upham cita el famoso caso

Sanderson de 1868, en el que el Tribunal Supremo de Pensilvania pasó por alto el derecho que tenían los latifundistas de exigir el acceso a aguas limpias en favor de la industria del carbón, que era una de las principales industrias estatales en esa época.^[49] La reforma agraria en Japón, Corea y Taiwán tras la Segunda Guerra Mundial violaba los derechos de propiedad de los latifundistas, pero contribuyó al desarrollo que se produjo a partir de entonces en esos países. Muchos autores sostienen que la nacionalización de las empresas industriales tras la Segunda Guerra Mundial en países como Austria y Francia contribuyó a su desarrollo industrial por medio de la transferencia de determinadas propiedades industriales pertenecientes a una clase capitalista industrial conservadora y no dinámica a unos gestores profesionales del sector público bien dispuestos hacia las modernas tecnologías y a la realización de inversiones agresivas.

Por consiguiente, lo que importa para el desarrollo económico no es simplemente la protección de todos los derechos de propiedad existentes sin tener en cuenta su naturaleza, sino qué derechos de protección, se protegen y en qué condiciones. Si hay grupos que pueden utilizar determinadas propiedades mejor que sus dueños actuales, puede que sea mejor para la sociedad no proteger los derechos de propiedad existentes y, en lugar de ello, crear nuevos derechos que transfieran las propiedades en cuestión a los grupos anteriores. Con esta consideración general en mente, observemos detalladamente las instituciones de protección de los derechos de propiedad intelectual.

B. DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

El primer sistema de patentes se inventó en Venecia en 1474, cuando se concedieron diez años de privilegios a los inventores de nuevas artes y máquinas. En el siglo XVI algunos estados alemanes, principalmente Sajonia, usaban patentes, aunque no de manera completamente sistemática. La Ley de Patentes británica se creó en 1623 con el Estatuto de Monopolios, aunque muchos investigadores^[50] sostienen que no fue merecedora verdaderamente del nombre de “Ley de Patentes” hasta su reforma en 1852. Francia adoptó una ley de patentes en 1791, Estados Unidos en 1793 y Austria en 1794.

Tal como se ha mencionado en el capítulo 2, la mayor parte de los demás PAD establecieron sus leyes de patentes en la primera mitad del siglo XIX: Rusia (1812), Prusia (1815), Bélgica y los Países Bajos (1817), España (1820), Bavaria (1825), Cerdeña (1826), el Estado Vaticano (1833), Suecia

(1834), Württemberg (1836), Portugal (1837) y Sajonia (1843). Japón promulgó su primera ley de patentes en 1885.^[51] Estos países empezaron a desarrollar otros elementos de sus regímenes de protección de derechos de propiedad intelectual, tales como los derechos de autor (introducidos por primera vez en Inglaterra en 1709) y las leyes de marcas registradas (introducidas por primera vez en Inglaterra en 1862), en la segunda mitad del siglo XIX.

Llegados a este punto, cabe señalar que todos estos primeros regímenes de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) eran muy “deficientes” según los criterios de nuestra época.^[52] Los sistemas de patentes de muchos países carecían de requisitos de demostración del descubrimiento, obligaban a hacer frente a costes muy altos en la cumplimentación y procesamiento de los formularios de solicitud de patentes y otorgaban un nivel de protección inadecuado a los poseedores de las patentes. La mayor parte de las leyes de patentes eran muy laxas a la hora de comprobar la originalidad del invento. En Estados Unidos, por ejemplo, antes de la revisión de la ley de patentes de 1836, las patentes se concedían sin tener que presentar ninguna prueba de originalidad. Esto no sólo conducía al patentado de tecnologías importadas sino que también incentivaba a los timadores a “financiarse” patentando productos ya usados (“falsas patentes”) y exigiendo dinero a sus usuarios bajo la amenaza de demandarlos por infracción.^[53] Pocos países autorizaban patentes de sustancias químicas y farmacéuticas (sí autorizaban las de procesos), aunque esta práctica ha sido “ilegalizada” por el acuerdo TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights “Derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio”) de la OMC, excepto para los países más pobres (e incluso en ese caso sólo están exentos hasta 2006).^[54]

Estas leyes concedían una protección muy inadecuada, sobre todo en relación a la protección de los DPI extranjeros, algo que se está convirtiendo en un punto importante de controversia tras el acuerdo TRIPS (para más detalles, véanse las diferencias citadas en el apartado 2.3.3). Como ya dijimos, la mayor parte de las leyes de patentes del siglo XIX eran muy laxas a la hora de comprobar la originalidad del invento. Además, tal como se mencionó en el capítulo 2, en la mayor parte de los países, incluyendo el Reino Unido (antes de 1852), los Países Bajos, Austria y Francia, el patentado por parte de sus nacionales de invenciones importadas se solía permitir abiertamente. Los casos de Suiza y de los Países Bajos en relación a sus leyes de patentes merecen una mayor atención.^[55]

En el capítulo 2 (apartado 2.2.6.B) ya señalarnos que los Países Bajos abolieron su ley de patentes entre 1817 y 1869, a resultas tanto de la naturaleza bastante deficitaria de la ley (incluso para los parámetros de la época)^[56], como de la influencia del movimiento antipatentes que recorría Europa en ese entonces. Estrechamente vinculado a los movimientos a favor del libre comercio, este movimiento condenaba a las patentes por considerarlas similares a otras prácticas monopolísticas.^[57]

Suiza no reconoció el DPI sobre invenciones hasta 1888, cuando se promulgó una ley de patentes que protegía únicamente los inventos mecánicos (“inventos que puedan representarse por medio de modelos mecánicos”)^[58]. Sólo en 1907, y en parte debido a la amenaza de Alemania de imponer sanciones comerciales como represalia al uso que hacía Suiza de sus inventos químicos y farmacéuticos, empezó a existir una ley de patentes merecedora de tal nombre. Sin embargo, la ley adolecía de numerosas carencias, en particular, la negativa a conceder patentes a sustancias químicas (en contraposición a procesos químicos). Sólo en 1954, la ley suiza de patentes pasó a ser comparable a la de otros PAD, aunque las sustancias químicas siguieran siendo impatentables hasta 1978.^[59]

Con la promulgación de leyes de DPI en un número cada vez mayor de países, las presiones para establecer un régimen internacional de DPI comenzaron a crecer naturalmente a partir de fines del siglo XIX.^[60] Se celebraron una serie de reuniones sobre la materia, empezando por el Congreso de Viena de 1873, y el Convenio de París de la Unión Internacional para la Protección de la Propiedad Industrial fue finalmente firmado por 11 países en 1883. Los signatarios originales fueron Bélgica, Portugal, Francia, Guatemala, Italia, los Países Bajos, San Salvador, Serbia, España y Suiza.

El Convenio cubría no sólo las patentes sino las leyes de marcas registradas (lo que posibilitó que Suiza y los Países Bajos lo pudieran firmar pese a carecer de una ley de patentes). En 1886 se firmó el Convenio de Berna sobre derechos de autor. El Convenio de París fue posteriormente revisado varias veces (sobre todo en 1911, 1925, 1934, 1958 y 1967), protegiendo cada vez más los derechos de los poseedores de patentes. Junto con el Convenio de Berna, éste constituyó la base del régimen internacional de DPI hasta el acuerdo TRIPS.^[61] Sin embargo, tal como hemos visto en el capítulo 2 (apartado 2.3.3), pese al surgimiento de un régimen internacional de DPI, los PAD más desarrollados continuaron violando con regularidad los DPI de ciudadanos de otros países hasta bien entrado el siglo XX.

Lo anterior debería mostrarnos cuán deficientes eran los regímenes de DPI de los PAD (cuando eran países en desarrollo) según los criterios que se exigen a los países en desarrollo actuales. Se produjeron violaciones generalizadas e importantes incluso por parte de los PAD más avanzados hasta finales del siglo XIX y, posteriormente, especialmente en lo que concernía a la protección de los DPI de extranjeros.

3.2.4. CONTROL DE LA CESTIÓN EMPRESARIAL

A. RESPONSABILIDAD LIMITADA

En nuestros días tendemos a dar por sentado el principio de responsabilidad limitada. Sin embargo, siglos después de su invención en el siglo XVI para proyectos comerciales arriesgados e importantes (siendo la Compañía Británica de las Indias Orientales el mejor ejemplo temprano), era por lo general objeto de gran desconfianza.

Muchos creían que el principio de responsabilidad limitada conducía a una asunción de riesgos excesiva (o a lo que hoy día llamamos “riesgo moral”) por parte tanto de los propietarios como de los gestores. Consideraban que era una institución que socavaba lo que entonces se consideraba —junto con la codicia— uno de los mecanismos disciplinarios clave del capitalismo, a saber, el temor al fracaso y a la indigencia, en especial teniendo en cuenta la dureza de las leyes de quiebra de ese entonces (véase apartado 3.2.4.C).

Adam Smith sostuvo que la responsabilidad limitada daría lugar a que los gestores hicieran el vago. El influyente economista de principios del siglo XIX John McCulloch argumentó que relajaría el control de los propietarios sobre los gestores contratados.^[62] También se creía, con cierta justificación, que era una causa importante de la especulación financiera. El Reino Unido prohibió la formación de nuevas sociedades de responsabilidad limitada con estos argumentos mediante la Ley Bubble de 1720, aunque tras la abrogación de la ley en 1825 se autorizaron de nuevo.^[63]

Sin embargo, tal como ha sido demostrado repetidamente en los últimos siglos, la responsabilidad limitada proporciona uno de los mecanismos más potentes para “socializar el riesgo”, lo que ha posibilitado inversiones a escala sin precedentes. Ésa es la razón por la cual, pese a su potencial para crear “riesgo moral”, todas las sociedades han pasado a aceptar la responsabilidad limitada como piedra angular de la gestión empresarial moderna.^[64]

En muchos países europeos, las sociedades de responsabilidad limitada — o sociedades anónimas, que es como se las conocía en aquella época— habían existido bajo la regulación de cartas reales *ad hoc* desde el siglo XVI.^[65] Sin embargo, no fue hasta mediados del siglo XIX que empezaron a autorizarse de manera corriente, no como un privilegio.

La responsabilidad limitada generalizada se introdujo por primera vez en Suecia en 1844. El Reino Unido le siguió de cerca con la Ley de Sociedades Anónimas de 1856, aunque la responsabilidad limitada para bancos y compañías de seguros se introdujo algo más tarde (en 1857 y 1862, respectivamente), lo que reflejaba la preocupación, entonces muy extendida, de que pudieran causar serios “riesgos morales”. Hosenberg y Birdzell documentan cómo, unas décadas después de la introducción de la responsabilidad limitada generalizada (fines del siglo XIX), los pequeños comerciantes, “quienes, estando activamente a cargo de un negocio tanto como sus propietarios, intentaban limitar la responsabilidad por sus deudas por el mecanismo de constituirse en sociedades”, eran vistos con malos ojos.^[66]

En Bélgica, la primera sociedad de responsabilidad limitada se fundó en 1822, y la década de 1830 fue testigo de la formación de un gran número de sociedades semejantes. Sin embargo, hasta 1873 no se generalizó la responsabilidad limitada. Durante la década de 1850, en varios estados alemanes se introdujo en forma restringida, de modo que los principales propietarios tenían responsabilidad ilimitada pero podían comercializarse acciones que otorgaban limitada. Sólo en la década de 1860 varios estados alemanes recortaron o debilitaron las tradicionales leyes de los gremios, abriendo así la puerta a la total institucionalización de la responsabilidad limitada (Sajonia en 1861, Württemberg en 1862 y Prusia en 1868-9). En Francia la responsabilidad limitada sólo se generalizó en 1867, pero en España, aunque las sociedades anónimas empezaron a surgir ya en 1848, no quedó totalmente asentada hasta 1951. Es destacable que en Portugal la responsabilidad limitada ya se hubiera generalizado en 1863 a pesar del retraso económico del país en ese entonces.^[67]

En Estados Unidos, la primera ley de responsabilidad limitada general se promulgó en el estado de Nueva York en 1811. Sin embargo, la ley cayó en desuso alrededor de 1816 debido a la apatía general con respecto a las sociedades de responsabilidad limitada, y otros estados no permitieron la creación de sociedades de responsabilidad limitada hasta 1837. Incluso después, como ocurría en los Estados europeos en ese entonces, los prejuicios

contra las sociedades de responsabilidad limitada se mantuvieron al menos hasta la década de 1850. Todavía en la década de 1860 la mayor parte de las manufacturas eran producidas por empresas no constituidas en sociedad, y no existía una ley federal que concediera una responsabilidad limitada generalizada.^[68]

B. LEYES DE QUIEBRAS

Las leyes que regulan las quiebras han sido objeto de una atención cada vez mayor durante las últimas dos décadas. Las importantes quiebras de empresas que tuvieron lugar tras las diversas crisis económicas de este período han vuelto a las personas más conscientes de la necesidad de contar con unos mecanismos efectivos para reconciliar demandas que entran en colisión: la transferencia de fondos y la preservación del empleo. Las crisis industriales de los países de la OCDE durante las décadas de 1970 y 1980, el colapso del comunismo, el desgraciado fracaso de la “transición” desde fines de la década de 1980 y la crisis asiática de 1997 fueron especialmente importantes en este sentido.

Aunque el debate en torno al contenido de la ley de quiebras más adecuada —la ley favorable a los deudores en Estados Unidos, la ley favorable a los acreedores en el Reino Unido o la ley que protege a los trabajadores en Francia— sigue sin resolverse, son pocos quienes niegan que resulte deseable contar con una ley de quiebras eficaz.^[69]

En la Europa preindustrial, la ley de quiebras era considerada sobre todo como un medio de establecer los procedimientos para que los acreedores valoraran los activos de empresarios deshonestos y despilfarradores y para castigarlos. En el Reino Unido, la primera ley de quiebras, aplicable a comerciantes con determinado montante de deuda, fue introducida en 1542, aunque sólo quedó consolidada con la legislación de 1571. Sin embargo, la ley era muy dura con los comerciantes en bancarrota, y establecía que todas sus futuras propiedades debían destinarse a la cobertura de deudas anteriores.^[70]

Con el desarrollo industrial se pasó a aceptar cada vez más que los negocios puedan fracasar debido a circunstancias que están más allá del control individual, y no sólo a consecuencia de la deshonestidad y el despilfarro. A resultas de ello, las leyes de quiebras empezaron a considerarse como un modo de hacer borrón y cuenta nueva tras las bancarrotas. Esta transformación de las leyes de quiebras fue, Junto con la generalización de la

responsabilidad limitada, uno de los elementos clave en el desarrollo de mecanismos para “socializar el riesgo” que permitieron asumir riesgos mayores, necesarios para las grandes industrias modernas. En 1705-6, por ejemplo, se introdujeron medidas en el Reino Unido que permitían a los empresarios en quiebra que cooperaran mantener el 5 por ciento de sus activos e, incluso, liberaban a algunos de la obligación de hacer frente a las deudas en el futuro si los acreedores lo consentían.^[71]

Sin embargo, la ley de quiebras del Reino Unido siguió siendo muy deficitaria según los criterios modernos hasta mediados del siglo XIX. Hasta entonces, recuperarse de una quiebra fue privilegio de una pequeña clase de negociantes, la responsabilidad de entablar acciones judiciales correspondía totalmente a los acreedores y el sistema no era uniforme en todo el país. También había problemas relacionados con la concesión de la liberación de las deudas, que sólo podía ser concedida por los acreedores, no por los tribunales, lo que negaba a muchos negociantes la oportunidad de empezar de nuevo. También existía la falta de profesionalidad y una tendencia a la corrupción en los funcionarios que gestionaban las quiebras.^[72]

La época victoriana fue testigo de una serie de reformas de la ley de quiebras, empezando con el establecimiento del Tribunal de Quiebras en 1831. En la enmienda de 1842, la liberación de las deudas se convirtió en un derecho otorgado por los tribunales, no por los acreedores, lo que facilitó que los empresarios en quiebra tuvieran una segunda oportunidad. Sin embargo, la cobertura de la ley fue limitada hasta 1849, cuando pasó a ser aplicable a todo aquel que se ganara la vida por “la fabricación de bienes o mercancías”^[73]. En Estados Unidos las primeras leyes de quiebra se modelaron según la primera ley inglesa (favorable al acreedor) y fueron administradas a nivel estatal. Sin embargo, hasta fines del siglo XIX sólo unos pocos estados tenían algún tipo de ley de quiebras, y éstas divergían de unos a otros. Cierta número de leyes de quiebras federales se introdujeron durante el siglo XIX (1800, 1841 y 1867), pero tuvieron una vida corta debido a su naturaleza defectuosa, y fueron abrogadas en 1803, 1841 y 1878 respectivamente. La ley de 1800, por ejemplo, liberaba a muchos de sus justas deudas contraídas a través de especulaciones de tierras y barreras de portazgo a fines de la década de 1790, y el alivio que provocó sólo condujo a una mayor especulación. La ley de 1841 fue criticada porque daba a los acreedores sólo el 10 por ciento de la propiedad, y la mayor parte de este porcentaje quedaba absorbido por los costes legales y administrativos. También se la criticó por la regla de que la propiedad debía venderse inmediatamente para obtener dinero en metálico,

por lo que resultaba desventajosa para los acreedores desde el punto de vista financiero. Además, los tribunales no daban abasto con el gran número de casos; durante los primeros cuatro años posteriores a la promulgación de la ley en 1867 se presentaron 25.000 casos por año. Otro punto controvertido vinculado a la ley era la relajación de la exigencia de que los comerciantes en quiebra pagaran al menos la mitad de las deudas contraídas antes de la Guerra Civil, lo que provocó críticas de los acreedores en el sentido de que la concesión protegía la irresponsabilidad.^[74]

Hasta 1898 el Congreso no consiguió adoptar una ley de quiebras federal duradera. Las disposiciones de esta ley incluían la liberación de todas las deudas, no sólo las contraídas después de 1898; permiso de quiebras involuntarias y voluntarias; exención a todos los granjeros y asalariados de quiebras involuntarias; protección de todas las propiedades exentas de adjudicación bajo la ley estatal y concesión de un período de gracia a los insolventes para reorganizar sus asuntos o llegar a compromisos con los acreedores.

C. AUDITORÍAS. INFORMES FINANCIEROS Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN

La importancia de las auditorías financieras y de los informes ha sido objeto de gran atención desde la reciente crisis de las economías asiáticas. Muchos líderes extranjeros culpan a la opacidad de las cuentas de las empresas, a la laxitud de los reglamentos sobre auditoría y divulgación de información en los países que sufrieron la crisis por sus malas decisiones sobre empréstitos. Un contraargumento obvio es que, incluso antes de la crisis, se aceptaba abiertamente que la información a nivel de empresas en estos países tenía estos problemas. En semejantes situaciones, el curso natural de la acción para un prestamista prudente habría sido no prestar a estas compañías. Teniendo esto en cuenta, el argumento sobre “falta de información” de los líderes internacionales parece, en gran medida, autoexculpatorio.^[75]

Dicho esto, pocas dudas caben acerca de la necesidad de contar con instituciones que mejoren la calidad y la divulgación de la información empresarial. Aun así, debemos considerar, sin embargo, los costes en recursos humanos y financieros que supone desarrollar estas instituciones frente a sus beneficios, especialmente en países en desarrollo que carecen de tales recursos.

Si examinamos la historia de los PAD nos llama la atención el hecho de que, incluso en esos países, las instituciones encargadas de regular los

informes financieros y los requisitos de divulgación de información seguían siendo de una calidad muy baja bien entrado el siglo xx.

El Reino Unido empezó a exigir auditorías externas a las empresas con la Ley de Empresas de 1844, pero el requisito volvió a convertirse en optativo con la Ley de Sociedades Anónimas de 1856 debido a las recomendaciones de críticos como John Stuart Mill.^[76] Dado que las sociedades de responsabilidad limitada exigen una mayor transparencia para controlar el comportamiento oportunista por parte de sus accionistas dominantes y de sus gestores contratados, esto constituyó un importante retroceso.

Con la promulgación de la Ley de Empresas de 1900, las auditorías externas volvieron a ser obligatorias para las compañías británicas. Sin embargo, aún no existía una exigencia directa de que las empresas prepararan y publicaran informes anuales para los accionistas, aunque fuera un requisito implícito, dado que el auditor tenía la obligación de informar a los accionistas. Hasta la promulgación de la Ley de Empresas de 1907 no fue obligatorio publicar el balance, y tras ello muchas compañías explotaron un vacío de la ley, pues no especificaba el plazo de tiempo para presentar el informe, y llenaban el mismo balance año tras año. El vacío sólo se llenó con la Ley de 1928, por la cual las compañías se vieron obligadas a rellenar y a hacer circular antes de las reuniones generales anuales los balances actualizados y a divulgar información más detallada, como por ejemplo la composición de los activos.^[77]

No obstante, hasta la Ley de Compañías de 1948, las regulaciones sobre divulgación de información seguían siendo insuficientes, convirtiendo el mercado de los últimos tiempos de la época victoriana en un “mercado de segunda mano” [*market for lemons*].^[78] Crafts concluye que:

... el desarrollo de mercados de capital basados en unos derechos importantes para los accionistas y en la amenaza de una toma de poder hostil es un fenómeno relativamente reciente en el Reino Unido, aun cuando los británicos fueron los pioneros de los modernos informes financieros y éstos estaban presentes en la tradición del Derecho Común (Common Law).^[79]

En Alemania sólo a partir de la promulgación de la Ley de Empresas de 1844, se empezaron a aplicar las disposiciones sobre el listado de compañías que cotizaban en Bolsa. En Noruega, la legislación promulgada ya en 1910 obligó a las empresas a informar sobre sus presupuestos y ganancias dos veces al año para que sus accionistas y el Estado tuvieran más datos sobre el Estado

de los negocios. Estados Unidos convirtió en obligatoria la divulgación plena de la información empresarial a los inversores en relación a ofertas públicas de emisión de valores sólo tras la promulgación de la Ley federal de Valores de 1933. En España, el escrutinio de las cuentas realizado por auditores independientes sólo pasó a ser obligatorio en 1988.^[80]

D. LEYES DE LA COMPETENCIA

Contrariamente a lo que se da por supuesto en gran parte de la literatura actual sobre la materia, el control de la gestión empresarial no es simplemente una cuestión interna de la empresa en cuestión. Las acciones de empresas muy grandes con poder importante en el mercado pueden tener consecuencias para toda la economía (por ejemplo, si quiebran, pueden crear situaciones de pánico financiero) o socavar la base de la propia economía de mercado (por ejemplo, mediante la explotación socialmente dañina de una posición de monopolio). En este contexto, el control de la gestión empresarial se convierte en un problema de la sociedad en su totalidad, no sólo de los accionistas de una empresa en particular.

La gestión empresarial así entendida no involucra simplemente la legislación a nivel de empresa, como por ejemplo, las leyes que especifican las obligaciones de la junta directiva para con los accionistas; también involucra muchas otras regulaciones —por ejemplo, regulaciones sectoriales, regulaciones sobre el comercio exterior e inversiones— y normas informales que rigen las prácticas comerciales, tales como los convenios sobre el trato que debe darse a los subcontratistas.

En este apartado consideramos la evolución de la institución más fácilmente identificable del control de la gestión empresarial “social”, a saber, las leyes de la competencia (legislación antimonopolio y/o antitrust) en cierto número de PAD. También hago hincapié en que mi explicación no comparte la ortodoxia actual, que asume que los actuales países en desarrollo necesitan una política antitrust al estilo de la de Estados Unidos.^[81]

Ya en 1810 Francia adoptó el artículo 4.19 de su Código Penal, el cual ilegalizaba las coaliciones de vendedores. Estas asociaciones habían provocado la subida o la bajada de precios por encima o por debajo de los de la “competencia natural y libre”. Sin embargo, la ley se aplicó irregularmente, y en 1880 había caído en desuso. A partir de la década de 1890, los tribunales franceses empezaron a aceptar combinaciones “defensivas” (cárteles) y a

apoyar sus acuerdos. No fue hasta 1986 que Francia anuló el artículo 419 y adoptó una ley *antitrust* “moderna” y más abarcadora.^[82]

Estados Unidos fue el pionero en la elaboración de las leyes de la competencia “modernas”. La Ley *antitrust* Sherman se promulgó en 1890, aunque cinco años después el Tribunal Supremo la paralizó en el célebre caso del *Trust* del Azúcar. Hasta 1902, cuando el presidente Theodore Roosevelt la usó contra el *holding* ferroviario de J. P. Morgan, la Compañía de Valores del Norte (Northern Securities Company), fue usada, de hecho, más contra los sindicatos que contra las grandes corporaciones. Roosevelt creó la Oficina de Corporaciones en 1905 para investigar las malas prácticas empresariales; la Oficina fue ascendida de categoría, convirtiéndose en la Comisión Federal para el Comercio con la Ley *antitrust* Clayton de 1914 que también prohibía el uso de legislación *antitrust* contra los sindicatos.^[83]

Durante el siglo xx el Estado británico ni apoyó ni condenó los *trusts* ni otras prácticas contrarias a la competencia. Sin embargo, hasta la Primera Guerra Mundial, los tribunales estuvieron bastante dispuestos a apoyar la validez de acuerdos comerciales restrictivos. La primera iniciativa *antitrust* que se tomó fue la Ley sobre Ganancias Excesivas (1919, suspendida en 1921), creada para hacer frente a la escasez de la posguerra. Durante la depresión de la década de 1930, el Estado apoyó la racionalización y la cartelización. Hubo que esperar hasta 1948 para que, con la Ley sobre Monopolios y Prácticas Restrictivas, se intentara promulgar la primera legislación seria antimonopolio/*antitrust*, pero ésta resultó en gran medida ineficaz. La Ley de Prácticas Restrictivas de 1956 se opuso con eficacia a los cárteles, pero tuvo menos éxito contra la monopolización mediante fusiones.^[84]

Tal como ya se ha mencionado en el capítulo 2 (apartado 2.2.3), el Estado alemán apoyó inicialmente con firmeza a los cárteles, y reforzó sus acuerdos durante los primeros tiempos de éstos (fines del siglo xix y principios del xx). El punto culminante de esta práctica fue una reglamentación de 1897 del principal tribunal del país según la cual los cárteles eran legales. A partir de la Primera Guerra Mundial la cartelización pasó a ser una práctica extendida y el medio a través del cual el gobierno planificaba las actividades económicas. La Ley de Cárteles de 1923, que daba al tribunal el poder de eliminar cárteles, fue la primera ley general de la competencia en Europa. Sin embargo, la ley no resultó eficaz, al definir a los cárteles con mucha rigidez, y aquellos a quienes esta ley daba la potestad de controlar a los cárteles —a saber, el Ministerio de Economía y el Tribunal de Cárteles— de todos modos sólo la

usaban de vez en cuando. El Tribunal de Cáteles fue abolido en 1930, cuando una serie de leyes de emergencia dieron al Estado la potestad de disolver cualquier cártel que considerara necesario. En 1933 el ministro para Asuntos Económicos recibió la potestad de anular cualquier cártel o de decretar la formación de cáteles obligatorios.^[85]

En Noruega la primera ley *antitrust* fue promulgada en 1926, pero la comisión *antitrust* que se encargaba de ella partía del supuesto de que su deber era controlar los comportamientos monopolísticos, no impedirlos categóricamente. Aunque la ley fue posteriormente reemplazada por la Ley de Precios y la Ley de la Competencia en 1953, que contenían unas disposiciones algo más estrictas (por ejemplo, las empresas debían informar sobre las principales fusiones y adquisiciones), la base principal de la política *antitrust* noruega siguió siendo la publicidad y el control más que la imposición de prohibiciones categóricas. La Ley de la Competencia danesa de 1955 (la Ley sobre Monopolios y Prácticas Restrictivas) funcionaba de acuerdo con el mismo principio de “publicidad y control”.^[86]

3.2.5. INSTITUCIONES FINANCIERAS

A. BANCA Y REGULACIÓN BANCARIA

Dado el importante incremento de crisis bancarias en el mundo en las dos últimas décadas, aproximadamente, el establecimiento de un buen sistema de regulación bancaria se ha convertido en un tema fundamental en los esfuerzos del EPID para la promoción del desarrollo industrial. En la historia de los PAD, sin embargo, el establecimiento de instituciones encargadas de regular la banca no se consideró una cuestión importante hasta bastante tarde, puesto que el desarrollo de la propia banca fue un proceso lento y desigual, con la posible excepción de Inglaterra.

El sistema bancario de los PAD se fue construyendo lentamente.^[87] En Inglaterra, el país con el sistema bancario más avanzado del mundo hasta mediados del siglo xx, la integración financiera completa se alcanzó únicamente en la década de 1920, cuando los intereses de los depósitos en las ciudades y en el campo se homologaron. En Francia, el desarrollo del sistema bancario sufrió mayores retrasos aún. A mediados del siglo xix tuvo lugar la generalización del uso de los billetes de banco (cuando en Inglaterra había tenido lugar en el siglo xviii) y, en 1863, las tres cuartas partes de la población todavía no tenían acceso a los servicios bancarios. Prusia contó

apenas con unos pocos bancos hasta el siglo XVIII, mientras que el primer banco con capital social no se fundó hasta 1848. En Suecia los bancos sólo aparecieron a fines del siglo XIX. Experimentaron una importante expansión en 1870, antes de la cual los créditos a productores y exportadores eran proporcionados por casas de comercio mercantiles, y sólo pasaron a asentarse por completo en la década de 1890. En Portugal la industria de la banca sólo experimentó un importante desarrollo en las décadas de 1860 y 1870, una vez que se permitió crear bancos con capital social.^[88]

En los PAD los bancos no se convirtieron en instituciones profesionales de préstamo hasta principios del siglo XX. Anteriormente, las vinculaciones personales influían poderosamente en las decisiones sobre los préstamos bancarios. Durante el siglo XIX, por ejemplo, los bancos estadounidenses prestaban el grueso de su dinero a sus directores, a los parientes de éstos y a sus conocidos.^[89] Los bancos escoceses del siglo XVIII y los bancos ingleses en el siglo XIX eran básicamente asociaciones de ayuda mutua para comerciantes que necesitaban un crédito más que bancos en el sentido moderno.^[90] Las regulaciones bancarias eran muy inadecuadas. Estados Unidos permitía “prácticas bancarias salvajes”, que eran “poco diferentes, en principio, de las operaciones de falsificación”^[91]. Las prácticas bancarias salvajes resultaron especialmente problemáticas durante el período de treinta años que fue testigo de la eliminación del poco duradero banco semicentral, el Segundo Banco de Estados Unidos, entre 1836 y 1865 (véase el apartado 3.2.5.B). Aunque el coste global de las quiebras de bancos no regulados en la época fue, según se ha calculado, pequeño, esos colapsos eran corrientes.^[92] En 1929, el sistema bancario estadounidense estaba constituido por “miles y miles de bancos y corredurías pequeños, gestionados con poca profesionalidad y escasamente supervisados”. Esto suponía que durante el período de prosperidad de la presidencia de Coolidge (1923-9), 600 bancos daban quiebra cada año.^[93]

En Italia hubo un gran escándalo a fines del siglo XIX (1889-92), cuando la quiebra de uno de los seis bancos emisores de billetes, la Banca Romana, puso al descubierto una red de corrupción (concesión de crédito a importantes políticos y a sus parientes, incluyendo dos ex primeros ministros), un deficiente sistema contable y la emisión “irregular” de billetes de banco (por ejemplo, billetes duplicados) en el corazón de la industria bancaria del país.^[94]

En Alemania la regulación directa de los bancos comerciales no se introdujo hasta 1934 con la Ley de Control del Crédito, en tanto que en

Bélgica las regulaciones bancarias sólo se promulgaron en 1935, con el establecimiento de la Comisión de Banca.^[95]

B. BANCOS CENTRALES

Actualmente, el banco central —con su monopolio de emisión de moneda, su intervención en el mercado del dinero y su función de prestamista de último recurso— es considerado como la piedra angular de una economía capitalista estable. Hay un acalorado debate sobre cuán políticamente independiente habría de ser el banco central, así como cuáles deberían ser sus objetivos, metas e instrumentos más apropiados.^[96] Por más acalorado que sea el debate, son pocos los que niegan la necesidad de tener un banco central. Sin embargo, esto no era así en los primeros tiempos del capitalismo.

Ya desde el siglo XVIII, los bancos dominantes, como el Banco de Inglaterra o los grandes bancos de Nueva York, estuvieron obligados a desempeñar el papel de prestamista de último recurso en tiempos de crisis financiera. La cada vez mayor habilidad de esas instituciones para tratar con pánicos financieros sistémicos a corto plazo, y la consiguiente estabilidad que esto ayudaba a producir a largo plazo, condujeron naturalmente hacia la creación de un banco central propiamente dicho.

No obstante, eran muchos los que en ese entonces creían que crear un banco central incentivaría una excesiva asunción de riesgos en épocas de agitación financiera (o lo que actualmente llamamos “riesgo moral”).^[97] Quien mejor resumió este sentimiento fue Herbert Spencer, quien observó que “el resultado último de proteger al hombre de los efectos de la tontería es poblar el mundo de tontos”^[98]. A resultas de ello, el desarrollo de los bancos centrales fue un proceso muy lento y pausado en los PAD.^[99]

El Riksbank sueco (creado en 1688) fue nominalmente el primer banco central oficial del mundo. Sin embargo, no pudo funcionar como un verdadero banco central hasta mediados del siglo XIX porque carecía, entre otras cosas, del monopolio de la emisión de billetes, que no obtuvo hasta 1904.^[100]

El Banco de Inglaterra fue creado en 1694, y, a partir del siglo XVIII, empezó a asumir el papel de prestamista de último recurso (aunque hay quien sugiere que esto sólo ocurrió a partir de la primera mitad del siglo XIX). Sin embargo, no se convirtió en un banco central completo hasta 1844. El banco central francés, el Banque de France, se creó en 1800, pero sólo obtuvo el monopolio de la emisión de billetes en 1848. Hasta 1936, sin embargo, el

Banque de France estuvo controlado fundamentalmente por los propios bancos más que por el gobierno. El banco central de los Países Bajos, el Nederlandsche Bank, fue creado en 1814 por el rey Guillermo I, siguiendo el modelo del Banco de Inglaterra. Sin embargo, luchó para hacer circular sus billetes de manera generalizada hasta la década de 1830 y siguió siendo un banco “local” con sede en Amsterdam hasta la década de 1860.^[101]

El Banco de España fue creado en 1829, pero no obtuvo el monopolio sobre la emisión de billetes hasta 1874, y hasta 1962 era un banco privado. El Banco de Portugal fue creado en 1847, pero su monopolio sobre la emisión de billetes estaba restringido a la región de Lisboa. Obtuvo legalmente el monopolio completo de la emisión de billetes en 1887, pero, debido a la resistencia de los demás bancos emisores de billetes, sólo en 1891 obtuvo el monopolio en la práctica. El Banco de Portugal sigue siendo totalmente privado y no puede intervenir en el mercado del dinero.^[102]

El banco central belga, la Banque Nationale de Belgique, no se creó hasta 1851; fue, sin embargo, uno de los primeros bancos centrales auténticos con monopolio de la emisión de billetes, algo que le fue conferido en el momento de su creación.^[103] De los once países que tratamos en este apartado, sólo los bancos centrales británico (1844) y francés (1848) obtuvieron el monopolio de la emisión de billetes antes que Bélgica. El banco central alemán no se creó hasta 1871, obteniendo el monopolio de la emisión de billetes en 1905. En Italia el banco central no se estableció hasta 1893 y no obtuvo el monopolio de la emisión de billetes hasta 1926. El banco nacional suizo, fundado en 1907, se formó a partir de la fusión de cuatro bancos emisores de billetes.

En Estados Unidos el desarrollo de los bancos centrales fue aún más lento. Los primeros intentos de introducir aunque no fuera más que un grado limitado de centralización bancaria fracasaron de maneras bastante espectaculares. El Primer Banco de Estados Unidos (*First Bank of the USA*), que era privado en un 80 por ciento, fue creado en 1791 con el firme apoyo de Alexander Hamilton, entonces Secretario del Tesoro, en contra de la oposición del entonces Secretario de Estado Thomas Jefferson. Sin embargo, no consiguió que su carta fuera renovada por el Congreso en 1811, y el Segundo Banco de Estados Unidos (*Second Bank of the USA*), creado en 1816, conoció el mismo destino veinte años más tarde. En 1863 Estados Unidos acabó por adoptar una moneda única mediante la Ley Nacional de Banca, pero seguía sin verse un banco central en ninguna parte.^[104]

Dada esta situación, y tal como se mencionó anteriormente, los grandes bancos de Nueva York se vieron obligados a desempeñar la función de prestamistas de último recurso para garantizar la estabilidad del sistema, pero esta solución tenía limitaciones evidentes. Finalmente, en 1913, el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos vio la luz mediante la Ley Owen-Glass, que fue impulsada por el espectacular pánico financiero de 1907. Hasta 1915, sin embargo, sólo el 30 por ciento de los bancos (con 50 por ciento de todos los activos bancarios) estaban en el sistema, y todavía en 1929 el 65 por ciento seguían estando fuera del sistema, aunque para ese entonces suponían sólo el 20 por ciento del total de los activos bancarios. Esto hizo que en 1929 la ley “dejara a 16.000 pequeños bancos fuera de su jurisdicción. Casi cada año cientos de ellos iban a la quiebra”^[105]. Asimismo, durante la Gran Depresión la Comisión de la Reserva Federal estaba controlada de hecho por Wall Street.^[106]

A continuación, presentamos en la tabla 3.3 un resumen de las anteriores descripciones de la evolución de los bancos centrales en los PAD. La primera columna representa el año en el que diversos bancos centrales se establecieron; la segunda indica cuándo se convirtieron en bancos centrales propiamente dichos mediante la obtención del monopolio de la emisión de billetes y otras competencias legales. La tabla muestra que la mayoría de los once países reseñados tenían nominalmente bancos centrales a fines de la década de 1840. Sin embargo, hasta principios del siglo xx estos bancos no se convirtieron en auténticos bancos centrales en la mayoría de estos países. Sólo en 1891, con la concesión del monopolio de la emisión de billetes al Banco de Portugal, la mayoría de los once bancos centrales incluidos en la tabla pasaron a obtener ese monopolio.

TABLA 3.3

DESARROLLO DE LOS BANCOS CENTRALES EN LOS PAD

| | AÑO DE CREACIÓN | AÑO EN QUE SE OBTUVO EL MONOPOLIO DE EMISIÓN DE BILLETES |
|----------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Suecia | 1688 | 1904 |
| Reino Unido | 1694 | 1844 |
| Francia | 1800 | 1848 ^[*] |
| Países Bajos | 1814 | Después de la década de 1860 |
| España | 1829 | 1874 |
| Portugal | 1847 | 1891 ^[*] |
| Bélgica | 1851 | 1851 |
| Alemania | 1871 | 1905 |
| Italia | 1893 | 1926 |
| Suiza | 1907 | 1907 |
| Estados Unidos | 1913 | Después de 1929 ^[*] |

C. REGULACIÓN DEL MERCADO DE VALORES

En la actual fase de globalización financiera dirigida por Estados Unidos, el mercado de valores se ha convertido en el símbolo del capitalismo. Cuando el comunismo se derrumbó, muchas economías de transición se apresuraron a crear bolsas de valores y enviaron a jóvenes promesas a capacitarse en el extranjero como corredores de bolsa, aun antes de crear otras instituciones capitalistas más básicas. De la misma manera, muchos gobiernos de países en desarrollo se han esforzado mucho por crear e impulsar sus mercados de valores y por abrirlos a inversores extranjeros, creyendo que ello les daría acceso a unos recursos financieros hasta entonces fuera de su alcance.^[107]

Evidentemente, muchas personas, la más famosa de las cuales fue John Maynard Keynes en la década de 1930, sostuvieron que el capitalismo funciona mejor cuando el mercado de valores desempeña un papel secundario. Como se sabe, desde la década de 1980 ha tenido lugar un acalorado debate sobre los méritos relativos de los sistemas financieros con primacía del mercado de valores de los países angloamericanos y los sistemas con primacía de la banca de Japón y de los países de Europa continental.^[108] Sin embargo, la concepción ortodoxa sigue siendo la de que un mercado de valores que funcione bien es una institución necesaria para el desarrollo económico, concepción que recientemente ha ganado adeptos gracias al auge del mercado de valores en Estados Unidos, aunque este auge está decayendo rápidamente debido a la rápida ralentización de la economía estadounidense.

Sea cual sea la importancia que se otorgue a la Bolsa y a otros mercados de valores, establecer instituciones que los regulen eficazmente es

indudablemente una tarea importante. Dado que las bolsas se convirtieron recientemente en una fuente suplementaria de inestabilidad financiera en los países en desarrollo, sobre todo cuando estaban abiertas a flujos exteriores, el establecimiento de instituciones para regularlas es ahora una tarea urgente. Por lo tanto, ¿cómo gestionaron los PAD el desarrollo de esas instituciones?

El desarrollo temprano del mercado de valores en Inglaterra (creado en 1692) condujo al surgimiento igualmente temprano de la regulación del mismo. El primer intento, que data de 1697, limitó el número de corredores de bolsa mediante la concesión de autorizaciones e impuso un límite a sus honorarios. En 1734, el Parlamento aprobó la Ley de Barnard, que intentaba limitar los fines más especulativos del mercado de valores prohibiendo las opciones de compra, prohibiendo a las partes el establecimiento de contratos mediante el pago de diferenciales de precios y estipulando que las acciones deberían ser efectivamente poseídas para que los contratos que habían llevado a su venta fueran refrendados por un tribunal. Sin embargo, esta ley no se aplicó y fue finalmente abrogada en 1860.^[109]

Posteriormente, excepto por la Ley de Compañías Bancarias (Acciones) que prohibía la venta al descubierto de acciones bancarias —y que, de todos modos, no se aplicó—, hubo pocos intentos de regular el mercado de valores hasta 1939, cuando la Ley de Prevención del Fraude (Inversiones) fue promulgada. La ley introducía un sistema de autorizaciones para individuos y empresas que trabajaran con acciones que habían de ser concedidas por el Ministerio de Comercio, el cual tenía el poder de revocar o de rechazar la renovación de una autorización si la parte implicada daba información falsa o inadecuada al solicitarla o negociarla. La ley fue reforzándose con el tiempo, dándose al Ministerio de Comercio la potestad de establecer reglas concernientes a la cantidad de información que los corredores debían dar en las ofertas de ventas (1944) y de nombrar inspectores encargados de investigar la administración de las sociedades inversoras por obligaciones (1958).^[110]

No fue hasta la promulgación de la Ley de Servicios Financieros de 1986 que el Reino Unido introdujo un sistema global de regulación del mercado de valores (que entró en vigor el 29 de abril de 1988). Esta ley exigía el listado oficial de las inversiones en Bolsa y la publicación de los detalles con anterioridad a la elaboración del listado; también establecía la responsabilidad penal de aquellos que dieran informaciones falsas o engañosas y prohibía la gestión de negocios de inversión a todo aquel que no estuviera autorizado a hacerlo.^[111]

En Estados Unidos los mercados de valores organizados datan de la década de 1770. Los primeros intentos de regularlos se encaminaron a impedir la participación de personas con información privilegiada. En 1789, por ejemplo, el Congreso promulgó una ley que prohibía a los funcionarios del Tesoro especular en el mercado de valores; al introducir esta legislación, Estados Unidos iba incluso por delante del Reino Unido. Aunque el gobierno federal amenazó periódicamente con introducir la regulación del mercado de valores, tal regulación quedó en manos de los estados individuales durante todo el siglo XIX. Pero no todos los estados tenían leyes que regularan las transacciones del mercado de valores (el mejor ejemplo es el de Pensilvania, uno de los estados más importantes en ese entonces desde el punto de vista económico), y las leyes que sí existían eran débiles en la teoría y todavía más débiles en su aplicación práctica.^[112]

El fraude en las transacciones del mercado de valores, especialmente las informaciones falseadas, se convirtió en un delito contra la propiedad a mediados del siglo XIX, pero hasta la Ley federal del Mercado de Valores de 1933 no pasó a ser obligatorio el que se revelara la información completa. A principios del siglo XX, veinte estados instituyeron leyes reguladoras de valores que exigían a los banqueros dedicados a la inversión el registro de valores ante las autoridades estatales antes de venderlos y que penalizaban la falsedad informativa; pero las leyes resultaron ineficaces y contenían muchos vacíos. La primera regulación federal eficaz del mercado de valores fue la de la Ley federal del Mercado de Valores de 1933, que dio a la Comisión Federal de Comercio la potestad de regular las transacciones del mercado de valores, una potestad que posteriormente se transfirió a la nueva Comisión de Valores y Cambio en 1934.^[113]

D. INSTITUCIONES DE FINANZAS PÚBLICAS

La continua crisis fiscal en muchos países en desarrollo ha sido un gran obstáculo al desarrollo al menos desde la década de 1970. El EPID considera que la naturaleza del problema fiscal en estos países radica en el despilfarro, pero en la mayor parte de los casos existe un problema más profundo, a saber, la incapacidad de cobrar impuestos.^[114] Este argumento también se apoya en el hecho de que los desembolsos presupuestarios en los países en desarrollo son proporcionalmente mucho menores que en los países desarrollados, cuyos gobiernos pueden gastar —y cobrar impuestos— en una medida mucho mayor.

La capacidad de cobrar impuestos exige, al nivel más profundo, la capacidad de suscitar legitimidad política, tanto en relación al propio gobierno como en lo que concierne a los impuestos específicos implicados. Por ejemplo, el impuesto per cápita (*Poll Tax*) que Margaret Thatcher intentó introducir en el Reino Unido fracasó porque la mayor parte de los contribuyentes británicos lo consideró “injusto” (y, por ende, ilegítimo) más que porque pensaran que el impuesto era demasiado elevado o porque pensaran que el gobierno de Thatcher fuera ilegítimo.

Sin embargo, no basta con asegurar la legitimidad política de un régimen y de los impuestos específicos para aumentar la capacidad de cobrar impuestos. También hace falta que se desarrollen unas instituciones determinadas, tales como nuevos mecanismos impositivos y administrativos para mejorar el cobro de impuestos. ¿Cómo hicieron los PAD, pues, para gestionar este proceso?

En los primeros tiempos de su desarrollo, los PAD tenían unas capacidades fiscales muy limitadas; a este respecto, probablemente padecieron aún más que la mayoría de los países en desarrollo en la actualidad. Su capacidad de cobrar impuestos era tan limitada que la cesión del cobro de impuestos a particulares se aceptaba de manera generalizada como un medio eficaz desde el punto de vista de los costes para aumentar los ingresos gubernamentales en los siglos XVII y XVIII. Muchos contemporáneos la justificaron como un modo de ahorrar gastos administrativos, estabilizar los ingresos y reducir la corrupción en el cobro de impuestos; no eran, probablemente, argumentos irracionales si tenemos en cuenta cuán pobremente desarrolladas estaban las instituciones de finanzas públicas en esos países en aquel entonces.^[115]

Sobre todo, en muchos PAD las finanzas gubernamentales —en particular las finanzas de los gobiernos locales— eran un caos durante la mayor parte del periodo en cuestión. Un ejemplo muy significativo es el de los impagos por parte de un buen número de gobiernos de estados de Estados Unidos de préstamos británicos en 1842. Tras estos impagos, los financieros británicos presionaron al gobierno federal estadounidense para que asumiera la responsabilidad del pago (algo que nos recuerda los hechos ocurridos en Brasil tras el impago del estado de Minas Gerais en 1999). Cuando estas presiones fracasaron, *The Times* se burló del intento del gobierno federal de Estados Unidos de obtener un nuevo préstamo más tarde en ese mismo año argumentando que “el pueblo de Estados Unidos puede estar totalmente persuadido de que existe un determinado tipo de garantías a las cuales la

abundancia de dinero, por mayor que sea, no puede otorgar valor, y que dentro de esta clase sus propias garantías ocupan un lugar preeminente”^[116].

Lo que exacerbó especialmente los problemas en las finanzas públicas de la época fue la combinación de guerras frecuentes, que exigió una financiación pública sustancial extraordinaria, y la incapacidad de cobrar impuestos directos, especialmente el impuesto sobre la renta.^[117] La inexistencia del impuesto sobre la renta (algunos países habían tenido impuestos sobre la propiedad y/o sobre la riqueza desde épocas relativamente tempranas) reflejaba en parte la escasa representación política de las clases más pobres, pero también la limitada capacidad administrativa de la burocracia. Esta restringida capacidad burocrática era, sin lugar a dudas, una de las razones por las que los aranceles (los impuestos más fáciles de cobrar) fueron tan importantes como fuente de ingresos en los PAD en épocas anteriores, y también para muchos de los actuales países en desarrollo más pobres.

El impuesto sobre la renta se usó en principio como un impuesto de emergencia que tenía como objetivo la financiación de la guerra. Inglaterra introdujo el impuesto sobre la renta proporcional en 1799 para financiar la guerra con Francia, pero lo eliminó cuando la guerra terminó en 1816; Dinamarca lo usó para la financiación de emergencia durante la guerra revolucionaria de 1789 y las Guerras Napoleónicas de 1809; Estados Unidos introdujo un impuesto sobre la renta temporal durante la Guerra Civil, pero lo abolió tan pronto como la guerra terminó en 1872.^[118]

En 1842 el Reino Unido se convirtió en el primer país que impuso este impuesto de forma permanente. Sin embargo, la oposición al impuesto fue importante, ya que se le consideraba una medida desigual y una intromisión; John McCulloch, uno de los economistas más influyentes de la época, sostuvo que los impuestos sobre la renta “exigen una constante interferencia e inquisición en los asuntos de los individuos, por lo que, independientemente de su desigualdad, provocan un sentimiento permanente de irritación”^[119]. Ya en 1874, la abolición del impuesto sobre la renta fue un importante punto en la plataforma electoral de Glastone, quien sin embargo perdió las elecciones.^[120]

Dinamarca introdujo un impuesto sobre la renta permanente y progresivo en 1903. En Estados Unidos, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1894, fue anulada por “inconstitucional” por el Tribunal Supremo. Una propuesta de ley posterior fue derrotada en 1898, y la Decimosexta Enmienda, que autoriza el impuesto sobre la renta federal, no se adoptó hasta 1913. Sin embargo, el

impuesto era de sólo un 1 por ciento para los ingresos netos sujetos a impuestos por encima de los 3.000 dólares, subiendo al 7 por ciento para ingresos superiores a los 500.000 dólares. En Bélgica se introdujo en 1919; en Portugal, en 1922, pero fue abolido en 1928, para reinstaurarse tan sólo en 1933. Pese a que más tarde alcanzó relevancia por su voluntad de imponer elevados porcentajes en su impuesto sobre la renta, Suecia no lo introdujo hasta 1932. En España, el primer intento de introducirlo por parte del ministro de Finanzas Calvo Sotelo en 1926 fracasó debido a una campaña en contra “liderada por la aristocracia del mundo bancario”.^[121]

3.2.6. INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE TRABAJO

A. INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Con el progreso en la liberalización y desregulación que puede resultar en un trastorno económico a gran escala, así como la frecuencia cada vez mayor con que se producen crisis económicas, existe una mayor preocupación por proporcionar medios de vida a los más afectados por estos procesos en los países en desarrollo. Incluso el FMI y el Banco Mundial, que anteriormente estaban en contra de introducir en los países en desarrollo unas instituciones de protección social que consideraban “prematuras” (sobre todo debido a su preocupación por los déficit presupuestarios), están refiriéndose actualmente a la necesidad de proporcionar una “red de seguridad”. Por lo tanto, aunque los niveles exigidos tienden a ser bastante bajos, en la actualidad se ejerce presión sobre los países en desarrollo para que adopten algunas instituciones de protección social mínimas, aunque esta presión es mucho más débil que la que se ejerce en relación a la mayoría de los demás elementos de la agenda del “buen gobierno”.

Las instituciones de protección social son, sin embargo, mucho más que “redes de seguridad”; si se las diseña y aplica cuidadosamente, pueden aumentar la eficiencia y el crecimiento de la productividad.^[122] El suministro eficaz —desde el punto de vista de los costes— de servicios de salud y educación puede dar lugar a mejoras en la calidad de la fuerza de trabajo que pueden, a su vez, aumentar la eficiencia y acelerar el crecimiento de la productividad. Las instituciones de protección social reducen tensiones sociales y aumentan la legitimidad del sistema político, proporcionando así un entorno más estable para las inversiones a largo plazo. Apuntalar provisionalmente el consumo mediante mecanismos tales como el seguro de

desempleo pueden incluso contribuir a evitar el recalentamiento del ciclo comercial. Y así sucesivamente.

Todos estos beneficios potenciales de las instituciones de protección social deben compararse con sus costes potenciales. En primer lugar están los efectos potencialmente corrosivos de las instituciones de protección social en la ética del trabajo y el sentido del propio valor que sienten los receptores de ayudas. En segundo lugar, unas cuestiones aparentemente técnicas pueden determinar significativamente la eficacia y la legitimidad de estas instituciones. Éstas incluyen la valoración de si los beneficios y los niveles de contribución se establecen de manera adecuada, si la administración del sistema se considera justa y eficiente y sí hay un mecanismo efectivo para comprobar los fraudes en el sistema. En tercer lugar, intentar cobrar más impuestos para financiar un programa de protección social en un contexto en el que su legitimidad política no esté firmemente establecida puede llevar a “huelgas de inversión” por parte de los ricos, o incluso al apoyo a un retroceso violento, tal como ocurrió en Chile con Allende.

Sean cuales sean los costes y los beneficios exactos de una institución de protección social específica, el hecho de que todos los PAD hayan desarrollado un conjunto común de instituciones de protección social a lo largo del tiempo (excepto en lo que respecta a la persistente y preocupante ausencia de una asistencia sanitaria global en Estados Unidos) sugiere que hay algunas necesidades comunes que deben ser satisfechas en los diferentes países. Sin embargo, hay que destacar que las instituciones de protección social tienden a establecerse en un estadio bastante tardío de desarrollo en la mayor parte de los países.

Las instituciones que dan cierta protección a los sectores más débiles de una sociedad siempre han sido necesarias para garantizar la estabilidad social. Antes de la industrialización, estos cuidados los proporcionaban la familia extendida, las comunidades locales y las organizaciones religiosas. En los PAD, con el debilitamiento de estas instituciones que siguió a la industrialización y a la urbanización durante el siglo XIX, empezaron a aumentar las tensiones sociales, tal como demuestra el constante temor a la revolución que sufrieron muchos de estos países en el transcurso del siglo.

Sin embargo, antes de la década de 1870, las instituciones de protección social de los PAD eran muy pobres y se basaban en una legislación del tipo de la Ley de Pobres británica. Las leyes de alivio a la pobreza de la época estigmatizaban a los receptores de ayuda estatal, y muchos países los privaban de los derechos de voto. Así, por ejemplo, Noruega y Suecia introdujeron el

sufragio universal masculino en 1898 y 1918 respectivamente, pero hasta entonces, aquellos que habían recibido asistencia estatal no podían votar.^[123]

Tal como puede comprobarse en la tabla 3.4, las instituciones de protección social de los PAD sólo empezaron a surgir a fines del siglo XIX. Su desarrollo estuvo espoleado por la creciente fuerza política de las clases populares tras la importante extensión del sufragio durante este período (véase apartado 3.2.1) y por el activismo sindical. No hubo, sin embargo, ninguna relación fundamental entre la extensión del sufragio y la extensión de las instituciones de protección social. Mientras que en países como Nueva Zelanda existe un claro vínculo entre la temprana extensión del sufragio y el desarrollo de instituciones de protección social, en casos como el de Alemania éstas crecieron rápidamente cuando el sufragio estaba relativamente limitado.

TABLA 3.4

INTRODUCCIÓN DE INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAD^[*]

| | ACCIDENTES INDUSTRIALES | SALUD | PENSIONES | DESEMPLEO |
|------------------------|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Alemania | 1871 | 1883 | 1889 | 1927 |
| Suiza | 1881 | 1911 | 1946 | 1924 |
| Austria | 1887 | 1888 | 1927 | 1920 |
| Noruega | 1894 | 1909 | 1936 | 1906 |
| Finlandia | 1895 | 1963 | 1937 | 1917 |
| Reino Unido | 1897 | 1911 | 1908 | 1911 |
| Irlanda ^[*] | 1897 | 1911 | 1908 | 1911 |
| Italia | 1898 | 1886 | 1898 | 1919 |
| Dinamarca | 1898 | 1892 | 1891 | 1907 |
| Francia | 1898 | 1898 | 1895 | 1905 |
| Nueva Zelanda | 1900 | 1938 | 1898 | 1938 |
| España | 1900 | 1942 | 1919 | s.d. |
| Suecia | 1901 | 1891 | 1913 | 1934 |
| Países Bajos | 1901 | 1929 | 1913 | 1916 |
| Australia | 1902 | 1945 | 1909 | 1945 |
| Bélgica | 1903 | 1894 | 1900 | 1920 |
| Canadá | 1930 | 1971 | 1927 | 1940 |
| Estados Unidos | 1930 | No | 1935 | 1935 |
| Portugal | 1962 | 1984 ^[*] | 1984 ^[*] | 1984 ^[*] |

Fuentes: Pierson, 1998, p. 104, tabla 4.1.

La información sobre España procede de Voltes (1979), Maza (1987) y Soto (1989); la de Portugal procede de Wiener (1977) y Magote (1997).

Alemania fue, de hecho, la pionera en este ámbito. Fue el primer país en introducir seguros de accidentes industriales (1871), seguros de salud (1883) y pensiones estatales (1889), aunque Francia fue el primer país que introdujo el seguro de desempleo (1905).^[124] Las primeras instituciones de protección social de Alemania tenían ya un carácter muy “moderno” (daban, por ejemplo, cobertura universal) y, aparentemente, suscitaron gran admiración por parte de la izquierda francesa en esa época. Es destacable que bajo el liderazgo de Gustav Schmoller, los estudiosos de la Escuela Histórica Alemana (véase el capítulo 1) constituyeran la importante *Verein für Sozialpolitik* (Sindicato para la Política Social) e impulsaran con firmeza la promulgación de leyes de protección social en Alemania.^[125]

Las instituciones de protección social lograron progresos impresionantes en los PAD durante el período de cincuenta años que transcurrió entre el último cuarto del siglo XIX y el primer cuarto del siglo XX. En 1875 ninguno de los 19 países relacionados en la tabla 3.4 tenía ninguna de las cuatro instituciones de protección social indicadas en la tabla, con excepción de

Alemania, que había introducido el seguro de accidentes industriales en 1871. Sin embargo, en 1925, 16 países tenían seguros de accidentes industriales, 13 tenían seguros de salud, 12 tenían un sistema de pensiones y 12 tenían seguros de desempleo.

B. INSTITUCIONES DE REGULACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

El trabajo infantil ha dado lugar a un debate especialmente acalorado desde los primeros tiempos de la industrialización, tal como pronto veremos. Más recientemente, sin embargo, el debate ha tomado una nueva dimensión internacional. Actualmente se exige que los países desarrollados presionen a los países en desarrollo para eliminar el trabajo infantil. Particularmente controvertida es la propuesta de reducir el trabajo infantil mediante la imposición de sanciones comerciales a través de la OMC a países que violen los “estándares laborales internacionales”, incluyendo en especial los estándares sobre trabajo infantil^[126].

Existe una preocupación generalizada de que esas sanciones impongan estándares institucionales que los países en desarrollo no puedan asumir, aunque resulta difícil de determinar exactamente qué es lo “asumible”. A algunos les preocupa que pueda abusarse de esas medidas en interés del proteccionismo encubierto “injusto”; otros sostienen que, sean o no económicamente viables, cuestiones como la regulación del trabajo infantil no deberían sancionarse a nivel internacional. Algunos comentaristas señalan que es poco razonable esperar una rápida erradicación del trabajo infantil en los actuales países en desarrollo cuando a los PAD les llevó siglos alcanzarla.

El trabajo infantil se extendió en los PAD durante los primeros tiempos de la industrialización. Según algunos informes, en la década de 1820 los niños británicos trabajaban entre 12,5 y 16 horas al día. Entre 1840 y 1846 los niños menores de 14, años suponían más del 20 por ciento de la fuerza de trabajo de las fábricas en Alemania. En Suecia todavía se empleaba a niños de cinco o seis años en 1837.^[127]

En Estados Unidos el trabajo infantil era un fenómeno generalizado a principios del siglo XIX: en la década de 1820 alrededor de la mitad de los obreros textiles del algodón eran menores de 16 años. En esa época era muy común que las familias fueran contratadas como una unidad completa. En 1813, por ejemplo, un fabricante de algodón anunciaba en un periódico provincial del estado de Nueva York, el *Utica Patriot*, que “se buscan familias serías e industriosas con al menos cinco hijos, todos mayores de ocho

años, en la Fábrica de Algodón”^[128]. En 1900 el número de niños menores de 16 años que trabajaban a tiempo completo (1,7 millones) superaba el número total de miembros de la Federación Americana del Trabajo (American Federation of Labour, AFL), en ese entonces el principal sindicato del país.
[129]

En el Reino Unido, los primeros intentos de introducir instituciones de regulación del trabajo infantil fueron duramente resistidos. En el debate sobre la Ley de Regulación de Fábricas de Algodón de 1819, que prohibía el empleo de niños menores de nueve años y limitaba las horas de trabajo de los niños, algunos miembros de la Cámara de los Lores sostuvieron que “el trabajo debería ser libre”, en tanto que otros argumentaron que los niños no son “agentes libres”. Las primeras leyes (1802, 1819, 1825 y 1831) se aplicaron muy débilmente, en parte porque el Parlamento no votaba para comprometer el dinero necesario para su puesta en práctica. La ley de 1819, por ejemplo, sólo había dado lugar a dos condenas en 1825.^[130]

El primer intento serio de regular el trabajo infantil en el Reino Unido fue la Ley de Fábricas de 1833, pero ésta sólo cubría las industrias del algodón, la lana, el lino y la seda.^[131] Esta ley prohibía emplear a niños menores de nueve años. También limitaba la jornada de trabajo de los niños entre 9 y 13 años a ocho horas y la de “personas jóvenes” (entre 13 y 18 años) a doce horas. Los niños no podían trabajar por las noches (entre las 20.30 y las 5.30). En 1844 otra Ley de Fábricas redujo el horario de trabajo de los niños menores de 13 años a seis horas y media (o siete en circunstancias especiales) y dispuso tiempos de descanso para comer obligatorios. Sin embargo, esto se contrarrestó parcialmente reduciendo la edad mínima de trabajo de 9 a 8 años. La Ley de Fábricas de 1847 (la “Ley de las Diez Horas”) redujo la jornada laboral de los niños de entre 13 a 18 años a diez horas.

A partir de 1853 otra serie de industrias pasaron a ser incluidas en las diferentes leyes que se aplicaron de manera simultánea, siendo la ley de 1867 la más significativa a este respecto. El horario laboral de los niños empleados en las minas, sin embargo, no se contempló en la Ley de Fábricas hasta 1872. No obstante, incluso en la Ley de Fábricas y Talleres de 1887, los niños de más de 10 años estaban obligados a trabajar hasta treinta horas a la semana, en tanto que las condiciones eran todavía más duras en las fábricas no textiles.
[132]

En Alemania, Prusia introdujo la primera ley sobre trabajo infantil en 1839. Esta ley prohibió el empleo “regular” de niños menores de 9 años y de niños analfabetos menores de 16 en fábricas y minas. En 1853-4, cuando se instituyó la inspección fabril y la edad mínima legal fue elevada a 12 años, la

ley pasó a aplicarse en alguna medida. Sin embargo, sólo en 1878, cuando la ley reforzó la inspección, el trabajo infantil de niños menores de 12 años pasó a ser ilegal. En Sajonia el trabajo infantil de los niños menores de 10 fue ilegalizado en 1861, y cuatro años después la edad mínima de trabajo para niños fue elevada a 12 años. Francia estableció una regulación sobre el trabajo infantil en 1841, y al año siguiente Austria elevó la edad laboral en las fábricas de 9 años (una edad que se había establecido en 1787) a 12.^[133]

En Suecia se promulgó en 1846 una ley que prohibía el trabajo de los niños menores de 12 años, en tanto que una ley de 1881 restringió la jornada laboral infantil a seis horas. Sin embargo, estas leyes se incumplieron de manera generalizada hasta 1900, cuando se creó una agencia especial de inspección para ponerlas en práctica; el mismo año, el máximo número de horas de trabajo para niños de entre 13 y 18 años fue reducido a diez horas.^[134]

En Dinamarca la primera regulación del trabajo infantil se aprobó en 1873. Prohibía emplear a niños menores de 10 años en la industria, estableciéndose la cantidad máxima de horas de trabajo de los grupos de edad 10-14 y 14-18 en seis y medio y doce, respectivamente. En 1925 se decretó que los niños menores de 14 años que no hubieran concluido legalmente su escolaridad no podían ser contratados. No obstante, esta ley hacía una excepción para el trabajo agrícola, forestal y pesquero, y para la navegación. La promulgación de esta ley fue relativamente fácil, dado que el Parlamento danés estaba en ese entonces controlado por los intereses agrícolas, cuyos representantes no pusieron objeciones a una legislación que no afectaba a su sector.^[135]

En Noruega la primera legislación para regular el trabajo infantil se promulgó en 1892.^[136] La ley prohibía emplear a niños menores de 12 años en establecimientos industriales, en tanto que el trabajo de los niños de entre 12 y 14 años pasó a estar muy regulado; la jornada laboral para los de entre 14 y 18 años quedó limitada a diez horas. Se prohibieron los turnos nocturnos para los menores de 18, excepto en las fábricas que funcionaban las veinticuatro horas del día.

En 1873 el gobierno español promulgó una ley que prohibía el empleo de niños menores de 10 años, pero resultó ineficaz. Una nueva ley, promulgada en 1900, limitaba la jornada laboral de los niños de entre 10 y 14 años a seis horas en los establecimientos industriales y a ocho horas en los comercios. En Holanda el trabajo infantil se reguló por primera vez en 1874, y, en Suiza, en 1877.^[137]

En Bélgica el primer intento de regular el trabajo infantil fue la ley de 1878 vinculada al empleo infantil en las minas. En 1909 los niños mayores de 12 años vieron limitada su jornada laboral a doce horas al día y seis días a la semana. El empleo de niños menores de 12 años quedó prohibido. En 1914 la edad mínima de trabajo infantil se elevó a 14 años. En Italia una ley que prohibía el empleo de niños menores de 12 años no se introdujo hasta 1902, mientras que en Portugal las regulaciones sobre las horas de trabajo de los niños (y de las mujeres) sólo se adoptaron en 1913.^[138]

TABLA 3.5

INTRODUCCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN LOS PAD

| | PRIMER INTENTO DE REGULACIÓN (MAYORITARIAMENTE INEFICAZ) | PRIMERA REGULACIÓN "SERIA" | REGULACIÓN RELATIVAMENTE GENERAL Y BIEN APLICADA |
|----------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Austria | 1787 | 1842? | ? |
| Reino Unido | 1802 | 1833 | 1878 |
| Prusia | 1839 | 1853-4 | 1878 |
| Francia | 1841 | ? | ? |
| Estados Unidos | 1842 ^[*] | 1904-14 | 1938 |
| Suecia | 1846 | 1881 | 1900 |
| Sajonia | 1861 | ? | ? |
| Dinamarca | 1873 | 1925 | ? |
| España | 1873 | 1900 | ? |
| Países Bajos | 1874 | ? | ? |
| Suiza | 1877 | ? | ? |
| Bélgica | 1878 | 1909 | 1914? |
| Noruega | 1892 | ? | ? |
| Italia | 1902 | ? | ? |
| Portugal | 1913 | ? | ? |

Fuente: el texto.

En Estados Unidos algunos estados adoptaron regulaciones sobre trabajo infantil ya en la década de 1840: Massachusetts en 1842, New Hampshire en 1846 y Mame y Pensilvania en 1848.^[139] Al estallar la Primera Guerra Mundial, casi todos los estados habían adoptado leyes que prohibían el empleo de niños pequeños y que limitaban los horarios de los mayores. Durante este período de transición, la iniciativa tomada por el Comité Nacional sobre Trabajo Infantil se considera crucial. Desgraciadamente, las leyes seguían aplicándose de manera inadecuada. El Congreso aprobó una Ley de Trabajo Infantil federal en 1916, pero dos años después el Tribunal Supremo la declaró inconstitucional. Otro intento, esta vez en 1919, sufrió el mismo destino. Hubo que esperar hasta 1938 para que, con la promulgación de la Ley de Pautas sobre Trabajo Justo, se adoptara una legislación federal que prohibía el trabajo infantil.^[140]

La tabla 3.5 proporciona un resumen de la información presentada anteriormente sobre la evolución de la regulación del trabajo infantil en los PAD durante los siglos XIX y XX. Por más que la información contenida en la tabla sea incompleta y las fechas de los acontecimientos aproximadas, parece

claro que hasta mediados de la década de 1870 ni siquiera existía una legislación cosmética sobre trabajo infantil en la mayoría de los 15 países que aparecen en la lista. Hasta principios del siglo xx no hemos tenido ni siquiera unas regulaciones sobre trabajo infantil “razonablemente serias” generalizadas en los PAD.

C. INSTITUCIONES QUE REGULAN LA JORNADA DE TRABAJO y LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS ADULTOS

Las instituciones que regulan la jornada de trabajo y las condiciones laborales de los trabajadores adultos no atraen, desde luego, tantos comentarios como las que regulan el trabajo infantil. Sin embargo, las cuestiones fundamentales involucradas en su aplicación son básicamente las mismas que las que tienen que ver con las instituciones que regulan el trabajo infantil.

Durante el siglo XIX, en la mayor parte de los PAD eran corrientes las jornadas de trabajo prolongadas. Antes de la Ley de Fábricas de 1844, la jornada laboral normal en el Reino Unido superaba las doce horas. En Estados Unidos, todavía en la década de 1890 sólo un pequeño número de patronos ilustrados estaban dispuestos a aceptar jornadas de trabajo inferiores a las habituales de diez horas. Muchos trabajadores inmigrantes recientes trabajaban más de dieciséis horas al día en el siglo XIX.^[141] En Alemania la semana laboral media era de setenta y cinco horas entre 1850 y 1870, de seis horas en 1890 y de cincuenta y cuatro en 1914, en tanto que la jornada laboral de los panaderos en Noruega en las décadas de 1870 y 1880 era a menudo de dieciséis horas. La jornada laboral media en Suecia era de once o doce horas hasta la década de 1880, y la de 1900 podía durar hasta diecisiete horas en determinadas ocupaciones, especialmente en la panadería. Mørch calcula que en 1880 la semana laboral danesa era de unas setenta horas, extendidas en una semana laboral de seis días y medio.^[142]

Pese a estos horarios extremadamente prolongados, hasta mediados del siglo XIX no existió una legislación que regulara la jornada laboral de los adultos (recuérdese que en algunos países había habido algunos intentos de regular el trabajo infantil desde fines del siglo XVIII y principios del XIX).

Uno de los primeros intentos de controlar la Jornada laboral de los adultos fue la Ley de Fábricas británica de 1844. Entre otras cosas, esta ley limitaba las jornadas laborales de las mujeres mayores de 18 años a doce horas y les prohibía el trabajo nocturno.^[143] Aunque no estaba estipulado legalmente, la jornada laboral socialmente aceptable de los trabajadores adultos hombres

también se redujo a doce horas tras la promulgación de esta ley. La Ley de Fábricas de 1847, que entró en vigor al año siguiente, limitaba la jornada laboral de las mujeres y los niños a diez horas. Sin embargo, muchos patronos explotaron diversos vacíos legales para minimizar el impacto de esta legislación. Muchos, por ejemplo, no permitían hacer pausas para comer durante la jornada laboral, entre las 9.00 y las 19.00 h.^[144]

En Estados Unidos se introdujeron limitaciones a la jornada laboral a nivel de los distintos estados. Massachusetts fue el primero en promulgar una ley, en 1874, que limitaba las jornadas laborales de las mujeres y de los niños a diez horas diarias.^[145] Hasta la década de 1890 esta legislación no se generalizó en todo el país. Hacia principios de siglo algunos estados limitaron además la duración de la jornada laboral en industrias específicas (como los ferrocarriles y las minas), en las que el cansancio provocaba graves accidentes. Sin embargo, antes de 1900, “el impacto colectivo de tal legislación no era gran cosa”, sobre todo porque muchos jueces conservadores intentaron limitar su aplicación. En 1905, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró, en el famoso caso *Lochner* contra Nueva York, que la ley que establecía una jornada laboral de diez horas para los panaderos, que había sido promulgada por el estado de Nueva York, era inconstitucional porque “privaba al panadero de la libertad de trabajar tanto como deseara”. En 1908 una ley de Oregón que limitaba la jornada laboral de las lavanderas a diez horas diarias fue impugnada ante el Tribunal Supremo, aunque en este caso el tribunal mantuvo la ley en vigor.

Hubo que esperar hasta aproximadamente 1910 para que la mayor parte de los estados de Estados Unidos:

... modificaran la tradición de derecho común de que el trabajador aceptaba el riesgo de sufrir un accidente como una de las condiciones del empleo y que no tenía, derecho a recibir compensaciones si sufría heridas, a menos que se pudiera demostrar que el patrono había tenido una conducta negligente.^[146]

Sin embargo, en esa época las leyes sobre riesgos laborales se aplicaban muy débilmente, y los seguros de accidentes industriales no se crearon hasta 1930 (véase la tabla 3.4).

La información disponible sobre otros PAD es más fragmentaria, pero parece razonable afirmar que las regulaciones mínimas de la Jornada laboral y las condiciones de trabajo de los adultos no existieron en muchos PAD hasta fines del siglo XIX o, incluso, principios del siglo XX.

Ya en 1848, en Francia se promulgó una ley que limitaba la jornada laboral femenina a once horas diarias. Sin embargo, a principios del siglo xx la elite francesa seguía oponiéndose con firmeza a toda regulación del trabajo de los hombres adultos. Ninguno de los países escandinavos tenía leyes que regularan el trabajo de las mujeres adultas antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial. En Italia la jornada laboral femenina fue limitada a once horas diarias en 1902, aunque el día de descanso semanal obligatorio no se introdujo hasta 1907. En España, hasta 1904, no se estableció el día de descanso semanal (el domingo), en tanto que Bélgica no introdujo el día de descanso en las empresas industriales y comerciales hasta 1905.^[147]

Hasta bien entrado el siglo xx no se realizaron las primeras regulaciones “modernas” de las jornadas laborales. En España se introdujo una jornada laboral de ocho horas a niveles regionales en 1902 —relativamente pronto, dado su nivel de desarrollo—, pero ésta no se generalizó hasta 1919. En Suecia se introdujo una semana laboral de cuarenta y ocho horas en 1920. Dinamarca también convirtió en obligatoria la jornada laboral de ocho horas en 1920, pero la agricultura y la industria marítima, que entre ambas empleaban en torno a un tercio de la fuerza de trabajo, quedaron exceptuadas de la ley. Bélgica introdujo una semana laboral de cuarenta y ocho horas en 1921 y una semana laboral de cuarenta horas en 1936. Sólo con la Ley de Normas Laborales Justas de 1938 la semana laboral de un máximo de cuarenta horas pasó a aplicarse en Estados Unidos.^[148]

3.3. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO: ANTES Y AHORA

Tras la argumentación que hemos hecho en este capítulo, ¿qué puede decirse sobre el desarrollo institucional de los países actualmente desarrollados (PAD) en el pasado? Me doy cuenta de que, en este contexto, generalizar resulta aventurado, dada la escasez de los registros históricos (especialmente en lo que respecta a los países más pequeños) y a las diferencias que se dan entre los diferentes países. Sin embargo, tal generalización es necesaria para los propósitos de esta obra e intentaré hacerla en este apartado.

Para ello empiezo por presentar unas fotos fija de tres diferentes etapas del desarrollo de los PAD (apartado 3.3.1). Considero las siguientes: a) 1820, para referirme a los primeros tiempos de la industrialización, incluso en relación a los PAD más avanzados; b) 1875, para referirme al punto culminante de la industrialización de los PAD más avanzados y al principio

de la industrialización en los PAD menos avanzados; e) 1913, para referirme a la madurez industrial de los PAD más desarrollados y el punto culminante del proceso de industrialización de los PAD menos desarrollados. En el siguiente apartado señalo que el proceso de desarrollo institucional de los PAD ha sido lento y desigual (apartado 3.3.2). Luego comparo los niveles de desarrollo institucional de los PAD de los primeros tiempos con los que se dan en los actuales países en desarrollo (apartado 3.3.3). Mi conclusión es que los países en desarrollo actuales tienen en realidad unos niveles mucho más altos de desarrollo institucional que el que tenían los PAD en estadios comparables de desarrollo.

3.3.1. UNA VISTA PANORÁMICA DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LOS PAD

1820: LA INDUSTRIALIZACIÓN EN SUS PRIMEROS TIEMPOS

En 1820 en ningún PAD había siquiera sufragio universal masculino. Cuando el voto se generalizó, en los casos en que se generalizó, sólo podían votar las personas de sexo masculino con propiedades importantes, y muchas veces debían ser también mayores de 30 años. En todos estos países el nepotismo, las prebendas, las sinecuras y la venta de cargos públicos eran corrientes en relación a los nombramientos burocráticos. En muchos casos la función pública tenía el carácter formal de propiedad privada, y en la mayor parte de los países no existía una burocracia profesional asalariada en el sentido moderno (Prusia y algunos otros estados alemanes constituyeron importantes excepciones a esta regla).

Los derechos de propiedad existentes debían violarse rutinariamente para crear espacios para los nuevos derechos de propiedad, sobre todo en países nuevos como Estados Unidos. Sólo unos pocos países tenían leyes de patentes (el Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Austria) y la calidad de esas leyes seguía siendo muy baja, sin que prácticamente se hiciera ninguna comprobación sobre la originalidad de los inventos que se pretendían patentar. La promulgación de una ley que al menos se acercara a la “moderna” ley de patentes tuvo que esperar otra década y media, hasta la revisión de 1836 de la ley de patentes estadounidense.

La responsabilidad limitada, una condición institucional clave para el desarrollo de la empresa moderna, no era una institución generalizada en ningún país, constituyendo, por ende, un privilegio más que un derecho. Ni siquiera los países con los sistemas financieros corporativos más

desarrollados en ese entonces contaban con regulaciones que exigieran la realización de auditorías externas o la divulgación de información completa. Las leyes de quiebra, en caso de que existieran, eran muy deficitarias y cubrían sólo una clase limitada de negocios. Además, estaban limitadas en su capacidad de “socializar el riesgo” haciendo “borrón y cuenta nueva” para quienes fueran a la quiebra. Las leyes de la competencia ni siquiera existían; el artículo 419 del Código Penal francés de 1810 constituye un ejemplo limitado e inadecuadamente aplicado.

Los bancos seguían siendo, en términos generales, una novedad, excepto quizás en algunas regiones del Italia (Venecia y Génova, entre otros lugares), el Reino Unido y, en una medida menor, Estados Unidos; sin embargo, ninguno de los países estudiados tenía un banco central propiamente dicho con el monopolio de la emisión de billetes y funciones formales de prestamista de último recurso. La regulación de los mercados de valores existía en algunos países, pero era muy inadecuada y poco aplicada. En ningún país existía el impuesto sobre la renta excepto como medida de “urgencia” durante las guerras (por ejemplo, en Inglaterra para el período 1799-1816 o en Dinamarca durante las Guerras Napoleónicas).

Además, ninguno de los PAD tenía instituciones de protección social o regulaciones laborales sobre las jornadas de trabajo, trabajo infantil o salud y seguridad en el empleo. Las únicas excepciones eran una o dos leyes mínimas e ineficaces que regulaban el trabajo infantil en unas pocas industrias textiles del Reino Unido (la ley de 1802 y la de 1819), y la limitación de la edad laboral legal a los mayores de 9 años en Austria, por medio de una ley promulgada en 1787.

1875: LA INDUSTRIALIZACIÓN EN SU APOGEO

En 1875 ante los progresos de la industrialización, los PAD experimentaron un considerable desarrollo institucional, pero la calidad de sus instituciones era, sin embargo, muy inferior a la que exigimos a los países en desarrollo actuales con un nivel de desarrollo comparable al de los PAD de entonces (sobre esta comparación, véase el apartado 3.3.3).

En ninguno de estos países había sufragio universal, aunque unos pocos —por ejemplo Francia, Dinamarca y Estados Unidos— sí habían logrado, al menos en teoría, el sufragio universal masculino, si bien posteriormente se dio un paso atrás a este respecto en Estados Unidos. Pero incluso en estos países, algunas instituciones democráticas básicas, como por ejemplo el voto secreto,

no existían y el fraude electoral era un fenómeno generalizado. Las burocracias apenas habían empezado a adoptar características modernas, tales como el reclutamiento en base a los méritos y las medidas disciplinarias, y esto solo en unos pocos países pioneros como Prusia y el Reino Unido (pero no, por ejemplo, en Estados Unidos), en tanto que el sistema de venta de cargos públicos seguía vigente en muchos países.

La mayor parte de los PAD habían instituido leyes de patentes en esta época (Suiza y los Países Bajos constituían unas notorias excepciones), pero la calidad de esta legislación era baja. La protección de los derechos de propiedad intelectual de los ciudadanos extranjeros era particularmente mala, en parte porque no existía un sistema internacional de protección de la propiedad intelectual. Así, por ejemplo, pese a ser un firme defensor de un sistema de patentes internacional, Estados Unidos no reconocía aún los derechos de autor de los extranjeros, y muchas empresas alemanas seguían ocupándose de la fabricación de productos ingleses falsificados.

Puede que la generalización de la responsabilidad limitada fuera un fenómeno ya existente en varios países (Suecia, el Reino Unido, Portugal, Francia y Bélgica) en ese entonces, pero hasta estos países carecían de regulaciones sobre los procedimientos de auditoría y divulgación de información de las sociedades de responsabilidad limitada. Apenas habían transcurrido tres décadas desde que el Reino Unido había establecido una ley de quiebras relativamente “moderna” por la que se daba cierta oportunidad de “comenzar de nuevo” a los que habían quebrado (1849) y Estados Unidos carecía aún de una ley federal de quiebras. Las leyes de la competencia seguían siendo inexistentes, pese al rápido ascenso de las grandes empresas y de las actividades de los *trusts* (para entonces, el artículo 419 del Código Penal francés de 1810 había caído en desuso).

Los bancos seguían siendo instituciones nuevas en muchos PAD, algunos de los cuales —especialmente Italia, Suiza y Estados Unidos— no contaban aún con un banco central. Incluso en los países que sí tenían nominalmente bancos centrales (por ejemplo Portugal, Suecia y Alemania), la eficacia de éstos estaba a menudo muy limitada porque no tenían el monopolio de la emisión de billetes. La regulación bancaria seguía siendo una rareza; era habitual conceder préstamos a los “amigotes” y las quiebras bancarias eran frecuentes. Incluso el Reino Unido, el país con el mercado de valores más desarrollado, carecía de una regulación adecuada del mismo, a resultas de lo cual las intervenciones de personas con información privilegiada y la manipulación de los precios abundaba. El impuesto sobre la renta

permanente, introducido por primera vez en el Reino Unido en 1842, seguía siendo una novedad.

En esta época ninguno de los PAD contaba con estructuras de protección social modernas, siendo la única excepción en este sentido el seguro de accidentes industriales introducido en Alemania en 1871. En cierto número de países —como por ejemplo en el Reino Unido, en Prusia y en Suecia— existían instituciones que regulaban el trabajo infantil, pero la aplicación de las normativas dejaba mucho que desear. En muchos países seguía estando permitido emplear a niños relativamente pequeños, de entre 9 y 12, años de edad. Otros países, como por ejemplo Bélgica, Italia y Noruega, no tenían ningún tipo de regulación del trabajo infantil en ese entonces. En ningún PAD se habían limitado las jornadas de trabajo de los hombres adultos, aunque algunos países promulgaron leyes que restringían las jornadas laborales femeninas; aun así, estas leyes fijaban un umbral relativamente alto, de diez a doce horas al día. Las leyes de seguridad en el empleo, si existían, prácticamente no se aplicaban.

1913: EL COMIENZO DE LA MADUREZ INDUSTRIAL

En 1913, cuando el más rico de los PAD alcanzó el nivel de los países en desarrollo más ricos de la actualidad (Brasil, Tailandia, Turquía, México, Colombia), a los que se exigen instituciones “de nivel mundial”, las instituciones de los PAD que estaban entonces en proceso de desarrollo eran, de acuerdo a estos parámetros, de bajo nivel.

El sufragio universal seguía siendo una novedad —existía sólo en Noruega y en Nueva Zelanda— y ni siquiera era habitual el sufragio universal masculino auténtico, en el sentido de “un hombre, un voto”. Estados Unidos y Australia, por ejemplo, imponían restricciones raciales, en tanto que los alemanes tenían acordado un número diferente de votos según sus propiedades, educación y edad. El voto secreto acababa de introducirse en Francia (1913); Alemania todavía no lo tenía. La modernización burocrática había progresado de manera muy significativa, sobre todo en Alemania, pero el sistema de concesión de cargos públicos a los seguidores políticos continuaba siendo un fenómeno generalizado en muchos países (en particular en Estados Unidos y en España); al mismo tiempo, el proceso de profesionalización de la burocracia apenas estaba empezando a surgir, incluso en países como Estados Unidos, sólo tres décadas antes (en 1883) se había

pasado a exigir un nivel mínimo de accesos mediante procesos de reclutamiento competitivo en la burocracia federal de Estados Unidos.

Incluso en el Reino Unido y en Estados Unidos, las instituciones de control de la gestión empresarial estaban muy por debajo de los estándares modernos. El Reino Unido había empezado a aplicar las auditorías obligatorias para las sociedades de responsabilidad limitada sólo una década antes (1900), pero, debido a un vacío legal, los balances que hacían públicos las empresas no tenían por qué estar actualizados. En ambos países, la divulgación completa de información en las ofertas de emisión de valores seguía sin ser obligatoria. La ley de la competencia era inexistente: aunque se había abordado en Estados Unidos con la Ley Sherman de 1890, no fue hasta la Ley Clayton de 1914, que el país pasó a tener una ley *antitrust* merecedora de ese nombre. Europa tuvo que esperar otra década más antes de tener su primera ley de la competencia, que se materializó en la Ley de Cáteles alemana de 1923.

La banca seguía siendo subdesarrollada, en Estados Unidos, por ejemplo, las filiales bancarias aún no estaban permitidas. La regulación bancaria seguía siendo desigual en la mayor parte de los países. Los bancos centrales se estaban convirtiendo en una institución muy habitual, pero su calidad seguía estando muy lejos de lo que esperaríamos en nuestros días. En Estados Unidos, por ejemplo, la centralización bancaria era embrionaria (1913) y cubría sólo el 30 por ciento de los bancos del país. El banco central italiano seguía luchando por el monopolio de la emisión de billetes. Las operaciones realizadas por personas con información privilegiada y la manipulación del precio de las acciones carecían aún de una regulación adecuada. Ni el Reino Unido ni Estados Unidos, los dos países que tenían entonces los mercados de valores más desarrollados, existía una regulación que contemplara esas prácticas (tuvieron que esperar hasta 1939 y 1933, respectivamente). El impuesto sobre la renta seguía siendo una novedad. Estados Unidos no lo introdujo hasta 1913, tras dos décadas de luchas políticas y disputas legales, en tanto que Suecia, pese a que posteriormente lo aplicó de manera generalizada, seguía sin implantarlo en absoluto en el momento al que nos referimos.

Es posible que el único sector en el que los PAD iban bien, en comparación con los países en desarrollo actuales con niveles similares de desarrollo, fuera el de las instituciones de protección social, que experimentaron un crecimiento bastante impresionante a partir de la década de 1880. En 1913 la mayor parte de los PAD (con la excepción de Canadá,

Estados Unidos y Portugal) tenían implantados los seguros de accidentes industriales (aunque muy incompletos), los seguros de salud (exceptuando a los Países Bajos, Nueva Zelanda, España, Finlandia, Australia y Portugal) y unas pensiones estatales (con la excepción de Noruega, Finlandia, Suiza, España y Portugal). El seguro de desempleo seguía siendo, sin embargo, una novedad: se introdujo por primera vez en Francia en 1905, y en Irlanda, el Reino Unido, Dinamarca y Noruega hacia 1913. Sin embargo, países como Noruega y Suecia seguían privando de derechos políticos a los receptores de ayudas sociales.

Asimismo, para entonces se habían promulgado numerosas leyes laborales sobre las jornadas de trabajo, la seguridad en el mantenimiento del puesto de trabajo, el trabajo femenino y el trabajo infantil, pero sus niveles eran más bien bajos, su cobertura era limitada y su aplicación, débil. En Estados Unidos, por ejemplo, incluso el límite de diez horas a la jornada laboral diaria fue fieramente combatido por los patronos y por los jueces conservadores, y tuvo que pasar otro cuarto de siglo antes de que se prohibiera el trabajo infantil a nivel federal (1938). Ningún país había llegado a imponer ni siquiera una semana laboral de cuarenta y ocho horas (por no hablar de la de cuarenta) para aquel entonces.

3.3.2. EL LARGO Y TURBULENTO CAMINO HACIA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Lo primero que se desprende de la detallada argumentación del apartado 3.2 y del resumen del subapartado 3.3.1 es que a los PAD les llevó décadas, si no siglos, desarrollar instituciones a partir del momento en que se empezó a percibir su necesidad. También debería señalarse que los PAD experimentaron frecuentes retrocesos en este proceso. Permítasenos dar algunos ejemplos para ilustrar este punto.

La democracia tardó mucho en desarrollarse. Para dar sólo un par de ejemplos, a Francia y a Suiza les llevó casi cien años (de 1848 a 1946 y de 1879 a 1971, respectivamente) pasar del sufragio universal masculino al sufragio universal. La necesidad de una burocracia profesional moderna se sentía de manera generalizada ya en el siglo XVIII, pero en muchos PAD esta burocracia sólo se implantó realmente en el siglo XIX. El valor de las instituciones de responsabilidad limitada ya se había reconocido a fines del siglo XVI, cuando las cartas reales que otorgaban responsabilidad limitada se concedían a empresas grandes y riesgosas (por ejemplo, la Compañía Británica de las Indias Orientales); sin embargo, no empezó a usarse de

manera generalizada hasta mediados del siglo XIX incluso en los países más avanzados. La necesidad de implantar bancos centrales se reconocía en algunos círculos ya desde el siglo XVII, pero el primer banco central “real”, el Banco de Inglaterra, no fue instituido hasta 1844. Estados Unidos sintió la necesidad de tener al menos cierto grado de centralización bancaria desde los primeros tiempos de su existencia, tal como se desprende del establecimiento del (poco duradero) Primer Banco de Estados Unidos en 1791, pero sólo en 1913 se instauró el sistema de la Reserva Federal, e incluso entonces su cobertura seguía siendo muy limitada.

La difusión de nuevas instituciones desde países innovadores al resto de los PAD también llevó un tiempo considerable. La tabla 3.6 ilustra, en los casos en que es posible, dónde y cuándo surgieron por primera vez las diferentes instituciones, cuándo fueron adoptadas por la mayor parte de los PAD y en qué punto fueron aceptadas por todos ellos. La tabla muestra que, aun si excluimos el caso excepcional de la ley de patentes “pre-moderna”, transcurrieron desde un mínimo de veinte años, en los casos de las pensiones estatales y el seguro de desempleo, hasta 150 años (por ejemplo, la centralización bancaria moderna) entre el establecimiento de una innovación institucional y su adopción por parte de la mayoría de los PAD. La tabla también muestra que, en lo que respecta al período temporal transcurrido entre una innovación institucional y su adopción como un “estándar internacional” por parte de los PAD (por ejemplo, cuando la gran mayoría de países la adoptan), no estamos hablando en términos de décadas sino de generaciones. Este ritmo pausado en el desarrollo institucional de los PAD se debió a diversas razones.

En primer lugar, sobre todo en sus primeros estadios de desarrollo, muchas instituciones no fueron adoptadas, o siguieron siendo ineficaces cuando se adoptaron, porque eran “incosteables”. La ausencia de regulaciones laborales y de protección social es el ejemplo más evidente al respecto, pero muchas instituciones financieras y de control de la gestión empresarial siguieron siendo ineficaces en los primeros tiempos porque no había suficientes recursos para su gestión y puesta en práctica.

En segundo lugar, en muchos casos las instituciones no fueron aceptadas, aun cuando habían pasado a ser “costeables”, debido a la resistencia de aquellos que iban a salir perdiendo (al menos a corto plazo) con la introducción de esas instituciones. La resistencia a la democracia, a la regulación laboral o al impuesto sobre la renta por parte de las clases

propietarias son probablemente los mejores ejemplos en lo que a esto respecta.

En tercer lugar, algunas veces las instituciones no se adoptaron porque la lógica económica que las subyacía no había sido adecuadamente entendida por sus contemporáneos. La resistencia a la responsabilidad limitada o a la centralización bancaria, aun por parte de quienes habrían resultado beneficiados con el establecimiento de tales instituciones, son un buen ejemplo de esto.

En cuarto lugar, también hubo instituciones que no fueron adoptadas debido a ciertos “prejuicios de la época”, aun cuando habían pasado a ser claramente “costeables” y se había entendido la lógica que las subyacía. La tardía introducción de la burocracia profesional en Estados Unidos, debida al prejuicio jacksoniano contra la profesionalidad, o la tardía introducción del sufragio femenino en Suiza son, probablemente, los mejores ejemplos.

En quinto lugar, el desarrollo institucional se retrasó en algunas ocasiones debido a la interdependencia entre determinadas instituciones, por lo que se hizo necesario que las instituciones vinculadas entre sí se desarrollaran simultáneamente. Así, por ejemplo, sin el desarrollo de instituciones de finanzas públicas que cobraran impuestos, resultaba difícil pagar salarios apropiados a una burocracia profesional moderna; pero sin una burocracia impositiva desarrollada, resultaba difícil desarrollar instituciones de finanzas públicas. No es ninguna coincidencia que el desarrollo de la burocracia moderna discurriera mano a mano con el desarrollo de la capacidad fiscal del Estado.

Se necesitan más conocimientos históricos detallados para explicar por qué una institución determinada no fue adoptada en un país determinado en un momento determinado; desgraciadamente, no hay espacio en esta obra para entrar en ese debate. Sin embargo, lo que parece desprenderse claramente de nuestro análisis es que las instituciones han tardado normalmente décadas, si no generaciones, en desarrollarse. En este contexto, la actual exigencia popular de que los países en desarrollo deben adoptar instituciones de “nivel mundial” ahora mismo, o al menos en los próximos cinco o diez años, so pena de sufrir castigos por no hacerlo, parece entrar en contradicción con las experiencias históricas de los PAD que están planteando precisamente esas exigencias.

TABLA 3.6

RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS PAD

| | PRIMERA ADOPCIÓN | ADOPCIÓN MAYORITARIA | ÚLTIMA ADOPCIÓN | REINO UNIDO | ESTADOS UNIDOS |
|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------|
| DEMOCRACIA | | | | | |
| <i>Sufragio masculino</i> ^[*1] | 1848 (Francia) | 1907 ^[a] | 1925 (Japón) ^[a] | 1918 | 1870 |
| Sufragio universal | 1907 (Nueva Zelanda) | 1946 ^[a] | 1971 (Suiza) | 1928 | 1965 |
| BUROCRACIA MODERNA | Principios del siglo XIX (Prusia) | | | Mediados de la década de 1800-década de 1930 (?) | Principios del siglo XX |
| PODER JUDICIAL MODERNO | | | | | |
| DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL | | | | | |
| <i>Ley de patentes</i> | 1474 (Venecia) | Década 1840 ^[b] | 1912 (Países Bajos) ^[b] | 1623 | 1793 |
| Ley de patentes “moderna” ^[1] | 1836 (Estados Unidos) | Década 1960 ^[b] | Década de 1990 (España, Canadá) ^[b] | 1852 | 1836 |
| Ley de derechos de autor moderna ^[2] | | | | | 1891 (1988) ^[3] |
| Ley de marcas registradas | 1862 (Reino Unido) | | | 1862 | |
| INSTITUCIONES DE CONTROL DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL | | | | | |
| Responsabilidad limitada generalizada | 1844 (Suecia) | | | 1856 (1862) ^[4] | |
| <i>Ley de quiebras</i> | | | | 1542 | 1800 |
| Ley de quiebras “modernas” ^[5] | | | | 1849 | 1898 |
| Auditoría y divulgación de información “modernas” ^[6] | | | | 1948 | 1933 |
| <i>Ley de la competencia</i> | 1890 (Estados Unidos) | | | 1919 | 1890 |
| Ley de la competencia eficaz | 1914 (Estados Unidos) | | | 1956 | 1914 |
| INSTITUCIONES FINANCIERAS | | | | | |
| Banca “moderna” ^[7] | Mediados de la década de 1920 (Reino Unido) | | | Mediados de la década de 1920 | |
| | | | 1913 | | |

| | | | | | |
|------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------|----------------------------------------------|------|--------------------------------|
| <i>Bancos centrales</i> | 1688 (Suecia) | 1847 ^[c] | (Estados Unidos) ^[c] [9] | 1694 | 1913 |
| Bancos centrales “modernos” ^[8] | 1844 (Reino Unido) | 1891 ^[c] | 1929 (Estados Unidos) ^[c] [9] | 1844 | 1929 |
| <i>Regulación del mercado de valores</i> | 1679 (Reino Unido) | | | 1679 | Media dos de la década de 1800 |
| Regulación “moderna” de mercado de valores ^[10] | | | | 1939 | 1933 |
| Impuesto sobre la Renta | 1842 (Reino Unido) | | | 1842 | 1913 |
| INSTITUCIONES DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL | | | | | |
| Seguro de accidentes industriales | 1871 (Alemania) | 1898 ^[d] | 1930 (Estados Unidos, Canadá) ^[d] | 1897 | 1930 |
| Seguro de Salud | 1883 (Alemania) | 1911 ^[d] | Aún ausente en Estados Unidos ^[d] | 1911 | Aún ausente |
| Pensiones estatales | 1889 (Alemania) | 1909 ^[d] | 1946 (Suiza) ^[d] | 1908 | 1946 |
| Seguro de desempleo | 1905 (Francia) | 1920 ^[d] | 1945 (Australia) ^[d] | 1911 | 1935 |
| <i>Regulación del trabajo infantil</i> | 1787 (Austria) | 1873 ^[e] | 1913 (Portugal) ^[e] | 1802 | 1904 |
| Regulación “moderna” de trabajo infantil ^[11] | 1878 (Reino Unido/Prusia) | | | 1878 | 1938 |

3.3.3. COMPARACIONES CON PAÍSES EN DESARROLLO ACTUALES

Hemos visto que el desarrollo institucional de los PAD en épocas pasadas fue un proceso largo y turbulento. Lo que resulta más pertinente en este sentido es el hecho de que, en general, los PAD estaban mucho menos avanzados desde el punto de vista institucional en aquel entonces que los países actualmente en desarrollo en estadios similares de desarrollo.

Para elaborar este argumento debemos, en primer lugar, comparar los niveles de desarrollo de los PAD entonces en desarrollo con los de los países en desarrollo actuales. En la tabla 3.7 comparamos los ingresos per cápita de los PAD durante los siglos XIX y principios del XX (en dólares internacionales de 1990) con los ingresos de los países en desarrollo actuales de 1992.

Evidentemente, ésta es sólo una comparación muy rudimentaria, dado que hay problemas bien conocidos con el uso de cifras de ingresos para medir el nivel de desarrollo de un país, especialmente si ello supone el uso de estadísticas históricas que abarcan más de dos siglos. Sin embargo, la tabla sí nos da una idea aproximada de dónde estaban los PAD cuando estaban en proceso de desarrollo en relación a los países en desarrollo actuales.

La comparación demuestra que, en la década de 1820, la mayor parte de los PAD estaba, en sentido genérico, en un nivel de desarrollo que iba desde el nivel actual de Bangladesh (270 dólares de ingresos per cápita) al de Egipto (1.927 dólares de ingresos per cápita), incluyendo ese grupo a países como Birmania (Myanmar), Ghana, Costa de Marfil, Kenia, Nigeria, India y Pakistán. En 1875 la mayor parte de los PAD había superado el nivel de ingresos de Nigeria-India, pero incluso los más ricos (el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia) estaban al nivel de China (3.098 dólares) o Perú (3.232 dólares) en la actualidad. El resto, incluyendo a Estados Unidos, Alemania y Francia, estaban entre los niveles actuales de Pakistán (1.642 dólares) e Indonesia (2.749). En 1913 los PAD más ricos (el Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda) habían alcanzado el nivel de los países en desarrollo más ricos en la actualidad (por ejemplo Brasil, México, Colombia y Tailandia). Sin embargo, la mayoría, desde Finlandia hasta Francia y Austria, estaban todavía al nivel de los actuales países en desarrollo de ingresos medios (como Filipinas, Marruecos, Indonesia, China y Perú).

Cuando hacemos encajar estas comparaciones de ingresos con las tres fotos históricas de los PAD que hemos hecho antes (apartado 3.3.1), podemos ver inmediatamente que en épocas anteriores los PAD tenían unos niveles de desarrollo institucional relativamente bajos en comparación a los de los países que tienen unos niveles de desarrollo semejante en la actualidad. El Reino Unido, por ejemplo, en 1820 estaba a un nivel de desarrollo algo más elevado que el de la India en la actualidad, pero no contaba siquiera con muchas de las instituciones más “básicas” que existen en la India, tales como el sufragio universal (en el Reino Unido no existía en aquel entonces ni siquiera el sufragio universal masculino), un banco central, el impuesto sobre la renta, la responsabilidad limitada generalizada, una ley de quiebras “moderna”, una burocracia profesional o regulaciones significativas del mercado de valores. Exceptuando un par de regulaciones mínimas y poco aplicadas sobre trabajo infantil en unas pocas industrias, en 1820 el Reino Unido no poseía ni siquiera unas regulaciones laborales mínimas.

De manera semejante, en 1875 Italia tenía un nivel de desarrollo comparable al de Pakistán en la actualidad. Sin embargo, no tenía sufragio universal masculino ni burocracia profesional, ni siquiera un poder judicial remotamente independiente y profesional, un banco central con el monopolio de la emisión de billetes ni una ley de la competencia, unas instituciones que Pakistán tiene desde hace décadas. (La democracia es una excepción evidente, pero, pese a la frecuente suspensión de la política electoral, en Pakistán el sufragio, cuando está permitido, ha mantenido su universalidad.)

Para dar otro ejemplo, Estados Unidos en 1913 estaba en un nivel de desarrollo similar al de México en la actualidad, pero su nivel de desarrollo institucional iba muy retrasado: las mujeres carecían aún formalmente de derechos políticos, como *de facto* ocurría con los negros y otras minorías étnicas en muchas regiones del país. Sólo había pasado algo más de una década desde la promulgación de una ley de quiebras federal (1898) y apenas dos décadas desde que el país reconociera los derechos de autor de los extranjeros en 1891. En esta etapa, además, Estados Unidos seguía teniendo un sistema de centralización bancaria muy incompleto, en tanto que el impuesto sobre la renta apenas había empezado a existir (1913) y el establecimiento de una ley de competencia significativa tuvo que esperar hasta la Ley Clayton de 1914. Tampoco había regulaciones federales sobre el mercado de valores o sobre el trabajo infantil, y la escasa legislación estatal que había en estas áreas era de baja calidad y se aplicaba muy poco.

A partir de los anteriores ejemplos, podemos concluir que, en los primeros tiempos de su desarrollo económico, los PAD contaban con unas estructuras institucionales mucho menos desarrolladas que las que existen en los países en desarrollo actuales con niveles comparables de desarrollo. No hace falta decir que el nivel de desarrollo institucional de los PAD estaba muy por debajo de los todavía más altos “niveles globales” que se exigen de los actuales países en desarrollo.

TABLA 3.7

**¿DÓNDE ESTABAN LOS PAÍSES ACTUALMENTE DESARROLLADOS (PAD)
CUANDO ESTABAN EN PROCESO DE DESARROLLO?
(Las cifras corresponden a dólares de 1990)**

| BANDA DE INGRESOS PER CÁPITA | PAD EN 1750^[*] | PAD EN 1820 | PAD EN 1875 | PAD EN 1913 | PAÍSES EN DESARROLLO (1992) |
|-------------------------------------|----------------------------------|------------------------|------------------------|--------------------|------------------------------------|
| Por debajo de 1.000 | Francia (921) | Japón (704) | | | Etiopía (300) |
| | | Finlandia (759) | | | Bangladesh (720) |
| | | Canadá (893) | | | Birmania (748) |
| | | Irlanda (954) | | | |
| 1.000-1.500 | Reino Unido (1.328) | Noruega (1.002) | Finlandia (1.176) | Japón (1.334) | Ghana (1.007) |
| | | España (1.063) | Noruega (1.469) | Portugal (1.354) | Kenia (1.055) |
| | | Italia (1.092) | | | Costa de Marfil (1.134) |
| | | Alemania (1.112) | | | Nigeria (1.152) |
| | | Suecia (1.198) | | | India (1.348) |
| | | Francia (1.218) | | | |
| | | Dinamarca (1.225) | | | |
| | | Estados Unidos (1.287) | | | |
| | | Bélgica (1.291) | | | |
| | | Austria (1.295) | | | |
| 1.500-2.000 | | Australia (1.528) | Italia (1.516) | Grecia (1.621) | Pakistán (1.642) |
| | | Países Bajos (1.561) | Canadá (1.690) | | Egipto (1.927) |
| | | Reino Unido (1.756) | Austria (1.986) | | |
| 2.000-3.000 | | | Dinamarca (2.031) | Finlandia (2.050) | Filipinas (2.213) |
| | | | Francia (2.198) | España (2.255) | |
| | | | Alemania (2.198) | Noruega (2.275) | Marruecos (2.327) |
| | | | Estados Unidos (2.599) | Italia (2.507) | Indonesia (2.749) |
| | | | Bélgica (2.800) | Irlanda (2.733) | |
| | | | Países Bajos | | |

| | | | | | |
|-------------|--|--|--------------------------|---------------------------|----------------------|
| | | | (2.829) | | |
| 3.000-4.000 | | | Nueva Zelanda (3.707) | Suecia (3.096) | Perú (3.232) |
| | | | Reino Unido (3.511) | Francia (3.452) | China (3.098) |
| | | | | Austria (3.488) | |
| | | | | Dinamarca (3.764) | |
| | | | | Alemania (3.833) | |
| | | | | Países Bajos (3.950) | |
| 4.000-5.000 | | | Australia (4.433) | Bélgica (4.130) | Turquía (4.422) |
| | | | | Suiza (4.207) | Tailandia (4.422) |
| | | | | Canadá (4.231) | Brasil (4.862) |
| 5.000-6.000 | | | | Reino Unido (5.032) | México (5.098) |
| | | | | Nueva Zelanda (5.178) | Colombia (5.359) |
| | | | | Estados Unidos (5.307) | |
| | | | | Australia (5.505) | |

Fuente: Maddison, 1995.

CAPITULO 4

LECCIONES PARA EL PRESENTE

4.1. INTRODUCCIÓN

La argumentación que hemos desarrollado hasta el momento nos demuestra cómo las políticas e instituciones usadas por los países actualmente desarrollados en los estadios tempranos de su desarrollo difieren significativamente de las que comúnmente se supone que han usado, y aún difieren más de las directrices recomendadas o —más bien y con mayor frecuencia— exigidas a los actuales países en desarrollo.

En los próximos dos apartados de este capítulo resumo las principales conclusiones de los capítulos 2 y 3, y también abordo la cuestión de si realmente podemos llegar a la conclusión de que el actual impulso a las “buenas políticas” y al “buen gobierno” por parte de los países desarrollados significa de hecho el acto de “retirar la escalera”.

A continuación, en el apartado 4.4 me detengo a analizar algunas de las posibles objeciones a mi argumentación. Y, finalmente, en el apartado 4.5 saco algunas conclusiones y sugiero nuevas sendas de investigación que han surgido del presente estudio.

4.2. UNA RECONSIDERACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS PARA EL DESARROLLO

En el capítulo 2 consideré las políticas que habían usado los países actualmente desarrollados (PAD) durante su proceso de desarrollo, empezando por la Inglaterra del siglo XIV hasta llegar a los Nuevos Países Industrializados de Asia Oriental de finales del siglo XX.

Mi argumentación confirma en una medida considerable la observación que hizo List hace 150 años, en una época en la que muchos se hubiesen tomado a risa la idea de que, en el plazo de dos generaciones, Alemania estaría desafiando económicamente a Inglaterra, o que Estados Unidos se convertiría en la principal potencia industrial del mundo. De la argumentación surge una pauta coherente según la cual todas las economías en proceso de actualización emplean unas políticas industriales, comerciales y tecnológicas

(ICT) activas —pero no simplemente protección arancelaria, tal como he señalado repetidamente— para promover el desarrollo económico, como ha ocurrido desde antes de los tiempos de List. Puede que las herramientas políticas involucradas en esos esfuerzos promocionales se hayan vuelto más variadas, complejas y eficaces desde los tiempos de List, pero la pauta general ha seguido siendo notoriamente semejante.

Sea cual sea el método político exacto empleado, parece haber un determinado número de principios comunes que se repiten en la larga serie de estrategias de desarrollo exitosas, comenzando por las estrategias puestas en práctica por Eduardo III en el siglo XIV, pasando por las de Robert Walpole, Federico el Grande y Alexander Hamilton en el siglo XVIII, hasta llegar a las de los decisores políticos estadounidenses, alemanes o suecos del siglo XIX y las de sus homólogos de Asia Oriental o Francia en el siglo XX.

Tal como se ha observado repetidamente a lo largo de los últimos siglos, el problema común al que se enfrentaban todas las economías en proceso de actualización es que el viraje hacia actividades de valor añadido más alto, que constituye la clave del proceso de desarrollo económico, no ocurre “naturalmente”.^[1] Esto es así porque, por diversas razones, existen discrepancias entre los beneficios sociales y los beneficios individuales de las inversiones en actividades de alto valor añadido o en industrias nacientes en las economías en proceso de desarrollo.^[2]

Dadas estas discrepancias, se hace necesario establecer algunos mecanismos para socializar el riesgo que las inversiones suponen. Contrariamente a la creencia popular, esto no tiene por qué involucrar una intervención política directa, como por ejemplo protección arancelaria o subsidios, sino que el riesgo que suponen estos proyectos puede socializarse mediante el establecimiento de instituciones (más adelante se desarrolla este punto, véase el apartado 4.3). Sin embargo, la solución institucional tiene unas limitaciones importantes. En primer lugar, las instituciones son, por naturaleza, la materialización de unas reglas generales y, por lo tanto, puede que no resulten eficaces para enfrentarse a los problemas vinculados a industrias específicas. En segundo lugar, el establecimiento de nuevas instituciones puede llevar largo tiempo, tal como sostuvimos en el capítulo 3, y es probable, por lo tanto, que esto limite la capacidad de los países de responder rápidamente a nuevos retos. A resultas de ello, puede que una intervención política más focalizada y más ágil sea preferible, en muchos casos, a las soluciones institucionales.

Sin embargo, el hecho de que la intervención estatal directa, especialmente en forma de políticas ICT, a menudo sea necesaria para socializar los riesgos involucrados en el desarrollo de las industrias nacientes, no significa que haya una única manera de llevarla a cabo, es decir, mediante la protección arancelaria.^[3] Tal como demuestra mi argumentación del capítulo 2, en los diferentes países se usaron muchas herramientas políticas diferentes con ese fin, debido a las diferencias en el retraso tecnológico relativo de cada uno, de la situación internacional, de la disponibilidad de recursos humanos, y así sucesivamente. No hace falta decir que incluso en el mismo país centrarse en la promoción puede —y desde luego debe— evolucionar con el tiempo en función de la cambiante situación interna e internacional. Con mucha frecuencia los países exitosos han sido aquellos capaces de adaptar con habilidad su foco político a unas condiciones cambiantes.

Evidentemente, el hecho de que el uso de unas políticas ICT activas sea necesario no supone que todos los países que usen esas políticas vayan a tener el éxito económico garantizado. Tal como sabemos a partir de las experiencias de un buen número de países en desarrollo durante el período de la posguerra, el éxito de estas políticas está determinado de manera fundamental, por un lado, por las formas específicas que asumen esas políticas y, por otro, por la capacidad y voluntad del Estado de ponerlas en práctica.^[4]

El panorama que surge de nuestra revisión histórica parece suficientemente claro. Al tratar de ponerse a la par con las economías pioneras, los PAD emplearon políticas industriales, comerciales y tecnológicas intervencionistas para promover sus industrias nacientes. Puede que las formas y los énfasis de estas políticas hayan variado según los diferentes países, pero no puede negarse que ellos usaron activamente estas políticas. En términos relativos (es decir, teniendo en cuenta la brecha de productividad con los países más avanzados), muchos de ellos protegieron en realidad sus industrias con una mayor intensidad que los países actualmente en desarrollo.

Si éste es el caso, el paquete actualmente recomendado de “buenas políticas” que hace hincapié en los beneficios del libre comercio y otras políticas ICT de *laissez-faire* parece contradecir a la experiencia histórica. Salvo una o dos excepciones (por ejemplo los Países Bajos y Suiza), los PAD no alcanzaron el éxito sobre la base de ese paquete de políticas. Las políticas que habían usado para llegar a donde están ahora —es decir, políticas ICT

activas— son precisamente aquellas que, según los PAD, los países en desarrollo no deberían usar debido a sus consecuencias negativas en el desarrollo económico.

Por consiguiente, ¿están los países desarrollados —y el *establishment* de las políticas internacionales de desarrollo (EPID) que ellos controlan— recomendando unas políticas que consideran beneficiosas para sí mismos más que beneficiosas para los países en desarrollo? ¿Existe algún paralelismo entre esto y el impulso británico al libre comercio contra las políticas proteccionistas de Estados Unidos y otros PAD que estaban intentando alcanzar su nivel de desarrollo en el siglo XIX? ¿Es justo decir que el acuerdo de la OMC que impone restricciones a la capacidad de los países en desarrollo para que desarrollen unas políticas ICT activas es sólo una versión moderna y multilateral de los “tratados desiguales” que el Reino Unido y otros PAD usaron para imponerse a países semiindependientes? En otras palabras, ¿están los países desarrollados “retirando la escalera” por la que treparon hasta lo alto para que los países en el desarrollo no puedan conseguirlo? La respuesta a todos estos interrogantes es, desgraciadamente, afirmativa.

La única manera posible que tienen los países desarrollados de negar la acusación de que están “retirando a la escalera” sería sostener que las políticas ICT activas que habían puesto en práctica anteriormente eran beneficiosas para el desarrollo económico pero que han dejado de serlo porque “los tiempos han cambiado”. En otras palabras, puede sostenerse que las “buenas políticas” de ayer puedan no ser “buenas políticas” para hoy.

Aparte de la escasez de razones convincentes que demuestren por qué esto habría de ser así,^[5] el pobre historial en materia de crecimiento de los países en desarrollo durante las dos últimas décadas sugiere que esta línea de argumentación es sencillamente insostenible. Durante este período la mayor parte de los países en desarrollo han emprendido “reformas de políticas” y han puesto en práctica unas “buenas” —o al menos “mejores”— políticas, las cuales, supuestamente, promoverían el crecimiento. Para decirlo con sencillez, el resultado ha sido muy decepcionante.

La cruda realidad es que las “reformas de políticas” neoliberales no han sido capaces de cumplir con su promesa fundamental, a saber, obtener el desarrollo económico. Cuando se estaban poniendo en práctica se nos dijo que, en tanto que esas “reformas” podrían incrementar la desigualdad a corto plazo y posiblemente también a largo plazo, producirían un crecimiento más rápido y en último término darían lugar a una mejora generalizada con mayor eficacia que las políticas intervencionistas de los años de la posguerra. El

historial de las últimas dos décadas demuestra que sólo la parte negativa de esta predicción se ha cumplido. La desigualdad de las rentas creció tal como se predijo, pero la prometida aceleración del crecimiento nunca se hizo realidad. De hecho, el crecimiento se ha desacelerado considerablemente durante las dos últimas décadas, especialmente en los países en desarrollo, en contraste con el período 1960-1980, en el que predominaban las “malas” políticas.

Según los datos proporcionados por Weisbrot *et al.* para los 116 países (desarrollados y en desarrollo) sobre los que tenían información el índice de crecimiento del PIB per cápita fue del 3,1 por ciento anual entre 1960 y 1980, en tanto que sólo fue de un 1,4 por ciento anual entre 1980 y 2000. Sólo en 15 de los 116 países de la muestra —13 de los 88 países en desarrollo^[6]— el índice de crecimiento fue mayor a un 0,1 por ciento anual entre estos dos períodos.^[7]

Más precisamente, según Weisbrot *et al.* el PIB per cápita creció un 2,8 por ciento anual en los países latinoamericanos durante el período 1960-1980, en tanto que quedó estancado entre 1980 y 1988, creciendo a un 0,3 por ciento anual. El PIB per cápita cayó en el África subsahariana en un 15 por ciento (o su índice de crecimiento fue de -0,8 por ciento anual) entre 1980 y 1988, cuando había subido un 36 por ciento en el período 1960-1980 (o su índice de crecimiento había sido del 1,6 por ciento anual). Los historiales de las economías de los países ex comunistas (las “economías de transición”) —exceptuando a China y a Vietnam, que no siguieron las recomendaciones neoliberales— son aún más lúgubres. Stiglitz señala que, de las 19 economías en transición de Europa Oriental, incluyendo a la ex Unión Soviética,^[8] sólo el PIB de Polonia de 1997 superó al de 1989, año en que comenzó la transición. En los restantes 18 países, el PIB per cápita de 1997 era menor en un 40 por ciento que el de 1989 en cuatro países (Georgia, Azerbaiyán, Moldavia y Ucrania). En sólo 5 de ellos el PIB per cápita de 1997 era superior al 80 por ciento del nivel de 1989 (Rumanía, Uzbekistán, la República Checa, Hungría y Eslovaquia).

Por consiguiente, tenemos aquí una aparente “paradoja”, al menos si uno es un economista neoliberal. Todos los países, pero de manera especial los países en desarrollo, crecieron mucho más rápidamente cuando usaron “malas” políticas durante el período 1960-1980 que cuando usaron “buenas” políticas durante las dos décadas siguientes. La respuesta evidente a esta paradoja es aceptar que las políticas supuestamente “buenas”, de hecho, no son beneficiosas para los países en desarrollo, y que lo que ocurre en realidad

es que las “malas” políticas tienen posibilidades de mejorar su situación si se aplican con eficacia.

Ahora bien, lo interesante es que estas “malas” políticas son básicamente las que los PAD pusieron en práctica cuando ellos mismos eran países en desarrollo. Ante esto, sólo podemos concluir que, al recomendar las supuestamente “buenas” políticas, los PAD están, efectivamente, “retirando la escalera” por la que subieron para alcanzar la cima del crecimiento.

4.3. UNA RECONSIDERACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL

El proceso de desarrollo institucional y el papel que desempeña en el desarrollo económico global sigue siendo un tema mal entendido. Si bien es cierto que hace falta contar con más investigaciones sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico para llegar a unas conclusiones más definitivas —algo que está más allá del alcance de esta obra—, de la argumentación desarrollada en el capítulo 3 destacan los siguientes puntos.

La mayor parte de las instituciones que actualmente se recomiendan a los países en desarrollo como partes del paquete del “buen gobierno” fueron, de hecho, los resultados, más que las causas, del desarrollo económico de los PAD. En este sentido, no está claro cuántas de ellas son verdaderamente “necesarias” para los actuales países en desarrollo. ¿Resultan tan necesarias que, según el punto de vista del EPID, deben imponerse a estos países mediante unas poderosas presiones externas bilaterales y multilaterales?

Además, aun si aceptamos que ciertas instituciones son “buenas” o, incluso, “necesarias”, debemos ser cuidadosos a la hora de especificar las formas exactas que deben asumir. En el capítulo 3 he explicado que casi sobre cada institución existe un debate sobre qué forma exacta debería tomar. ¿Qué tipo de burocracia es buena para el desarrollo? ¿Cuán firmemente se deberían proteger los regímenes de derechos de propiedad existentes? ¿En qué medida las leyes de quiebra deberían favorecer a los deudores? ¿Cuán independiente debería ser el banco central? Podríamos seguir haciendo preguntas. Decidir con exactitud qué variedad de qué institución es necesaria para un determinado tipo de país es algo que supera el alcance de esta obra. Sin embargo, espero que la argumentación que he desarrollado en el capítulo 3 haya demostrado que el punto de vista actualmente dominante de que existe un único conjunto de instituciones de “mejores prácticas” (lo que generalmente significa instituciones angloamericanas) que todo el mundo ha de adoptar es una cuestión muy problemática.

Sin embargo, el argumento de que muchas de las instituciones actualmente recomendadas por el discurso sobre el “buen gobierno” puedan no ser necesarias, ni tan siquiera beneficiosas, para los actuales países en desarrollo no debería interpretarse como que las instituciones no importan o como que los países en desarrollo no necesitan mejorar sus instituciones. Por el contrario, las mejoras de la calidad de las instituciones parecen haber estado históricamente asociadas con un mejor desempeño en el crecimiento, observación que podemos apoyar con facilidad con ejemplos históricos y contemporáneos.

Tal como puede observarse en la tabla 4,1, los índices de crecimiento de los ingresos anuales per cápita de los once PAD sobre los que tenemos datos para el período 1820-75 van desde el 0,6 por ciento (Italia) al 2 por ciento (Australia), siendo tanto la media no ponderada como la mediana de 1,1 por ciento. La tabla también muestra que entre, 1875 y 1913 los índices de crecimiento de los ingresos per cápita estuvieron entre el 0,6 por ciento (Australia) y el 2,4 por ciento (Canadá), con una media no ponderada del 1,7 por ciento y una mediana del 1,4 por ciento. Dado que los PAD experimentaron un desarrollo, significativo de sus instituciones desde mediados del siglo XIX (véase el apartado 3.3.1 del capítulo 3), es muy plausible que, al menos en parte, esa aceleración del crecimiento se debiera a las mejoras de la calidad de sus instituciones.

El desempeño económico considerablemente superior de los PAD durante la llamada “edad de oro del capitalismo” (1950-1973), si se compara con el de los períodos anteriores y posteriores, también resalta la importancia de las instituciones para generar crecimiento económico y estabilidad. Durante la edad de oro, los PAD crecieron normalmente un 3-4, por ciento anual per cápita, contrastando con el índice de 1-2 por ciento que había predominado anteriormente (véase la tabla 4.1) y también a diferencia del índice de 2-2,5 por ciento, que ha sido el usual desde que la edad de oro terminó (véase la tabla 4.3; más detalles sobre esta cuestión más adelante). Según las estimaciones realizadas por Maddison (1989), el ingreso per cápita de los 16 mayores PAD tuvo un índice de crecimiento del 3,8 por ciento anual durante este periodo, dándose en países como Japón (8 por ciento), Alemania y Austria (ambos a 4,9 por ciento) e Italia (4,8 por ciento) unos índices de crecimiento anteriormente inimaginables.^[9] La mayor parte de los comentaristas atribuyen la edad de oro de los PAD a la creación de unas mejores instituciones tras la Segunda Guerra Mundial, tales como instituciones presupuestarias activas (keynesianas), Estados del Bienestar

plenos, regulación más estricta de los mercados financieros, instituciones empresariales de negociación salarial, instituciones de coordinación de inversiones y, en algunos casos, de nacionalización de industrias (especialmente en Francia y Austria). Suele haber un amplio acuerdo en que estas instituciones ayudaron a los PAD a crecer rápidamente, al proporcionarles una mayor estabilidad macroeconómica y financiera, unas asignaciones de recursos más adecuadas y mayor paz social.^[10]

TABLA 4.1

CRECIMIENTO ANUAL PER CÁPITA DE LOS PAD EN EL PASADO

| | 1820-75 (PORCENTAJE) | 1875-1913 (PORCENTAJE) |
|-----------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Alemania | 1,2 | 1,5 |
| Australia | 2,0 | 0,6 |
| Austria | 0,8 | 1,5 |
| Bélgica | 1,4 | 1,0 |
| Canadá | 1,2 | 2,4 |
| Dinamarca | 0,9 | 1,6 |
| Estados Unidos | 1,3 | 1,9 |
| Finlandia | 0,8 | 1,5 |
| Francia | 1,1 | 1,2 |
| Italia | 0,6 | 1,3 |
| Noruega | 0,7 | 1,2 |
| Países Bajos | 1,1 | 0,9 |
| Reino Unido | 1,3 | 1,0 |
| Suecia | 0,8 | 1,4 |
| Media ponderada | 1,1 | 1,7 |
| Mediana | 1,1 | 1,4 |

Fuente: calculado a partir de Maddison (1995).

La comparación del crecimiento de los PAD en el pasado con la de los países en desarrollo durante el período de posguerra también nos brinda importantes elementos para valorar la relación entre políticas, instituciones y crecimiento económico.

Yo diría que los países en desarrollo pudieron crecer más rápidamente en los primeros años de posguerra (1960-1980) que los PAD en estadios comparables de desarrollo en parte porque tenían unas instituciones mucho mejores que las que estos últimos habían tenido (véase el apartado 3.3.3 del capítulo 3).^[11] La tabla 4.2 muestra que durante el período 1960-1980 los actuales países en desarrollo crecieron en torno al 3 por ciento anual en términos per cápita. Éste es un índice de crecimiento muy superior al obtenido por los PAD durante su “siglo de desarrollo” (1820-1913), cuando los índices de crecimiento medio de los PAD estaban en torno al 1-1,5 por ciento anual, tal como muestra la tabla 4.1.

TABLA 4.2

CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO. 1960-1980^[*]

| | 1960-1970 (PORCENTAJE) | 1970-1980 (PORCENTAJE) | 1960-1980 (PORCENTAJE) |
|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Países de ingresos bajos | 1,8 | 1,7 | 1,8 |
| África subsahariana | 1,7 | 0,2 | 1,0 |
| Asia | 1,8 | 2,0 | 1,9 |
| Países de ingresos medios | 3,5 | 3,1 | 3,3 |
| Asia Oriental y Pacífico | 4,9 | 5,7 | 5,3 |
| América Latina y Caribe | 2,9 | 3,2 | 3,1 |
| Oriente Medio y Norte de África | 1,1 | 3,8 | 2,5 |
| África subsahariana | 2,3 | 1,6 | 2,0 |
| Europa del Sur | 5,6 | 3,2 | 4,4 |
| Todos los países en desarrollo | 3,1 | 2,8 | 3,0 |
| Países industrializados | 3,9 | 2,4 | 3,2 |

Fuente Banco Mundial, 1980, tabla apéndice de la parte 1.

Todas las cifras anteriores apuntan a que la mejora de la calidad de sus instituciones es una tarea importante para los países en desarrollo que pretendan acelerar su crecimiento económico y su desarrollo. Sin embargo, hay que hacer dos matizaciones importantes. En primer lugar, al impulsar la mejora de las instituciones de los países en desarrollo, deberíamos aceptar que es un proceso largo y ser más pacientes con él. La argumentación expuesta en el capítulo 3 muestra que a los PAD les llevó décadas, cuando no siglos, desarrollar sus instituciones, y que hubo frecuentes contrariedades y retrocesos en el transcurso del proceso. Contemplados desde esta perspectiva, los períodos de transición de 5 a 10 años que actualmente se les están dando a los países en desarrollo para mejorar sus instituciones de acuerdo con estándares globales resultan muy inadecuados. Además, dado que los países en desarrollo actuales ya están más avanzados desde el punto de vista institucional que los PAD en estadios de desarrollo semejantes, pedir a estos países que instalen toda una gama de nuevas instituciones según “estándares globales” en cortos períodos de tiempo parece poco realista. Lo que no significa, claro está, necesariamente que los países en desarrollo deban adoptar estándares institucionales del siglo pasado; ni que los países desarrollados acepten el argumento de “aún no estamos preparados” que usan los gobiernos de los países en desarrollo (sobre esta cuestión, véase más adelante el apartado 4.4). No obstante, es evidente que tendría que haber ideas más claras sobre la velocidad —o la falta de ella— con la que puede alcanzarse el desarrollo institucional en los países en desarrollo.

La segunda matización que me gustaría hacer es que las “buenas” instituciones producen crecimiento sólo cuando se las combina con “buenas” políticas. Tal como el lector puede probablemente adivinar, cuando digo “buenas” políticas quiero decir las políticas que la mayor parte de los PAD usaban cuando se estaban desarrollando, y no las que están recomendando actualmente a los países en desarrollo. El hecho es que, pese a las mejoras continuas y presumiblemente cada vez más rápidas de la calidad de sus instituciones, los países en desarrollo actuales han experimentado significativas ralentizaciones en su crecimiento en las dos últimas décadas (véase el apartado 4.2). En mi opinión esto ocurrió porque la capacidad de estos países de poner en práctica las “(auténticamente) buenas” políticas estuvo muy restringida a resultas de las “reformas de políticas” llevadas a cabo durante este período.

La tabla 4.3 muestra que el índice de crecimiento per cápita medio de los países en desarrollo ha caído desde alrededor del 3 por ciento anual en el período 1960-1980 (véase la tabla 4.1) hasta el 1,5 por ciento anual en el de 1980-1999.^[12] Este último es, básicamente, el índice de crecimiento que los PAD alcanzaron a fines del siglo XIX y principios del XX (1875-1913), cuando estuvieron obstaculizados por unas condiciones institucionales menos favorables que las experimentadas por los países en desarrollo de la actualidad (véase la tabla 4.2). Los únicos subgrupos que alcanzaron índices de crecimiento superiores a ese nivel en este período fueron Asia Oriental (y el Pacífico) y Asia del Sur, cuyos índices de crecimiento están dominados por los de China e India, respectivamente. Lo que resulta interesante es que esos dos países son a menudo reprendidos por el EPID por la mala calidad de sus instituciones y políticas. Si hubiéramos excluido a estos dos países de nuestros cálculos de las medias de los países en desarrollo, el resultado final habría sido el de un índice de crecimiento aún mucho menor.^[13]

TABLA 4.3

ÍNDICES DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA (PORCENTAJES) EN PAÍSES EN DESARROLLO DURANTE LA “ERA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL”^[*]

| | 1980-1990 | 1990-1999 | 1980-1999 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Países en desarrollo | 1,4 | 1,7 | 1,5 |
| Asia Oriental y Pacífico | 6,4 | 6,1 | 6,3 |
| Europa y Asia Central | 1,5 | -2,9 | 0,6 |
| América Latina y Caribe | -0,3 | 1,7 | 0,6 |
| Oriente Medio y Norte de África | -1,1 | 0,8 | 0,2 |
| Asia del Sur | 3,5 | 3,8 | 3,6 |
| África subsahariana | -1,2 | -0,2 | -0,7 |
| Países desarrollados | 2,5 | 1,8 | 2,2 |

Por consiguiente, parece bastante plausible el argumento de que, durante el período 1960-1980, en parte gracias a unas bases institucionales mejores en comparación con las de los PAD en estadios comparables de desarrollo, los países en desarrollo actuales crecieron mucho más rápido que los PAD porque se les permitió aplicar “malas políticas”. Sin embargo, cuando esas políticas dejaron de aplicarse en la década de 1980, unas instituciones mejores —y presumiblemente cada vez mejores— no bastaron para que pudieran anotarse más tantos que los PAD en los primeros tiempos de su desarrollo, por no hablar de mejorar su propia actuación del período 1960-1980.^[14]

¿Qué significa todo esto en relación al argumento de “retirar la escalera”? Yo estaría de acuerdo en que, si se ejercen de una manera realista y se combinan con las políticas adecuadas, las presiones internacionales para realizar mejoras institucionales pueden desempeñar un papel positivo en el proceso de desarrollo. No obstante, el actual impulso a las mejoras institucionales en los países en desarrollo no se está haciendo de esta manera y es probable que termine como otro ejercicio de “retirar la escalera”.

Al exigir de los países en desarrollo unos niveles institucionales que ellos mismos nunca habían alcanzado en niveles comparables de desarrollo, los PAD están, efectivamente, adoptando un doble rasero y dañando a los países en desarrollo cuando les imponen muchas instituciones que ni necesitan ni pueden costearse.^[15] Así, por ejemplo, mantener unos derechos de propiedad “de nivel global” y unas instituciones de control de la gestión empresarial exigiría a los países en desarrollo formar (o peor, contratar del extranjero) un gran ejército de abogados y auditores de cuentas de elite. Esto significa que inevitablemente tendrán menos dinero (propio o de los donantes) para gastar en, por ejemplo, la preparación de maestros de escuela o de ingenieros industriales, que pueden ser más necesarias dado su nivel de desarrollo. En este sentido, los PAD “retiran la escalera” no sólo en el terreno de las políticas sino también en el de las instituciones.

Sin embargo, el cuadro en relación a las instituciones es más complejo que el de las políticas. A diferencia de lo que ocurre con las políticas, muchas de las instituciones que se recomiendan pueden otorgar beneficios a los países en desarrollo, aunque es importante determinar sus formas exactas. Sin embargo, estos beneficios potenciales sólo pueden materializarse plenamente cuando se combinan con las políticas “correctas”. Existen también unos costes genuinos de las mejoras institucionales. Por lo tanto, el que la campaña a favor de las “buenas instituciones” dé efectivamente lugar a un acto de “retirar la escalera” depende en gran medida de las formas exactas y de la calidad de las instituciones exigidas, así como de la velocidad con la que se espere que esas exigencias sean satisfechas. En ambos aspectos el actual impulso a favor de la reforma institucional no parece muy positivo para los países en desarrollo.

4.4. POSIBLES OBJECIONES

Podrían plantearse al menos tres objeciones a la argumentación que he desarrollado en esta obra. La primera, y más evidente, es el argumento de que los países en desarrollo necesitan adoptar las políticas e instituciones recomendadas por los países desarrollados, les guste o no, porque así funciona el mundo, los fuertes llevan la voz cantante y los débiles cumplen sus órdenes.

A cierto nivel es difícil negar la fuerza de este argumento. En este sentido, el debate que planteé en el apartado 2.3 del capítulo 2 sobre las tácticas para “tomar distancia” empleadas por los PAD en tiempos pasados (colonialismo, tratados desiguales o prohibición de exportaciones de maquinaria) respalda este argumento. Hay, además, múltiples pruebas de que incluso en los tiempos actuales, cuando el colonialismo y los tratados desiguales han dejado de ser aceptables, los países desarrollados pueden ejercer una enorme influencia sobre los países en desarrollo. Los PAD ejercen una influencia bilateral directa mediante la ayuda al desarrollo y las políticas comerciales. También tienen una influencia colectiva sobre los países en desarrollo mediante su control de las instituciones financieras internacionales de las que dependen los países en desarrollo. Y tienen una influencia desproporcionada en la gestión de diversas organizaciones internacionales, entre ellas, la ostensiblemente “democrática” OMC, que se rige por el principio de un país-un voto (a diferencia de la ONU, en la que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen poder de veto; o del Banco Mundial o del FMI.

en los que el poder de voto corresponde, a grandes rasgos, al capital aportado). Además, aproximadamente durante las últimas dos décadas, el colapso de la Unión Soviética, que había proporcionado cierto contrapeso al poder de los países desarrollados, y el desvanecimiento del llamado movimiento de los “no alineados” de los países en desarrollo han debilitado aún más las posiciones negociadoras de los países en desarrollo.

Pero, a otro nivel, el argumento de que los países en desarrollo deberían seguir las “nuevas reglas” de la economía mundial porque esto es lo que quieren los países desarrollados, y el EPID que controlan, está fuera de lugar. Lo que estoy sosteniendo es, precisamente, que estas “nuevas reglas” deberían cambiarse. Estoy de acuerdo con que la posibilidad de que estas reglas se cambien en un futuro próximo es muy pequeña. Sin embargo, esto no es motivo para que no valga la pena discutir cómo deberían cambiarse. Si pensamos que estas reglas deben cambiarse necesitamos debatir cuál es la mejor manera de hacerlo, por más pequeña que sea la posibilidad de cambio. Al identificar las “reglas” mediante las cuales se han desarrollado los PAD, esta obra pretende contribuir precisamente a ese debate.

La segunda objeción posible consiste en el argumento de que las políticas y las instituciones recomendadas por el EPID a los países en desarrollo deben adoptarse porque eso es lo que quieren los inversores internacionales. Puede argumentarse que resulta irrelevante el que a los países en desarrollo les gusten o no esas “nuevas reglas”, aun si el EPID está dispuesto a cambiarlas, porque en esta era globalizada son los inversores internacionales los que llevan la voz cantante. Los países que no adopten las políticas e instituciones que quieren los inversores internacionales serán evitados por ellos y, en consecuencia, resultarán perjudicados.

Sin embargo, este argumento presenta muchos problemas. En primer lugar, no está claro que a los inversores internacionales les importen tanto las políticas e instituciones promovidas por el EPID. China, por ejemplo, ha conseguido atraer una gran cantidad de inversión extranjera pese a la proliferación de lo que, según la definición actual, son “malas políticas” e “instituciones débiles”. Esto sugiere que lo que los inversores realmente quieren a menudo es diferente de lo que dicen que quieren o de lo que el EPID dice que quieren, siendo la democracia y el imperio de la ley los mejores ejemplos en este sentido. Los estudios empíricos demuestran que la mayor parte de las variables institucionales tienen una importancia mucho menor que factores tales como el tamaño del mercado y el crecimiento para determinar las decisiones de inversión internacionales.^[16]

En segundo lugar, incluso si la conformidad de políticas e instituciones con los estándares internacionales condujera efectivamente a un aumento de la inversión extranjera, la inversión extranjera no sería el elemento clave en la mayor parte de los mecanismos de crecimiento de la mayoría de los países. En otras palabras, el valor potencial de una política o de una institución para un país debería determinarse más por lo que contribuirán a la promoción del desarrollo interno que por lo que pensarán sobre la cuestión los inversores internacionales. Esta obra demuestra que es posible que muchas de las instituciones que están siendo promovidas actualmente por los que defienden el marco del “buen gobierno” no resulten necesarias para el desarrollo. Puede que algunas de ellas (por ejemplo, la protección de determinados derechos de propiedad) ni siquiera sean buenas para impulsarlo. En concreto, si tenemos en cuenta los costes de creación y mantenimiento, la creación de tales instituciones puede tener fácilmente un impacto global negativo, aun en el caso de que elevara el monto de la inversión extranjera.

En tercer lugar, y específicamente en relación a las instituciones, yo sostendría que, aun si determinadas “buenas” instituciones se introducen bajo presión global, puede que éstas no produzcan los resultados esperados si no pueden ponerse en práctica con eficacia. Es posible argumentar que deberíamos aceptar de buen grado cierto grado de presión externa en las situaciones en que el gobierno de un país en desarrollo se resiste a la introducción de determinadas instituciones que son evidentemente “costeables” y compatibles con las normas políticas y culturales predominantes en su sociedad. Sin embargo, también deberíamos reconocer que la introducción de instituciones en países que no están “preparados” para recibirlas puede significar que las instituciones no funcionarán bien o que se colapsarán completamente. Entre otros ejemplos tenemos los de las democracias colapsadas por golpes militares, fraudes electorales y compra de votos o impuestos sobre la renta evadidos rutinaria y abiertamente por los ricos. También plantearán problemas los cambios institucionales impuestos desde afuera sin “apropiación local” (*local ownership*), para usar los términos de la jerga actual. Si esto es así, los inversores internacionales inteligentes serán conscientes de que poseer determinadas instituciones sobre el papel no es lo mismo que tenerlas realmente, lo que significa que la introducción formal de instituciones conformes a “estándares globales” supondrá de hecho pocas diferencias en lo que respecta al atractivo del país para los inversores extranjeros.

En cuarto lugar, en la medida en que el *establishment* de la política internacional de desarrollo es capaz de influir en la manera en que se definen, se interpretan y se promueven las “buenas políticas” y las “buenas instituciones”, la discusión sobre qué políticas y qué instituciones deberían exigirse a los diferentes países desarrollados sigue teniendo algún valor. El argumento de “siga las normas globales o perezca” presupone que el EPID es una veleta que se mueve ciegamente según los vientos de los sentimientos de los inversores internacionales. No obstante, este *establishment* puede decidir, y en una gran medida lo hace, con qué intensidad impulsar determinadas políticas e instituciones.

La tercera objeción posible a mi argumento, que tiene que ver en concreto con la cuestión del desarrollo institucional, es que el “estándar mundial” de las instituciones se ha elevado durante, aproximadamente, el último siglo y, por lo tanto, los actuales países en desarrollo no deberían considerar como modelos de comportamiento a los PAD de hace 150 años.

Debo decir que estoy totalmente de acuerdo con este argumento. A cierto nivel sería absurdo sostener otra cosa. En términos de ingresos per cápita, puede que India tenga un nivel de desarrollo similar al que tenía Estados Unidos en 1820, pero esto no tiene por qué significar que debería reintroducir la esclavitud, abolir el sufragio universal, desprofesionalizar a su burocracia, abolir la responsabilidad limitada generalizada, abolir el banco central, abolir el impuesto sobre la renta, abolir la ley de competencia y así sucesivamente.

Evidentemente, en muchos aspectos el hecho de que el estándar global de las instituciones se haya elevado ha sido algo positivo para los países en desarrollo, o al menos para quienes han emprendido las reformas en ellos. A diferencia de sus homólogos de los PAD de antaño, los reformadores de los actuales países en desarrollo no tienen que luchar demasiado contra la idea de que la introducción de elementos como el sufragio universal, el impuesto sobre la renta, las restricciones a las jornadas de trabajo y las instituciones de protección social llevarán al fin de la civilización tal como la conocemos. Tampoco tienen que reinventar determinadas instituciones como la centralización bancaria o la responsabilidad limitada, cuando en los PAD de antaño hubo dificultades para que se entendiera la lógica subyacente a esas instituciones.

Así, pues, los países en desarrollo deberían explotar al máximo las ventajas de ser los últimos en llegar e intentar alcanzar el nivel más elevado posible de desarrollo institucional. Además, tal como he señalado antes en este mismo capítulo (apartado 4.2), puede que los niveles más elevados de

desarrollo institucional sean la razón por la cual los países en desarrollo de la actualidad pudieron, cuando se les permitió usar “malas políticas” durante las décadas de 1960 y 1970, tener unos índices de crecimiento más altos que los de los PAD en estadios de desarrollo comparables.

Lo que me preocupa, sin embargo, es la creencia de que las instituciones son simplemente una cuestión de elección y que, por lo tanto, todos los países deberían intentar llegar al “estándar mínimo global” (fijado bastante alto) ahora mismo o tras un mínimo período de transición. Aunque aceptemos que los países más retrasados no tienen que gastar tanto tiempo como el que tuvieron que gastar los países pioneros para desarrollar nuevas instituciones, no deberíamos olvidar que a los PAD les llevó por lo general décadas, y en algunos casos incluso generaciones, la creación de unas instituciones cuya necesidad ya había sido percibida. Normalmente les llevó algunas décadas más hacerlas funcionar adecuadamente y mejorar su administración, cerrar diversos vacíos legales y reforzar las prácticas. Asimismo, no deberíamos olvidar que, en comparación con los PAD de antaño, los países en desarrollo actuales tienen unos altos niveles de desarrollo institucional, niveles que en las décadas de 1960 y 1970 demostraron ser bastante capaces de contribuir a unos índices elevados de crecimiento económico. Teniendo esto en cuenta, puede que resulte poco razonable pedirles que eleven la calidad de sus instituciones considerablemente y en un período de tiempo reducido.

4.5. COMENTARIOS FINALES

¿Por qué el *establishment* de la política internacional del desarrollo y los PAD que lo controlan no recomiendan las políticas que usaron durante los últimos siglos la mayor parte de los desarrollistas exitosos? ¿Por qué intentan imponer hoy día a los actuales países en desarrollo determinadas instituciones de “mejores prácticas” que no se habían usado en los PAD en estadios comparables de desarrollo?

¿Por qué, entonces, los países avanzados son tan ignorantes de su propio desarrollo histórico? ¿Se debe a la tendencia natural de las personas a interpretar la historia desde el punto de vista de su actual agenda intelectual y política, que a menudo puede oscurecerla perspectiva histórica? ¿O es porque, tal como ha ocurrido repetidamente, los países actúan de acuerdo a sus propios intereses cuando imponen políticas e instituciones que ellos mismos no habían usado durante su propio desarrollo pero que les resultan beneficiosas una vez que han llegado a la frontera tecnológica? En pocas

palabras, ¿están intentando los países desarrollados “retirar la escalera” con su insistencia en que los países en desarrollo adopten políticas e instituciones que no son las que ellos usaron para alcanzar el desarrollo?

La argumentación desarrollada en esta obra propone que, sin lugar a dudas, eso es lo que están haciendo. Acepto que posiblemente este acto de “retirar la escalera” se haga a partir de una genuina (aunque mal informada) buena voluntad. Puede que algunos de los decisores políticos de los PAD y de los estudiosos que hacen las recomendaciones crean realmente, por estar mal informados, que sus propios países se desarrollaron mediante el libre comercio y otras políticas de *laissez-faire* y que quieran que los países en desarrollo se beneficien de esas mismas políticas. Sin embargo, esto no lo hace menos dañino para los países en desarrollo. Puede, incluso, que resulte aún más peligroso que el acto de “retirar la escalera” basado en intereses nacionales declarados, dado que el fariseísmo puede ser mucho más obstinado que la defensa de los propios intereses.

Sea cual sea la intención subyacente a este “retirar la escalera”, la cuestión es que estas supuestamente “buenas” políticas e instituciones no han sido capaces de producir el prometido dinamismo en el crecimiento de los países en desarrollo durante, aproximadamente, las dos últimas décadas, es decir, el período en que han sido promovidas por el EPID. Es evidente que en muchos países en desarrollo el crecimiento, sencillamente, se ha colapsado.

Por lo tanto, ¿qué hay que hacer? Aunque desarrollar una agenda detallada para la acción es un objetivo que supera el alcance de esta obra, se puede sostener lo siguiente. Para empezar, se deberían dar a conocer más los hechos históricos sobre las experiencias de desarrollo de los países desarrollados. No se trata sólo de una cuestión de “corregir la historia”, sino también de permitir a los países en desarrollo que hagan elecciones bien informadas sobre las políticas e instituciones que pueden resultarles apropiadas. Debería haber un mayor esfuerzo intelectual para entender mejor el papel de las políticas e instituciones —especialmente de estas últimas— en el desarrollo económico, eliminando los mitos históricos y las teorías excesivamente abstractas que ciegan a muchos teóricos y decisores políticos.

Más en concreto, en términos de políticas, las “malas políticas” que la mayor parte de los PAD usaron con tanta eficacia cuando ellos mismos eran países en desarrollo deberían estar permitidas, si no activamente impulsadas, por los países desarrollados y por el EPID que ellos controlan. Aunque es verdad que las políticas ICT activas pueden algunas veces degenerar en una red de papeleo y corrupción, esto no tiene por qué significar que por ello esas

políticas no deban usarse nunca. Después de todo, no dejamos de volar en aviones porque existan posibilidades de que se estrellen, ni abandonamos todos los programas de vacunación porque algunos niños mueran debido a reacciones alérgicas.

El resultado de todo esto es que necesitamos abordar las políticas internacionales de desarrollo de una manera muy diferente a la empleada por los países desarrollados y el *establishment* de las políticas internacionales de desarrollo.

En lo que respecta a las políticas, en primer lugar yo defendería un cambio radical de las condicionalidades políticas vinculadas a la asistencia financiera del FMI y del Banco Mundial o de los gobiernos de los países desarrollados. Estas condicionalidades deberían basarse en el reconocimiento de que muchas de las políticas que se consideran “malas” de hecho no lo son, y que, por lo tanto, no puede haber una política de “mejores prácticas” a la que todos deberían adherirse. En segundo lugar, las reglas de la OMC y de otros acuerdos comerciales multilaterales deberían reescribirse de modo que se permitiera un uso más activo de herramientas de promoción a la industria naciente (por ejemplo, aranceles y subsidios).

La mejora de las instituciones debería impulsarse particularmente por el enorme potencial de crecimiento que una combinación de (verdaderas) buenas políticas y buenas instituciones puede producir. Sin embargo, esto no debería suponer la imposición de un conjunto fijo de instituciones contemporáneas angloamericanas en todos los países. También debe haber un esfuerzo mayor, tanto en el nivel académico como en el práctico, de explorar cuáles son exactamente las instituciones necesarias o beneficiosas para según qué tipos de países, teniendo en cuenta sus estadios de desarrollo y sus situaciones concretas en términos económicos, políticos, sociales e, incluso, culturales. Sobre todo, debe procurarse no exigir una mejoría excesivamente rápida de las instituciones por parte de los países en desarrollo, especialmente teniendo en cuenta que ya tienen unas instituciones bastante desarrolladas en comparación con las de los PAD en estadios comparables de desarrollo, y puesto que la creación y la gestión de nuevas instituciones son muy costosas.

Si se permite que los países en desarrollo adopten políticas e instituciones más adecuadas en relación a sus estadios de desarrollo y a sus situaciones concretas, esto les facilitará crecer a una mayor velocidad, como está comprobado que ocurrió durante las décadas de 1960 y 1970. Esto beneficiará no sólo a los países en desarrollo sino también, a largo plazo, a los países desarrollados, además de incrementar el comercio y las oportunidades de

inversión disponibles.^[17] El hecho de que los países desarrollados no sean capaces de verlo es la tragedia de nuestros tiempos. Para usar un clásico proverbio chino, puede que estén “perdiendo ganancias mayores y a largo plazo por buscar con demasiada urgencia ganancias más pequeñas y a corto plazo”. Es tiempo de volver a plantearse qué políticas y qué instituciones contribuirán al desarrollo más rápido de los países en desarrollo actuales; esto, a su vez, aportará mayores beneficios también a los países desarrollados.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovitz, M. (1986): “Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind”, *Journal of Economic History*, vol. 46, núm. 2.

— (1989): “Thinking about Growth”, en *Thinking About Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.

Agarwala, A. N. y Singh, S. P. (1958): *The Economics of Underdevelopment*, Delhi, Oxford University Press.

Akyuz, Y., Chang, H.-J y Kozul-Wright, R. (1998): “New Perspectives on East Asian Development”, *Journal of Development Studies*, vol. 34, núm. 6.

Allen, G. C. (1981): *A Short Economics History of Modern Japan*, 4.^a edición, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant*, Nueva York, Oxford University Press.

— (2000): “Industrialisation under New WTO Law”, comunicación presentada en la reunión de la UNCTAD X, 12-19 febrero 2000, Bangkok, Tailandia.

— (2001): *The Rise of “The Rest” – Challenges to the West from Late-Industrialising Economies*, Oxford, Oxford University Press.

Amsden, A. y Singh, A. (1994): “The Optimal Degree of Competition and Dynamic Efficiency in Japan and Korea”, *European Economic Review*, vol. 38, núms. 3, 4.

Amsler, C., Bartlett, R. y Bolton, C. (1981): “Thoughts of Some British Economists on Early Limited Liability and Corporate Legislation”, *History of Political Economy*, vol. 13, núm. 4.

Anderson, E. y Anderson, P. (1978): “Bureaucratic Institutionalisation in 19th Century Europe”, en A. Heidenheimer *et al.*, (eds.) (1978): *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Armstrong, J. (1973): *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press.

Armstrong, P., Glyn, A. y Harrison, J. (1991): *Capitalism since 1945*, Oxford, Blackwell.

Aron, J. (2000): “Growth and Institutions: A Review of the Evidence”, *The World Bank Research Observer*, vol. 15, núm. 1.

Atack, J. y Passell, P. (1994): *A New Economic View of American History*, 2.^a ed., Nueva York, Norton.

Baack, B. y Ray, E. (1985): “Special Interests and the Adoption of the Income Tax in the United States”, *Journal of Economic History*, vol. 45, núm. 3.

Bairoch, P. (1993): *Economics and World History, Myths and Paradoxes*, Brighton, Wheatsheaf.

Balabkins, N. (1988): *Not by Theory Alone...: The Economics of Gustav von Schmoller and Its Legacy to America*, Berlín, Duncker and Humblot.

Banner, S. (1998): *Anglo-American Securities Regulation: Cultural and Political Roots, 1690-1860*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bardhan, P. (1993): “Symposium on Democracy and Development”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 3.

Basu, K. (1999a): “Child Labor: Cause, Consequence and Cure with Remarks on International Labor Standards”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3.

— (1999b), “International Labor Standards and Child Labor”, *Challenge*, Septiembre/Octubre 1999, vol. 42, núm. 5.

Baudhuin, F. (1946): *Histoire Economique de la Belgique, 1914-39*, vol. 1, 2.^a edición, Bruselas, Etablissements Emile Bruylant.

Baumol, W., Wolff, E. y Blackman, S. (1989): *Productivity and American Leadership*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Benson, G. (1978): *Political Corruption in America*, Lexington, Lexington Books.

Berg, M. (1980): *The Machinery Question and the Making of Political Economy, 1815-1848*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bhagwati, J. (1985): *Protectionism*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

— (1998): “The Global Age: From Skeptical South to a Fearful North”, en *A Stream of Windows – Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Bhagwati, J. y Hirsch, M. (1998): *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Bils, M. (1984): “Tariff Protection and Production in the Early US Cotton Textile Industry”, *Journal of Economic History*, vol. 44, núm. 4.

Biucchi, B. (1973): “The Industrial Revolution in Switzerland”, en C. Cipolla (ed.) (1973): *The Fontana Economic History of Europe, vol. 4: The*

Emergence of Industrial Societies – Part Two, Glasgow, Collins.

Blackbourn, D. (1997): *The Fontana History of Germany, 1780-1918*, Londres, Fontana Press.

Blanpain, R. (1996): *Labour Law in Belgium*, Rotterdam, Kluwer Law International Publishers.

Blaug, M. (1958): “The Classical Economists and the Factory Acts: A Re-examination”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 72, núm. 2.

Bohlin, J. (1999): “Sweden: The Rise and Fall of the Swedish Model”, en J. Foreman-Peck and G. Federico (eds.): *European Industrial Policy – The Twentieth-Century Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Bollen, K. (1995): “Measuring Democracy”, *The Encyclopaedia of Democracy*, Londres, Routledge.

Bonney, R. (1995): *Economic Systems and State Finance*, Oxford, Clarendon Press.

Borit, G. (1966): “Old Wine Into New Bottles: Abraham Lincoln and the Tariff Reconsidered”, *The Historian*, vol. 28, núm. 2.

Boxer, C. (1965): *The Dutch Seaborne Empire, 1600-1800*, Londres, Hutchinson.

Briggs, R. (1998): *Early Modern France 1560-1715*, 2.^a ed., Oxford, Oxford University Press.

Brisco, N. (1907): *The Economic Policy of Robert Walpole*, Nueva York, The Columbia University Press.

Brogan, H. (1985): *The Penguin History of the United States of America*, Londres, Penguin.

Bruck, W. (1962): *Social and Economic History of Germany from William II to Hitler, 1888-1938*, Nueva York, Russell and Russell.

Bruland, K. (ed.) (1991): *Technology Transfer and Scandinavian Industrialisation*, Nueva York, Berg.

Bury, J. (1964): *Napoleon III and the Second Empire*, Londres, The English University Presses Ltd.

Cairncross, F. y Cairncross, A. (eds.) (1992): *The Legacy of the Golden Age – The 1960s and Their Economic Consequences*, Londres, Routledge.

— (1953): “The Credit Mobilier and the Economic Development of Europe”, *Journal of Political Economy*, vol. 61, núm. 6.

Cameron, R. (1993): *A Concise Economic History of the World*, 2.^a ed., Oxford, Oxford University Press.

Carr, R. (1980): *Modern Spain, 1875-1980*, Oxford, Oxford University Press.

Carruthers, B. (2000): “Institutionalising Creative Destruction: Predictable and Transparent Bankruptcy Law in the Wake of the East Asian Financial Crisis”, comunicación presentada en la conferencia de UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), “Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia”. (12-13 de mayo de 2000, Bangkok, Tailandia).

Carruthers, B. y Halliday, T. (1998): *Rescuing Business – The Making of Corporate Bankruptcy Law in England and the United States*, Oxford, Oxford University Press.

Carson, C. (1991): “Income Tax”, en E. Foner y J. Garraty (eds.) (1991): *The Reader’s Companion to American History*, Boston, Houghton Mifflin Company.

Chang, H.-J. (1993): “The Political Economy of Industrial Policy in Korea”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 17, núm. 2.

— (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan Press.

— (1997): “Luxury Consumption and Economic Development”, informe preparado para la UNCTAD, *Trade and Development Report*, 1997.

— (1998a): “Globalisation, Transnational Corporations, and Economic Development”, en D. Baker, G. Epstein, y R. Pollin (eds.) (1998): *Globalisation and Progressive Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (1998b): Korea – The Misunderstood Crisis, *World Development*, vol. 26, núm. 8.

— (2000): “The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis”, *World Development*, vol. 28, núm. 4.

— (2001a): “Intellectual Property Rights and Economic Development – Historical Lessons and Emerging Issues”, *Journal of Human Development*, vol. 2, núm. 2.

— (2001 b): “Rethinking East Asian Industrial Policy – Past Records and Future Prospects”, en P.-K. Wong y C.-Y. NG (eds.): *Industrial Policy, Innovation and Economic Growth: The Experience of Japan and the Asian NIEs*, Singapur, Singapore University Press.

— (2002): “Breaking the Mould – An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, núm. 5.

Chang, H.-J. y Cheema, A. (2002): “Economic, Political and Institutional Conditions for Effective Technology Policy in Developing Countries”,

Journal of Economic Innovation and New Technology.

Chang, H.-J. y Kozul-Wright, R. (1994): “Organising Development: Comparing the National Systems of Entrepreneurship in Sweden and South Korea”, *Journal of Development Studies*, vol. 30, núm. 4.

Chang, H.-J., Park, H.-J. y Yoo, C. G. (1998): “Interpreting the Korean Crisis: Financial Liberalisation, Industrial Policy, and Corporate”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, núm. 6.

Chang, H.-J. y Rowthorn, B. (eds.) (1995): *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.

Chang, H.-J. y Singh A. (1993): “Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency – A Critical Examination of Analytical, Empirical, and Policy Issues”, *UNCTAD Review*, núm. 4.

Clark, M. (1996): *Modern Italy, 1871-1995*, 2.^a ed., Londres y Nueva York, Longman.

Clarke, P. (1999): “Joseph Chamberlain: The First Modern Politician”, en *A Question of Leadership – From Gladstone to Blair*, Londres, Penguin Books.

Cochran, T. y Miller, W. (1942): *The Age of Enterprise: A Social History of Industrial America*, Nueva York, The Macmillan Company.

Cohen, S. (1977): *Modern Capitalist Planning: The French Model*, 2.^a edición, Berkeley, University of California Press.

Coleman, P. (1974): *Debtors and Creditors in America*, Madison, State Historical Society of Wisconsin.

Conkin, P. (1980): *Prophets of Prosperity: America's First Political Economists*, Bloomington, Indiana University Press.

Corden, M. (1974): *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Oxford University Press.

Cornish, W. (1979): “Legal Control over Cartels and Monopolisation, 1880-1914: A Comparison”, en N. Horn y J. Kocka (eds.) (1979): *Law and the Formation of Big Enterprises in the 19th and the Early 20th Centuries*, Böttingen, Vandenhoeck y Ruprecht.

Cottrell, P. (1980): *Industrial Finance, 1830-1914*, Londres, Methuen.

Cox, A. (1986): *State, Finance, and Industry in Comparative Perspective*, Brighton, Wheatsheaf Books.

Crafts, N. (2000): “Institutional Quality and European Development before and after the Industrial Revolution”, comunicación preparada para el World Bank Summer Research Workshop on Market Institutions [Taller de

Investigación de Verano sobre Instituciones de Mercado del Banco Mundial], (17-19 de julio 2000, Washington, DC.

Crouzet, F. (1967): “England and France in the 18th Century: A Comparative Analysis of Two Economic Growths”, reimpresso en P.K. O’Brien (ed.) (1994): *The Industrial Revolution in Europe*, vol. 2, Oxford, Blackwells.

Dahl, B. (1981): “Antitrust, Unfair Competition, Marketing Practices, and Consumer Law”, en H. Gammeltoft-Hansen, B. Gomard y A. Phillips (eds.) (1981): *Danish Law: A General Survey*, Copenhagen, GEC Gads Publishing House.

Daunton, M. (1998): *Progress and Poverty*, Oxford, Oxford University Press.

Davids, K. (1995): “Openness or Secrecy? – Industrial Espionage in the Dutch Republic”, *The Journal of European Economic History*, vol. 24, núm. 2.

Davies, N. (1999): *The Isles – A History*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Davis, R. (1966): “The Rise of Protection in England, 1689-1786”, *Economic History Review*, vol. 19, núm. 2.

De Clercq, W. (1998): “The End of History for Free Trade?”, en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.) (1998): *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

De Soto, H. (2000): *The Mystery of Capital*, Londres, Bantam Books.

De Vries, J. (1984): “The Decline and Rise of the Dutch Economy, 1675-1900”, *Research in Economic History*, suplemento 3.

De Vries, J. y Van der Woude, A. (1997): *The First Modern Economy – Success, Failure, and Perseverance of the Dutch Economy, 1500-1815*, Cambridge, Cambridge University Press.

Deane, P. (1979): *The First Industrial Revolution*, 2.^a ed., Cambridge, Cambridge University Press.

Dechesne, L. (1932): *Histoire Economique et Sociale de la Belgique depuis les Origines jusqu’en 1914*, París, Librairie du Recueil Sirey.

Defoe, D. (1728): *A Plan of the English Commerce*, publicado por C. Rivington: reimpresso por Basil Blackwell, Oxford, 1928.

Dhondt, J. y Bruwier, M. (1973): “The Low Countries”, en C. Cipolla (ed.) (1973): *The Fontana Economic History of Europe*, vol. 4: *The Emergence of Industrial Societies – Part One*, Glasgow, Collins.

Di John, J. y Putzel, J. (2000): “State Capacity Building, Taxation, and Resource Mobilisation in Historical Perspective”, comunicación presentada en la conferencia “New Institutional Economics, Institutional Reform, and Poverty Reduction”, 7-8 de septiembre de 2000, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science.

Doi, T. (1980): *The Intellectual Property Law of Japan*, Países Bajos, Sijthoff and Noordhoff.

Dore, R. (1986): *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-80*, Londres, The Athlone Press.

— (2000): *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism – Japan and Germany versus the Anglo-Saxons*, Oxford, Oxford University Press.

Dorfman, J. (1955): “The Role of the German Historical School in American Economic Thought”, *American Economic Review*, vol. 45, núm. 1.

Dorfman, J. y Tugwell, R. (1960): *Early American Policy – Six Columbia Contributors*, Nueva York, Columbia University Press.

Dormois, J.-P. (1999): “France: The Idiosyncrasies of Voluntarisme”, en J. Foreman-Peck y G. Federico (eds.) (1999): *European Industrial Policy – The Twentieth-Century Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Dorwart, R. (1953): *The Administrative Reforms of Frederick William I of Prussia*, Cambridge, MA Harvard University Press.

Duffy, I. (1985): *Bankruptcy and Insolvency in London during the Industrial Revolution*, Nueva York, Garland Publishing.

Edquist, C. y Lundvall, B.-A. (1993): “Comparing the Danish and Swedish Systems of Innovation”, en R. Nelson (ed.) (1993): *National Innovation Systems*, Nueva York, Oxford University Press.

Edwards, J. (1981): *Company Legislation and Changing Patterns of Disclosure in British Company Accounts, 1900-1940*, Londres, Institute of Chartered Accountants in England and Wales.

Elections since 1945, Londres, Longman.

Elkins, S. y McKittrick, E. (1993): *The Age of Federalism*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.

Elton, G. (1997): *England Under the Tudors*, Londres, The Folio Society.

Engerman, S. (2001): “The History and Political Economy of International Labour Standards”, multicopiado, Departamento de Economía, Universidad de Rochester.

Engerman, S. y Sokoloff, K. (2000): “Technology and Industrialisation, 1790-1914”, en S. Engerman y R. Gallman (eds.) 2000: *The Cambridge*

Economic History of the United States, vol. 2: The Long Nineteenth Century, Cambridge, Cambridge University Press.

Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Falkus, M. (ed.) (1968): *Readings in the History of Economic Growth – A Study of Successful and Promising Beginnings, of Special Relevance for Students in Underdeveloped Countries*, Nairobi, Oxford University Press.

Fei, J. y Ranis, G. (1969): “Economic Development in Historical Perspective”, *American Economic Review*, vol. 59, núm. 2.

Feuchtwanger, E. (1970): *Prussia: Myth and Reality – The Role of Prussia in German History*, Londres, Oswald Wolff.

Fielden, K. (1969): “The Rise and Fall of Free Trade”, en C. Bartlett (ed.) (1969): *Britain Pre-eminent: Studies in British World Influence in the Nineteenth Century*, Londres, Macmillan.

Finer, S. (1989): “Patronage and Public Service in Britain and America”, en A. Heidenheimer *et al.*, (ed.) (1989): *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Fohlen, C. (1973): “France” en C. Cipolla (ed.) (1973): *The Fontana Economic History of Europe, vol. 4: The Emergence of Industrial Societies-Part One*, Glasgow, Collins.

Foner, E. (1998): *The Story of American Freedom*, Nueva York, WW Norton and Company.

Fransman, M. y King, K. (1984): *Technological Capability in the Third World*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Frayse, O. (1994): *Lincoln, Land, and Labour*, traducido por S. Neely de la edición original francesa publicada en 1988 en París, Publications de la Sorbonne, Urbana y Chicago, University of Illinois Press.

Freeman, C. (1989): “New Technology and Catching-Up”, *European Journal of Development Research*, vol. 1, núm. 1.

Gallagher, J. y Robinson, R. (1953): “The Imperialism of Free Trade”, *Economic History Review*, vol. 6, núm. 1.

Garraty, J. y Carnes, M. (2000): *The American Nation – A History of the United States*, 10.^a ed., Nueva York, Addison Wesley Longman.

Geisst, C. (1997): *Wall Street: A History*, Oxford, Oxford University Press.

Gerber, D. (1998): *Law and Competition in the 20th Century Europe*, Oxford, Clarendon Press.

Gerschenkron, A. (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA, Harvard University Press.

Gillman, M. y Eade, T. (1995): The Development of the Corporation in England, with emphasis on Limited Liability”, *International Journal of Social Economics*, vol. 22, núm. 4.

Glasgow, G. (1999): “The Election of County Coroners in England and Wales, c. 1800-1888”, *Legal History*, vol. 20, núm. 3.

Gothelf, R. (2000): “Frederick William I and the Beginning of Prussian Absolutism, 1713-1740”, capítulo 2, en P. Dwyer (ed.) 2000: *The Rise of Prussia, 1700-1830*, Harlow, Longman.

Grabel, I. (2000): “The Political Economy of ‘Policy Credibility’: The New-classical Macroeconomics and the Remaking of Emerging Economies”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, núm. 1.

Gunn, S. (1995): *Early Tudor Government, 1485-1558*, Basingstoke, Macmillan.

Gustavson, C. (1986): *The Small Giant: Sweden Enters the Industrial Era*, Athens, Ohio, Ohio State University Press.

Hadenius, S., Nilsson, T. y Aselius, G. (1996): *Sveriges Historia*, Estocolmo, Bonnier Alba.

Hall, P. (1986): *Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press.

Hammond, J. y Hammond, B. (1995): *The Town Labourer*, Oxford, Alan Sutton Publishing.

Hannah, L. (1979): “Mergers, Cartels, and Cartelisation: Legal Factors in the US and European Experience”, en N. Horn y J. Kocka (eds.) (1979): *Law and the Formation of Big Enterprises in the 19th and the Early 20th Centuries*, Göttingen, Vandenhoeck and Ruprecht.

Harnetty, P. (1972): *Imperialism and Free Trade: Lancashire and India in the Mid-Nineteenth Century*, Vancouver, University of British Columbia Press.

Heckscher, E. (1954): *An Economic History of Sweden*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Helleiner, E. (2001): “The South Side of Embedded Liberalism: The Politics of Postwar Monetary Policy in the Third World”, multicopiado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Trent, Canadá.

Henderson, W. (1963): *Studies in the Economic Policy of Frederick the Great*, Londres, Frank Cass and Co., Ltd.

— (1972): *Britain and Industrial Europe, 1750-1870*, 3.^a edición, Leicester, Leicester University Press.

— (1983): *Friedrich List – Economist and Visionary, 1789-1846*, Londres, Frank Cass.

Hens, L. y Solar, P. (1999): “Belgium: Liberalism by Default in Model”, en J. Foreman-Peck y G. Federico (eds.) (1999): *European Industrial Policy – The Twentieth-Century Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Hirschman, A. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

Hobsbawm, E. (1999): *Industry and Empire*, nueva edición, Londres, Penguin Books.

Hodgson, G. (2001): *How Economics Forgot History: The Problem of Historical Specificity in Social Science*, Londres, Routledge.

Hodne, F. (1981): *Norge Økonomiske Historie, 1815-1970*, Oslo, J. W. Cappelen Forlag.

Hood, C. (1995): “Emerging Issues in Public Administration”, *Public Administration*, vol. 73, primavera de 1995.

— (1998): *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.

Hoppit, J. (1987): *Risk and Failure in English Business, 1700-1800*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hou, C.-M. y Gee, S. (1993): “National Systems Supporting Technical Advance in Industry: The Case of Taiwan”, en R. Nelson (ed.) (1993): *National Innovation Systems*, Nueva York, Oxford University Press.

Howe, J. (1979-80): “Corruption in British Elections in the Early 20th Century”, *Midland History*, vol. V.

Hughes, O. (1994): *Public Management and Administration*, Nueva York, St. Martin’s Press.

Hutchison, T. (1988): “Gustav Schmoller and the Problem of Today”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 144, núm. 3.

Hutton, W. (1995): *The State We’re In*, Londres, Jonathan Cape Ltd.

Irwin, D. (1993): “Free Trade and Protection in Nineteenth-Century Britain and France Revisited: A Comment on Nye”, *Journal of Economic History*, vol. 53, núm. 1.

Irwin, D. y Temin, P. (2000): “The Antebellum Tariff on Cotton Textiles Revisited”, multicopiado, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.

Johnson, C. (1982): *The MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.

— (1984) (ed.): *The Industrial Policy Debate*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.

Jonker, J. (1997): “The Alternative Road to Modernity: Banking and Currency, 1814-1914”, en M. T. Hart, J. Jonker, J. van Zanden (eds.) (1997): *A Financial History of The Netherlands*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kaplan, A. (1931): *Henry Charles Carey – A Study in American Economic Thought*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Kapur, D. y Webber, R. (2000): “Governance-related Conditionality of the IFIs”, G-24 Discussion Paper Series, núm. 6, Ginebra, UNCTAD.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido-Lobaton, P. (1999): “Governance Matters”, *Policy Research Working Paper*, núm. 2196, Washington, DC, Banco Mundial.

Kennedy, W. (1987): *Industrial Structure, Capital Markets, and the Origins of British Economic Decline*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kent, S. (1939): *Electoral Procedure under Louis Philippe*, New Haven, Yale University Press.

Kim, L. (1993): “National System of Industrial Innovation: Dynamics of Capability Building in Korea”, en R. Nelson (ed.) (1993): *National Innovation Systems*, Nueva York, Oxford University Press.

Kindleberger, C. (1958): *Economic Development*, Nueva York, McGraw-Hill.

— (1964): *Economic Growth in France and Britain, 1851-1950*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

— (1975): “The Rise of Free Trade in Western Europe. (1820-1875”, *Journal of Economic History*, vol. 35, núm. 1.

— (1978): “Germany’s Overtaking of England. (1806 to 1914”, en *Economic Response: Comparative Studies in Trade, Finance, and Growth*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

— (1984): *A Financial History of Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.

— (1990a): “Commercial Policy between the Wars”, en *Historical Economics*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.

— (1990b): “America in Decline? – Possible Parallels and Consequences”, en *Historical Economics*, Hemel Hempstead, Harvester

Wheatsheaf.

— (1996): *World Economic Primacy: 1500 to 1990*, Nueva York, Oxford University Press.

Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

Kossmann, E. (1978): *The Low Countries, 1780-1940*, Oxford, Clarendon Press.

Kozul-Wright, R. (1995): “The Myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the History of the American State”, en H.-J. Chang y R. Rowthorn (eds.) (1995): *Role of the State in Economic Change*, Oxford, Oxford University Press.

Kravis, I. (1970): “Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries”, *Economic Journal*, vol. 80, núm. 6.

Kruezer, M. (1996): “Democratisation and Changing Methods of Electoral Corruption in France from 1815 to 1914”, en W. Little y E. Posada-Carbo (eds.) (1996): *Political Corruption in Europe and Latin America*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Kruman, M. (1991): “Suffrage”, en E. Foner y J. Garraty (eds.) (1991): *The Reader's Companion to American History*, Boston, Houghton Mifflin Company.

Kuisel, R. (1981): *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kuznets, S. (1965): *Economic Growth and Structure*, Londres, Heinemann Educational Books.

Kuznets, S. (1973): *Population, Capital, and Growth – Selected Essays*, Londres, Heinemann Educational Books.

Lall, S. (1992): “Technological Capabilities and Industrialisation”, *World Development*, vol. 20, núm. 2.

— (1994): “Does the Bell Toll for Industrial Policy?”, *World Development*, vol. 22, núm. 4.

Lall, S. y Teubal, M. (1998): “Market stimulating Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia”, *World Development*, vol. 26, núm. 8.

Lamoreaux, N. (1996): *Insider Lending*, Cambridge, Cambridge University Press.

Landes, D. (1965): “Japan and Europe: Contrasts in Industrialisation”, en W. Lockwood (ed.) (1965): *The State and Economic Enterprise in Japan*,

Princeton, Princeton University Press.

— (1969): *The Unbound Prometheus – Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (1998): *The Wealth and Poverty of Nations*, Nueva York, W. W. Norton and Company.

Larsson, M. (1993): *En Svensk Ekonomisk Historia, 1850-1985*, 2.^a ed., Estocolmo, SNS Fölag.

Lee, J. (1978): “Labour in German Industrialisation”, en P. Mathias y M. Postan (eds.) (1978): *Cambridge Economic History of Europe, vol. II*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lewis, W. A. (1955): *Theory of Economic Growth*, Londres, George Allen and Unwin Ltd.

— (1980): “The Slowing Down of the Engine of Growth”, *American Economic Review*, vol. 70, núm. 4.

Linz, J. (1995): “Spain”, *The Encyclopaedia of Democracy*, Londres, Routledge.

Lipsey, R. (2000): “US Foreign Trade and the Balance of Payments”, en S. Engerman y R. Gallman (eds.) (2000): *The Cambridge Economic History of the United States, vol. 2: The Long Nineteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.

List, F. (1885): *The National System of Political Economy*, traducido de la edición original alemana publicada en 1841 por Sampson Lloyd, Londres, Longmans, Green, and Company.

Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M. (1970): *Industry in Trade in Some Developing Countries – A Comparative Study*, Londres, Oxford University Press.

LO (Landsorganisationen i Sverige) (1963): *Economic Expansion and Structural Change*, edición y traducción de T. Johnston, Londres, George Allen and Unwin.

Luedde-Neurath, R. (1986): *Import Controls and Export-Oriented Development; A Reassessment of the South Korean Case*, Boulder y Londres, Westview Press.

Luthin, R. (1944): “Abraham Lincoln and the Tariff”, *The American Historical Review*, vol. 49, núm. 4.

Machlup, F. y Penrose, E. (1950): “The Patent Controversy in the Nineteenth Century”, *Journal of Economic History*, vol. 10, núm. 1.

Maddison, A. (1989): *The World Economy in the 20th Century*, París, OECD.

— (1995): *Monitoring the World Economy*, París, OECD.

Magone, J. (1997): *European Portugal: The Difficult Road to Sustainable Democracy*, Londres, Macmillan Press.

Marglin, S. y Schor, J. (eds.) (1990): *The Golden Age of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

Marriner, S. (1980): “English Bankruptcy Records and Statistics before 1850”, *Economic History Review*, vol. 33, núm. 3.

Marx, K. (1976): *Capital*, vol. 1, Londres, Penguin Books.

Mata, E. (1987): *Pobreza y Asistencia Social en España, siglos XVI al XX: Aproximación Histórica*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones Universidad de Valladolid.

Mata, E. y Valerio, N. (1994): *Historia Económica de Portugal: Una Perspectiva Global*, Lisboa, Editorial Presenca.

Mathias, P. (1969): *The First Industrial Nation*, Londres, Methuen and Co.

McCusker, J. (1996): “British Mercantilist Policies and the American Colonies”, en S. Engerman y R. Gallman (eds.) (1996): *The Cambridge Economic History of the United States, vol. 1: The Colonial Era*, Cambridge, Cambridge University Press.

McLeod, C. (1988): *Inventing the Industrial Revolution: the English Patent System, 1660-1800*, Cambridge, Cambridge University Press.

McPherson, W.J. (1987): *The Economic Development of Japan, 1868-1941*, Londres y Basingstoke, Macmillan Press (edición de Cambridge University Press, 1995).

Mercer, H. (1995): *Constructing a Competitive Order: The Hidden History of British Antitrust Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Milward, A. y Saul, S. (1979): *The Economic Development of Continental Europe, 1780-1870*, 2.^a edición, Londres, George Allen and Unwin.

— (1977): *The Development of the Economies of Continental Europe, 1850-1914*, Londres, George Allen and Unwin.

Montgomery, G. (1939): *The Rise of Modern Industry in Sweden*, Londres, P. S. King and Son Ltd.

Mørch, S. (1982): *Den Ny Danmarkshistorie: 1880-1960*, Copenhagen, Gyldendal.

Morishima, M. (1982): *Why Has Japan Succeeded?*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mowery, D. y Rosenberg, N. (1993): “The US National Innovation System”, en R. Nelson (ed.) (1993): *National Innovation Systems – A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

Munn, C. (1981): “Scottish Provincial Banking Companies: An Assessment”, *Business History*, vol. 23.

Musson, A. (1978): *The Growth of British Industry*, Londres, BT Batsford Ltd.

National Law Centre for Inter-American Free Trade (1997): “Strong Intellectual Property Protection Benefits the Developing Countries”, <http://www.natlaw.com/pubs/spmxi11.htm>.

Nerbørvik, J. (1986): *Norsk Historie, 1870-1905: Frå jordbrukssamfunn mot organisasjonssamfunn*, Oslo, Det Norske Samlaget.

Newton, M. y Donaghy, P. (1997): *Institutions of Modern Spain: A Political and Economic Guide*, Cambridge, Cambridge University Press.

North, D. (1965): “Industrialisation in the United States”, en H. Habakkuk y M. Postan (eds.) (1965): *The Cambridge Economic History of Europe, vol. VI. The Industrial Revolutions and After: Incomes, Population and Technological Change (II)*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nye, J. (1991): “The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century”, *Journal of Economic History*, vol. 51, núm. 1.

— (1993): “Reply to Irwin on Free Trade”, *Journal of Economic History*, vol. 53, núm. 1.

O’Leary, C. (1962): *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868-1911*, Oxford, Clarendon Press.

O’Rourke, K. (2000): “Tariffs and Growth in the Late 19th Century”, *Economic Journal*, vol. 110, núm. 4.

O’Rourke, K. y Williamson, J. (1999): *Globalisation and History: The Evolution of Nineteenth-Century Atlantic Economy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

Ocampo, J. (2001): “Rethinking the Development Agenda”, comunicación presentada en la reunión anual de la American Economic Association, 5-7 de enero de 2001, Nueva Orleans, Estados Unidos.

Ohnesorge, J. (2000): “Asia’s Legal Systems in the Wake of the Financial Crisis: Can the Rule of Law Carry any of the Weight?”, comunicación presentada en la conferencia de UNRISD (United Nations Research Institute

for Social Development, “Instituto de Investigación sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas”) sobre “Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia”, 12-14 de mayo de 2000, Bangkok.

Owen, G. (1966): *Industry in the USA*, Londres, Penguin Books.

Palacio, V. (1988): *Manual de Historia de España 4: Edad Contemporánea I (1808-1898)*, 2.ª edición, Madrid, Espasa Calpe.

Patel, S. (1989): “Intellectual Property Rights in the Uruguay Round – A Disaster for the South?”, *Economic and Political Weekly*, 6 de mayo de 1989.

Pekkarinen, J., Pohjola, M. y Rowthorn, B. (eds.) (1992): *Learning from Corporatist Experiences*, Oxford, Clarendon Press.

Pennington, R. (1990): *The Law of the Investment Markets*, Oxford, Basil Blackwell.

Penrose, E. (1951): *The Economics of the International Patent System*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.

Perelman, M. (2000): *The Invention of Capitalism – Classical Political Economy and the Secret History of Primitive Accumulation*, Durham, NC Duke University Press.

Perez, S. (1997): *Banking on Privilege: The Politics of Spanish Financial Reform*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Pierson, C. (1998): *Beyond the Welfare State – The New Political Economy of Welfare*, 2.ª edición, Cambridge, Polity Press.

Plessis A. (1994): “The History of Banks in France”, en M. Pohl (ed.) *Handbook of the History of European Banks*, Aldershot, Edward Elgar.

Polanyi, K. (1957) (1944): *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.

Pomeranz, K. (2000): *The Great Divergence – China, Europe and the Making of the Modern Western World*, Princeton, Princeton University Press.

Pontusson, J. (1992): *The Limits of Social Democracy – Investment Politics in Sweden*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Pryser, T. (1985): *Norsk Historie, 1800-1870: Frå standssamfunn mot dlassesamfunn*, Oslo, Det Norske Samlaget.

Przeworski, A. y Limongi, F. (1993): “Political Regimes and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, núm. 3.

Ramsay, G.D. (1982): *The English Woollen Industry, 1500-1750*, Londres y Basingstoke, Macmillan.

Rauch, J. y Evans, P. (2000): “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”, *Journal of Public Economics*,

vol. 75, núm. 1.

Reinert, E. (1995): “Competitiveness and Its Predecessors – a 500-year Cross-national Perspective”, *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 6, núm. 1.

— (1996): “Diminishing Returns and Economic Sustainability: The Dilemma of Resource-based Economies under a Free Trade Regime”, en H. Stein *et al.*, (eds.): *International Trade Regulation, National Development Strategies and the Environment – Towards Sustainable Development?*, Centre for Development and the Environment, University of Oslo.

— (1998): “Raw Materials in the History of Economic Policy – Or why List (the protectionist) and Cobden (the free trader) both agreed on free trade in corn”, en G. Cook (ed.) (1998): *The Economics and Politics of International Trade – Freedom and Trade*, vol. 2, Londres, Routledge.

Rodrik, D. (1999): “Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them”, comunicación prepararla para la conferencia del FMI sobre Reformas de Segunda Generación, Washington, DC, 8-9 noviembre de 1999.

Rosenberg, N. y Birdzell, L. (1986): *How the West Grew Rich*, Londres, IB Tauris and Co. Ltd.

Rosenstein-Rodan, P. (1943): “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 53, núm. 3.

Rostow, W. W. (1960): *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rueschemeyer, D., Stephens, E. y Stephens, J. (1992): *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Ruggiero, R. (1998): “Whither the Trade System Next?”, en J. Bhagwati y M. Hirsch (eds.) (1998): *The Uruguay Round and Beyond – Essays in Honour of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Sachs, J. y Warner, A. (1995): “Economic Reform and the Process of Global Integration”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995, núm. 1.

Samuelsson, K. (1968): *From Great Power to Welfare State*, Londres, Allen and Unwin.

Schiff, E. (1971): *Industrialisation without National Patents – the Netherlands, 1869-1912 and Switzerland, 1850-1907*, Princeton, Princeton University Press.

Searle, G. (1987): *Corruption in British Politics, 1895-1930*, Oxford, Clarendon Press.

Semmel, B. (1970): *The Rise of Free Trade Imperialism: Classical Political Economy, the Empire of Free Trade, and Imperialism, 1750-1850*, Cambridge, Cambridge University Press.

Senghaas, D. (1985): *The European Experience – A Historical Critique of Development Theory*, traducida de la edición original alemana publicada en 1982 por K. H. K. Kimmig, Leamington Spa, Berg Publishers.

Serrao, J. (1979): *Historia de Portugal*, vol. 9, Lisboa, Editorial Verbo.

Shafaeddin, M. (2000): “What did Frederick List Actually Say? - Some Clarifications on the Infant Industry Argument”, discussion paper, núm. 149, Ginebra, UNCTAD.

Shapiro, H. y Taylor, L. (1990): “The State and Industrial Strategy”, *World Development*, vol. 18, núm. 6.

Shin, K. (1994): *Una comparación internacional de las políticas de la competencia: Estados Unidos, Japón y Alemania* (en coreano), Seúl, Instituto de Desarrollo de Corea.

Shonfield, A. (1965): *Modern Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

Silbey, J. (1995): “United States of America”, *The Encyclopaedia of Democracy*, Londres, Routledge.

Singh, A. (1994): “‘Openness’ and the ‘Market-friendly’ Approach to Development: Learning the Right Lessons from Development Experience”, *World Development*, vol. 22, núm. 12.

— (1997): “Financial Liberalisation, the Stockmarket and Economic Development”, *Economic Journal*, vol. 107, núm. 442.

Singh, A. y Dhumale, R. (1999): “Competition Policy, Development, and Developing Countries”, T. R. A. D. E. Working Paper, núm. 7, Ginebra, South Centre.

Smith, A. (1937): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, editado con una introducción, notas, sumario al margen e índice ampliado por Edwin Cannan, con una introducción de Max Lerner, publicado originalmente en 1776, Nueva York, Random House.

Smith, T. (1955): *Political Change and Industrial Development in Japan: Government Enterprise, 1868-1880*, Stanford, Stanford University Press.

Sokoloff, K. y Kahn, B. Z. (2000): “Intellectual Property Institutions in the United States: Early Development and Comparative Perspective”, comunicación preparada para el Taller de investigación sobre Instituciones de Mercado del Banco Mundial, 17-19 julio de 2000, Washington, DC.

- Soto, A. (1989): *El Trabajo Industrial en la España Contemporánea, 1874-1936*, Barcelona, Editorial Anthropos.
- Spiegel, H. (1971): *The Growth of Economic Thought*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall.
- Stiglitz, J. (1996): “Some Lessons from the East Asian Miracle”, *World Bank Research Observer*, August. (1996.
- (2001a): “More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”, en H.-J. Chang (ed.) 2001): *The Rebel Within: Joseph Stiglitz at the World Bank*, Londres, Anthem Press.
- (2001b): “Whither Reform? – Ten Years of the Transition”, en H.-J. Chang (ed.) (2001): *The Rebel Within: Joseph Stiglitz at the World Bank*, Londres, Anthem Press.
- Supple, B. (ed.) (1963): *The Experience of Economic Growth*, Nueva York, Random House.
- 'T Hart, M. (1997): “The Merits of a Financial Revolution: Public Finance, 1550-1700”, en M. 'T Hart, J. Jonker, J. van Zanden (eds.) (1997): *A Financial History of The Netherlands*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 'T Hart, M., Jonker, J. y van Zanden, J. (1997): “Introduction”, en M. 'T Hart, J. Jonker, J. van Zanden (eds.) (1997): *A Financial History of The Netherlands*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Taussig, F. (1892): *The Tariff History of the United States*, Nueva York, G Putnam.
- Taylor, A. J. P. (1955): *Bismarck – The Man and the Statesman*, Londres, Penguin Books.
- Therborn, G. (1977): “The Rule of Capital and the Rise of Democracy”, *New Left Review*, núm. 103, mayo-junio.
- Thompson, G. (ed.) (1989): *Industrial Policy: US and UK Debates*, Londres, Routledge.
- Tilly, R. (1991): “Germany”, en R. Sylla y G. Toniolo (eds.): *Patterns of European Industrialisation – The Nineteenth Century*, Londres, Routledge.
- (1994): “A Short History of the German Banking System”, en M. Pohl (ed.) (1994): *Handbook of the History of European Banks*, Aldershot, Edward Elgar.
- (1996): “German Industrialisation”, en M. Teich y R. Porter (eds.) (1996): *The Industrial Revolution in National Context – Europe and the USA*, Cambridge, Cambridge University Press.

Toye, J. (2000): “Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, núm. 1.

Trebilcock, C. (1981): *The Industrialisation of the Continental Powers, 1780-1914*, Londres y Nueva York, Longman.

Tribe, K. (1995): *Strategies of Economic Order: German Economic Discourse, 1750-1959*, Cambridge, Cambridge University Press.

Upham, F. (2000): “Neoliberalism and the Rule of Law in Developing Societies”, a paper presented at the UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development “Instituto de Investigación sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas”) sobre “Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia”, 12-14 mayo de 2000, Bangkok.

Van der Wee, H. (1987): “The Economic Challenge Facing Belgium in the 19th and 20th Centuries”, en Van der Wee *et al.*, (eds.) (1987): *The Economic Development of Modern Europe since 1870*, vol. 8, Cheltenham, Edward Elgar.

— (1996): “The Industrial Revolution in Belgium”, en M. Teich y R. Porter (eds.) (1996): *The Industrial Revolution in National Context – Europe and the USA*, Cambridge, Cambridge University Press.

Van Zanden, J. (1996): “Industrialisation in the Netherlands”, en M. Teich y R. Porter (eds.) (1996): *The Industrial Revolution in National Context – Europe and the USA*, Cambridge, Cambridge University Press.

— (1999): “The Netherlands: The History of an Empty Box”, en J. Foreman-Peck y G. Federico (eds.) (1999): *European Industrial Policy: The Twentieth Century Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Voltes, P. (1979): *Historia de la Empresarial Española, la Evolución Empresarial dentro de la Economía Española*, Barcelona, Editorial Hispano Europea.

Wade, R. (1990): *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.

— (1996): “Japan, the World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance: The East Asian Miracle in Political Perspective”, *New Left Review*, núm. 217, mayo-junio 1996.

Weber, M. (1968) (edición original 1904-1911), *Economy and Society*, editado por Gunter Roth y Claus Wittich, Nueva York, Bedminster Press.

Weisbrot, M., Naiman, R. y Kim, J. (2000): “The Emperor Has No Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalisation”, Briefing Paper, septiembre de 2000, Washington, DC, Center for Economic and Policy Research.

Weiss, L. y Hobson, J. (1995): *States and Economic Development – A Comparative Historical Analysis*, Cambridge, Polity Press.

Westney, E. (1987): *Imitation and innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Westphal, L. (1978): “The Republic of Korea’s Experience with Export-Led Industrial Development”, *World Development*, vol. 6, núm. 3.

Westphal, L. (1990): “Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea’s Experience”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3.

Wiarda, H. (1977): *Corporatism and Development: The Portuguese Experience*, Amherst, University of Massachusetts Press.

Williams, E. (1896): *Made in Germany*, Londres, William Heinemann, edición de 1973 con introducción de Austen Albu, Brighton, The Harvester Press.

Williamson, J. (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC, Institute for International Economics.

Wilson, C. (1984): *England’s Apprenticeship, 1603-1763*, 2.^a ed., Londres y Nueva York, Longman.

World Bank [Banco Mundial] (1991): *World Development Report, 1991 – The Development Challenge*, Nueva York, Oxford University Press. “

— (1993): *The East Asian Miracle*, Nueva York, Oxford University Press.

— (1997): *World Development Report, 1997 – The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.

— (2001): *World Development Report, 2000/2001-Attacking Poverty*, Nueva York, Oxford University Press.

— (2002): *World Development Report, 2001/2002 – Institutions for Markets*, Nueva York, Oxford University Press.

Wright, H. (1955): *Free Trade and Protectionism in the Netherlands, 1816-1830: A Study of the First Benelux*, Cambridge, Cambridge University Press.

You, J. y Chang, H.-J. (1993): “The Myth of Free Labour Market in Korea”, *Contributions to Political Economy*, vol. 12.

Zysman, J. (1983): *Governments, Markets, and Growth*, Oxford, Martin Robertson.



HA-JOON CHANG profesor de la facultad de economía y política y subdirector de estudios de desarrollo en la Universidad de Cambridge. Desde 1992 es miembro del Consejo Editorial del Cambridge Journal of Economics y ha trabajado como consultor para diversas organizaciones internacionales, entre ellas, distintos organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Entre sus obras más recientes destacan, *Restructuring Korea Inc* (con Jang-Sup Shin, Routledge Curzon, 2003) y *Reclaiming Development an alternative economic policy manual* (con Ilene Grabel, Zed Press, 2004), y es autor de numerosos artículos sobre cuestiones que van desde las teorías sobre el estado, el mercado y las instituciones hasta las economías en transición.

Notas

[1] Véase por ejemplo, además de esta obra, Chang (2001), Chang (2003a), Chang (2003b) y Chang (2004). <<

[2] Evidentemente, la propia manera en que están constituidas las IFI difícilmente casa con los principios democráticos. El jefe de la secretaría del grupo de los países en desarrollo en el FMI y en el Banco Mundial recomendó, en este sentido, que el próximo director del FMI fuera elegido mediante un proceso transparente y participativo (Raghavan, 2004). Tal como era de prever, sin embargo, la petición no se tuvo en cuenta, confirmándose al ex ministro de Finanzas español Rodrigo Rato como el nuevo director gerente. <<

[3] Easterly (2002) proporciona un ejemplo interesante en este sentido, documentando la carga burocrática excesiva y contraproducente impuesta al gobierno etíope por los donantes y las IFI. <<

[4] El argumento es especialmente débil por dos motivos, en primer lugar, la convergencia entre países se aceleraría mucho más mediante el libre movimiento del factor trabajo; en segundo lugar, el teorema de Stolpher-Samuelson debilita significativamente la argumentación en favor del libre movimiento de capitales, que los economistas ortodoxos consideran como la piedra angular del sistema internacional porque conduce inevitablemente a la pregunta de “¿por qué tener uno pero no el otro?”. <<

[5] Recuerdo al respecto las observaciones del psicólogo Oliver James (1998, xii) sobre la naturaleza poco funcional del capitalismo moderno. La hipótesis que propugna James es que en el capitalismo avanzado hay una tendencia inherente a hacer dinero a partir de la miseria y la insatisfacción, desde el momento en que se incentiva a las personas a consumir bienes materiales para satisfacer necesidades y apetencias creadas artificialmente. Sin embargo, nos advierte, no hace falta creer en:

... una conspiración para hacernos desgraciados por parte de una sociedad secreta o de banqueros con sombreros de copa y trajes negros y negociantes ciegamente materialistas. Escribir sobre el “capitalismo avanzado” como si tuviera una voluntad propia es antropomorfizar una entidad abstracta que no la tiene (no tiene una mente y no puede “hacer” nada), de la misma manera que carece de sentido describir a los genes como “egoístas”. Pero debe reconocerse que, dado el modo en que ha evolucionado, el capitalismo avanzado se desempeña muy bien en ambos extremos (creando y aliviando la miseria) y son nuestras vidas interiores las que pagan la factura. <<

[6] En ocasiones se argumenta que, dado que los contribuyentes estadounidenses sufragan los préstamos de miles de millones de dólares del FMI, es de justicia que las autoridades estadounidenses tengan el derecho de decidir qué destino se da al dinero y en qué condiciones. Pero eso es incorrecto, el dinero proviene, en último término, de los trabajadores y de otros contribuyentes de los países en desarrollo, porque al FMI casi siempre se le devuelve lo pagado (Stiglitz, 2001: 226). <<

[7] Al menos en España, el pensamiento económico se ha vuelto resueltamente ortodoxo. En la mayor parte de las facultades la interdisciplinariedad se ve con malos ojos y existe una poco saludable admiración por la economía anglosajona. Hace unos diez años, en una conferencia sobre relaciones Norte-Sur en Madrid, fui testigo de un cambio de opiniones entre Amartya Sen, el premio Nobel de Economía, y un eminente economista español. Ante diversas declaraciones de Sen en favor de un enfoque más interdisciplinario de la economía, el economista español insistió en que los estudios interdisciplinarios nunca estarían presentes en su facultad, y que los estudiantes deberían ser conscientes de que estaban allí para estudiar con rigor los “fundamentos básicos de la economía”. Cuando se le insistió en ese punto, aceptó que los estudiantes de economía podían estudiar historia, “pero, evidentemente, sólo en su tiempo libre”. <<

[8] En colaboración con Stiglitz, Chang (2001) ha editado una colección de artículos muy interesantes que muestran la evolución en el pensamiento de Stiglitz. Otros economistas del Banco Mundial también están dando señales cada vez más claras de rebelión contra la línea oficial. Milanovic (2002: 1), por ejemplo, sostiene que “solo debido a unas importantes interpretaciones erróneas de los acontecimientos recientes los partidarios de la globalización consiguen argumentar a favor de su munificencia sin límites”. <<

[1] Así, además de las “condicionalidades económicas” usuales vinculadas a la ayuda financiera multilateral y bilateral a los países en desarrollo, tenemos ahora “condicionalidades vinculadas a la gobernanza” (véase Kapur y Webber, 2000). <<

[2] Williamson (1990) constituye la exposición clásica de esta cuestión. Véanse algunas críticas recientes en: Stiglitz, 2001a; Ocampo, 2001. <<

[3] Bhagwati, 1985, p. 22, n. 10. <<

[4] National Law Center for Inter-American Free Trade [Centro Jurídico Nacional para el Libre Comercio Interamericano], 1997, p. 1. <<

[5] El libro se tradujo en Estados Unidos ya en 1856 (Henderson, 1983, p. 214), lo que reflejaba la estrecha afinidad intelectual existente en esa época entre Estados Unidos y Alemania, los dos centros de economías “nacionalistas” (véase también Dorfman, 1955; Balabkins, 1988; Hodgson, 2001). Sin embargo, la traducción inglesa, que es la versión que he usado para esta obra, no apareció hasta 1885, lo que refleja el dominio de la doctrina del libre comercio en el Reino Unido a mediados del siglo XIX. <<

[6] También resultan interesantes por el sorprendente grado de sofisticación en su explicación del papel de las políticas públicas y de las instituciones en el desarrollo económico. Así, por ejemplo, List afirma: “Por más industriosos, ahorrativos, creativos e inteligentes que sean los individuos, no pueden compensar la falta de instituciones libres. La historia también enseña que la mayor parte de las capacidades productivas de los individuos provienen de las instituciones sociales y de las condiciones bajo las cuales se sitúan” (p. 107).
<<

[7] List, 1885, p. 39. <<

[8] Prosigue luego afirmando: “Esta política se aplicó con un éxito mayor o menor, más rápido o más tardío, justamente en proporción a si las medidas adoptadas se adaptaban más o menos adecuadamente al objetivo perseguido, y a si eran aplicadas y continuadas con mayor o menor energía y perseverancia” (p. 111). <<

[9] List, 1885, pp. 295-6. <<

[10] List, 1885, p. 99. <<

[11] Smith, 1937 (1776), pp. 347-8. <<

[12] List, 1885, pp. 99-100. <<

[13] Polanyi, 1957 (1944); Shonfield (1965). También se encuentra en algunas variantes del marxismo (por ejemplo, en la teoría de la historia de Marx más que en su teoría del valor de la mano de obra). <<

[14] La Ley de Wagner sostiene que hay una tendencia natural según la cual el tamaño relativo del gobierno crece con el desarrollo de la sociedad humana.
<<

[15] Véase Balabkins, 1988, capítulo 6, Tribe, 1995, Hodgson, 2001. <<

[16] Marhsall: *Principies of Economics* (Principios de la Economía), 8.^a edición. p. 768; citado en Hutchison, 1988, p. 529. <<

[17] Balabkins, 1988, capítulo 6; Hodgson, 2001, Dorfman, 1955, Balabkins (1988, p. 95) cita una investigación realizada en 1906 que demuestra que la mitad de los estadounidenses que estudiaron ciencias sociales en Europa estudiaron en Alemania. <<

[18] Balabkins, 1988, p. 95, Conkin, 1980, p. 311. <<

[19] Balabkins, 1988, p. 95; Cochran y Millar, 1942, p. 260, Conkin, 1980, p. 311; Garraty y Carnes, 2000, p. 562. <<

[20] Véase una selección de las primeras obras clave en este terreno en Agarwala y Singh (1958). <<

[21] Véase la explicación de estas teorías en Lewis, 1955; Rostov, 1960, Kuznets, 1965, íd., 1973. <<

[22] Gerschenkron, 1962; Hirschman, 1958, Kindleberger, 1958. <<

[23] Véase, por ejemplo: Supple, 1963; Falkus, 1968. <<

[24] Fei y Ranis, 1969. <<

[25] Tales como Senghaas, 1985, Bairoch, 1993; Weiss y Hobson, 1995; Amsden, 2001. Sin embargo, los tres primeros estudios reseñados no son tan abarcadores como esta obra. Bairoch, aunque cubre una amplia gama de países, se centra principalmente en la política comercial. Senghaas considera una gama incluso más amplia de países, pero sus observaciones sobre ellos, exceptuando los países escandinavos, son más bien sucintas. Weiss y Hobson cubren una amplia gama de políticas —industrial, comercial y fiscal—, pero cubren una gama de países relativamente limitada: el Reino Unido, Francia, Prusia, Japón, Rusia y Estados Unidos. El estudio de Amsden contiene muchas referencias puntuales a las experiencias históricas de los países desarrollados, pero se centra principalmente en la experiencia histórica de los países en desarrollo. <<

[26] Por ejemplo, pocas personas discutirán el hecho de que alcanzar una estabilidad macroeconómica mediante políticas presupuestarias y monetarias apropiadas es un prerrequisito para el desarrollo, aunque no estoy de acuerdo con definir la estabilidad macroeconómica en un sentido estrecho, limitado a la obtención de unas tasas muy bajas de inflación (digamos, de menos del 5 por ciento), como hace la actual ortodoxia (véase también Stiglitz, 2001a, pp. 23-5). <<

[1] La de Sachs y Warner (1995) es una de las versiones de esta cuestión más equilibradas y mejor informadas, pero en último término equivocada. Bhagwati (1985, 1998) ofrece una versión menos equilibrada pero probablemente más representativa. Pueden encontrarse estudios de importantes decisores políticos internacionales que exponen este punto de vista en Bhagwati y Hirsch (1998), un volumen de ensayos recopilados en honor de Arthur Dunkel, quien supervisó la Ronda Uruguay (1986-93) cuando era director general del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade “Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio”). Los artículos de De Clercq y Ruggiero arriba citados forman parte de esta recopilación. <<

[2] De Clercq, 1998. p. 196. <<

[3] De Clercq, 1998, pp. 201-2. <<

[4] El desafortunado vínculo entre intervencionismo estatal y autocracia, según esta versión de la historia, se rompió más tarde, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando las autoridades estadounidenses de ocupación en estos países disolvieron los cárteles, al darse cuenta de que habían estado en la raíz del fascismo. <<

[5] Sachs y Warner, 1995, pp. 11-21. <<

[6] Bhagwati, 1998, p. 37. <<

[7] La expresión está tomada de Sachs y Warner, 1995, p. 3. <<

[8] Sachs y Warner (1995) sitúan esta “edad de oro” en el período 1850-1914.
<<

[9] Ruggiero, 1998. p. 131. <<

[10] Véase una explicación clásica sobre la actualización en Abramovitz, 1986, íd., 1989. <<

[11] Pongo la palabra “ilegal” entre comillas, dado que la legalidad en este caso estaba referida a las leyes británicas, cuya legitimidad podría no ser (y en la práctica desde luego no lo era) aceptada por otros países. <<

[12] Kindleberger, 1996, p. 109. <<

[13] Ramsay, 1982, p. 59, Davis, 1999, p. 348. <<

[14] Ramsay, 1982, p. 59. <<

[15] Esto recuerda las políticas usadas por Japón y Corea durante el período de posguerra para controlar el “consumo de lujo”, especialmente en lo que respecta a los bienes de lujo importados. Véase al respecto Chang. 1997. <<

[16] Davies, 1999, p. 349; véase también Davis, 1966, p. 281. <<

[17] Debo agradecer a Erik Reinert por recomendarme este libro tanto en su obra (por ejemplo, Reinert, 1996) como personalmente. <<

[18] Defoe, 1728, pp. 81-101. <<

[19] Defoe, 1728, p. 94. Sin embargo, Defoe da una explicación errónea de los hechos. Antes de su coronación en 1485, Enrique VII pasó sus años de exilio en Inglaterra y en Francia, no en Burgundy (Gunn, 1995. p. 9). Dado que Burgundy tenía una larga vinculación con los yorkistas (Elton, 1997, pp. 5-6), habría sido en cualquier caso imposible que el joven Enrique, un lancasteriano que huía del régimen yorkista, buscara exilio en Burgundy. Desde luego, este error factual de Defoe no cambia la cuestión básica de que el centro de los esfuerzos británicos por actualizar su industria durante el reinado de Enrique VII eran los Países Bajos, incluyendo Burgundy. Agradezco a Tom Penn por llamarme la atención sobre esta importante cuestión. <<

[20] Según Defoe, Enrique VII “puso la manufactura de lana en pie en varias partes en su país, particularmente en Wakefield, Leeds y Hallifax, en el oeste Riding de Yorkshire, un país adecuado para esta situación particular, adaptado al trabajo, al estar lleno de innumerables fuentes, minas de carbón y otras cosas apropiadas para llevar a cabo semejante empresa” (Defoe, 1728, p. 96). <<

[21] Según Defoe, Enrique VII “buscó en secreto una gran cantidad de extranjeros que estaban perfectamente cualificados en la manufactura, para venir e instruir a su propio pueblo aquí en sus comienzos” (Defoe, 1728, p. 96). <<

[22] Ramsay, 1982, p. 61. <<

[23] Enrique VII se dio cuenta de que “los *flamencos* eran viejos en el negocio, con mucha experiencia, y que se movían en una y otra dirección hacia nuevas suertes y tipos de bienes, que los *ingleses* no podían conocer en la actualidad, y cuando los conocían, no tenían las habilidades necesarias para imitarlos: Y que por lo tanto debía proceder de forma gradual” (Defoe, 1728, p. 96). Por lo tanto, él “sabía... que era una empresa de tal magnitud que bien merecía la mayor prudencia y precaución, que no debía intentársela a la ligera, por lo que no debía impulsarse con demasiado ardor” (ibídem, p. 96). <<

[24] Enrique VII “no prohibió inmediatamente la exportación de lana a los *flamencos*, ni tampoco, hasta algunos años después, gravó la exportación de lana con más impuestos de los que antes tenían” (Defoe, 1728, p. 96). En lo que respecta a la prohibición a la exportación de lana virgen, Defoe dice que Enrique VII estaba “tan lejos... de poder cumplir su designio, que nunca pudo llegar a una prohibición total de exportar la lana en su reinado” (ibídem, p. 96). Así, pues, aunque Enrique VII “en determinado momento pretendió frenar la exportación de la lana, aceptó que se incumpliera su orden y más tarde retiró por completo la prohibición” (ibídem, p. 97). <<

[25] Defoe, 1728, pp. 97-8. <<

[26] Defoe, 1728, pp. 97-101. <<

[27] Las exportaciones de tejidos (en su mayor parte de lana) constituían alrededor del 70 por ciento de las exportaciones en 1700, y aún más del 50 por ciento de las exportaciones totales hasta la década de 1770 (Musson, 1978, p. 85). <<

[28] Véase Wilson (1984, pp. 164-5) sobre la evolución de las primeras Leyes de Navegación. <<

[29] Citado en List, 1885, p. 40. Según List, ésta “durante siglos había sido la máxima principal de la política comercial inglesa, como anteriormente había sido la de la política comercial de la República de Venecia” (ibídem, p. 40).
<<

[30] Véanse los detalles en Brisco, 1907, pp. 131-3, 148-55, 169-71, McCusker, 1996, p. 358, Davis, 1966, pp. 313-14, Wilson, 1984, p. 267. <<

[31] Resulta interesante que en el caso de sustancias para teñir, los impuestos a la importación se abolieron para ayudar a las industrias de teñido, mientras que los impuestos a la exportación se introdujeron “para que su exportación no ayudara a los fabricantes extranjeros” (Brisco, 1907, p. 139). <<

[32] Brisco señala que la primera prima a la exportación fue concedida durante el reinado de Guillermo y María para la exportación de cerveza, cerveza inglesa, cerveza de alta graduación, sidra y sidra de pera (1907, p. 153). Esta política se hizo famosa por el uso exitoso que se hizo de ella en los países de Asia Oriental tras la Segunda Guerra Mundial (véase el apartado 2.2.7). <<

[33] Brisco, 1907, p. 132. <<

[34] Hasta fines del siglo xvii la mayor parte de las exportaciones, igual que la mayor parte de las importaciones, se gravaban con un 5 por ciento. Guillermo III subió los impuestos a la importación hasta el 15-25 por ciento, pero mantuvo la tasa de exportaciones al 5 por ciento para la mayor parte de los productos (Davis, 1966, pp. 310-311). Las excepciones a la posterior abolición de los impuestos a la exportación bajo Walpole incluían el alumbre, el plomo, el mineral de plomo, la lata, la piel curtida, el carbón, los tejidos de lana blanca, las pieles y el pelo (para más detalles véase Brisco, 1907, p. 131, n. 1). <<

[35] Brisco señala que los subsidios a la exportación bajo el ministerio de Walpole no eran concedidos a industrias nacientes, sino a industrias ya establecidas (1907, p. 152). <<

[36] En palabras de Brisco, “Walpole entendió que, para vender con éxito en un mercado fuertemente competitivo, era necesario que los bienes fueran de alta calidad. El fabricante, demasiado ansioso por superaren ventas a su rival, tendería a bajar la calidad de sus productos, lo que, en último término, repercutiría en otros bienes hechos en Inglaterra. Sólo había una manera de asegurarse de que los bienes fueran de calidad alta, y era la de regular su fabricación mediante la supervisión gubernamental” (1907, p. 185). Una vez más, encontramos la moderna versión de esta política en países como Japón y Corea durante el período de posguerra, donde las agencias comerciales estatales no sólo actuaron como fuentes de información y canales de mercado, sino también como controladores de la calidad de los productos de exportación. <<

[37] Brisco, 1907. p. 129. <<

[38] Davis (1966) argumenta que el período entre 1763 y 1776 fue testigo de una particular proliferación de medidas proteccionistas, que según él influyeron en la construcción de la opinión de Adam Smith sobre el mercantilismo en su *Wealth of Nations* [La Riqueza de las Naciones], publicada en 1776. <<

[39] La exportación británica de productos de algodón textil a las Indias Orientales, la mayor parte de los cuales iban a parar a la India, aumentó de un 6 por ciento de las exportaciones totales de textiles de algodón tras las Guerras Napoleónicas (alrededor de 1815), a un 22 por ciento en 1840 y a más del 70 por ciento tras 1873. (Véase Hobsbawm, 1999, p. 125). <<

[40] Por supuesto, en la mayor parte de los casos, el apoyo de los fabricantes al libre comercio era egoísta y no producto de su conversión intelectual al noble principio del libre comercio: mientras apoyaban el rechazo de la Ley del Trigo, los fabricantes de algodón mantuvieron su oposición a la libre exportación de maquinaria de algodón hasta el fin de la prohibición (impuesta por primera vez en 1774) en 1842 (Musson, 1978, p. 101; véase el apartado 2.3.3). <<

[41] Bairoch, 1993, pp. 20-1. <<

[42] El término proviene de Gallagher y Robinson, 1953. <<

[43] Kindleberger, 1978, p. 196. Véase un estudio clásico del papel de la teoría económica en el desarrollo de la política comercial británica entre 1750 y 1850 en Semmel, 1970. <<

[44] Kindleberger, 1975; Reinert, 1998. En 1840, Bowring aconsejó a los Estados miembros de la *Zollverein* alemana cultivar trigo y venderlo a los fabricantes británicos (Landes, 1998, p. 521). <<

[45] *The Political Writings of Richard Cobden* [Escritos Políticos de Richard Cobden], 1868, Ridgeway, Londres, vol. 1, p. 150, citado por Reinert, 1998, p. 292. <<

[46] Fielden, 1969, p. 82. <<

[47] Bairoch, 1993, p. 46. <<

[48] Véase Polanyi, 1957 [1944], capítulos 12-13. Polanyi sostiene que “no había nada natural en el *laissez-faire*; los libres mercados nunca pudieron haber existido simplemente permitiendo que las cosas siguieran su curso. De la misma manera que las fábricas de algodón —la principal industria de libre comercio— fueron creadas con ayuda de aranceles proteccionistas, ayudas a la exportación y subsidios indirectos a los salarios, el propio *laissez-faire* fue aplicado por el Estado. En los años treinta y cuarenta tuvo lugar no sólo una explosión de leyes que anulaban reglamentos restrictivos, sino también un enorme aumento de las funciones administrativas del Estado, que pasó a estar dotado de una burocracia central capaz de cumplir con las tareas impuestas por los partidarios del liberalismo. Para el utilitarista típico... el *laissez-faire* no era un método para obtener una cosa, era la cosa que quería obtenerse” (1957 [1944], p. 139). Véase también Perelman, 2000, sobre cómo los economistas clásicos apoyaron la intervención estatal, considerada necesaria para el establecimiento del sistema de mercado, especialmente la implantación de trabajadores a sueldo mediante la destrucción de la producción rural a pequeña escala. <<

[49] Fielden, 1969, p. 82. <<

[50] Sobre el ascenso y caída de la Liga para la Reforma Arancelaria y el papel que tuvo Chamberlain en ella, véase Clarke, 1999. <<

[51] Bairoch, 1993, p. 82. <<

[52] Bairoch, 1993, p. 30. <<

[53] Trebilcock, 1981, p. 83. <<

[54] North, 1965, p. 694. <<

[55] Evidentemente, no hay una sencilla correspondencia uno a uno entre la posición “material” de alguien y su posición intelectual. Pese a ser un propietario de esclavos sureño, Jefferson era muy favorable a la protección de la industria naciente. En cambio, a pesar de proceder de la parte manufacturera del norte del país y de ser un famoso inventor industrial, Benjamin Franklin no apoyó la protección de la industria naciente. Sin embargo, Franklin llegó a apoyar la protección de la industria manufacturera estadounidense debido a que la industria estadounidense nunca sería capaz de competir con la europea, que podía salvarse pagando salarios de subsistencia, mientras que la estadounidense no podía hacerlo, dada la abundancia de tierra y la escasez de mano de obra. Véase Kaplan (1931, pp. 17-27). <<

[56] Corden, 1974, capítulo 8; Freeman, 1989; Reinert, 1996. Desde luego, hubo pensadores antes que Hamilton que plantearon algunos elementos del argumento de la industria naciente en sus escritos. Sobre ellos véase Reinert, 1995. Según Bairoch (1993), entre los Informes de Hamilton y el Sistema Nacional de Economía Política de List hubo otros escritos que abogaban por la protección de la industria naciente, obra de autores como el alemán Adam Müller y los franceses Jean-Antoine Chaptal y Charles Dupin (p. 17). <<

[57] Henderson, 1983; Reinert, 1998. Véanse más detalles sobre la vida y la obra de List en Henderson, 1983. El argumento completo de List fue publicado en *The National System of Political Economy* [El Sistema Nacional de Economía Política], en 1841. Sin embargo, según Spiegel (1971), la primera versión de su argumento a favor del desarrollo del “poder productivo” nacional apareció en un libro que escribió para los proteccionistas de Pensilvania en 1827, *Outlines of American Political Economy* (pp. 362-3). <<

[58] Bairoch (1993, p. 17) atribuye a Hamilton la invención del término “industria naciente”. <<

[59] Dorfman y Tugwell, 1960, pp. 31-2; Conkin, 1980, pp. 176-7. <<

[60] Según Elkins y McKittrick, “a medida que la concepción hamiltoniana se iba revelando —una importante deuda consolidada, un poderoso banco nacional, impuestos sobre el consumo, manufacturas subsidiadas por el Estado y a la larga, incluso, un ejército regular— la influencia de Walpole era demasiado obvia como para pasar desapercibida. Fue para resistirse a ella y a todo lo que parecía implicar que la ‘convicción Jeffersoniana’ fue establecida” (1993, p. 19). <<

[61] Garraty y Carnes, 2000, pp. 139-40. <<

[62] Garraty y Carnes, 2000, pp. 153-5, 210; Bairoch, 1993, p. 33. <<

[63] Garraty y Carnes, 2000, p. 210; Cochran y Miller, 1942, pp. 15-16. <<

[64] Bairoch, 1993. p. 33. <<

[65] Garraty y Carnes, 2000, p. 210. <<

[66] Cochran y Miller, 1942, p. 16. <<

[67] Garraty y Carnes, pp. 219, 221. <<

[68] Bairoch, 1993, p. 34; Garraty y Carnes, 2000, pp. 262-3, 328; Cochran y Miller, 1942, p. 18. <<

[69] Garraty y Carnes, p. 335; Bairoch, 1993, pp. 34-5; Luthin, 1994, p. 611.

<<

[70] Aunque se instauró un servicio regular de transatlánticos a vapor en 1838, los barcos a vapor solo pasaron a reemplazar a los barcos a vela como principales medios de transporte marítimo en la década de 1870 (O'Rourke y Williamson, 1999, pp. 33-4). <<

[71] Garraty y Carnes, 2000, p. 405. <<

[72] Luthin, 1944, pp. 614-24. Debería recordarse que, como una coalición entre los *whigs* (liberales) proteccionistas y los demócratas occidentales que querían la libre distribución de tierras públicas pero en general querían el libre comercio, el Partido Republicano en sus primeras épocas *no* era un partido abiertamente proteccionista. <<

[73] El texto decía que “en tanto que proporciona ingresos para el mantenimiento del gobierno general mediante derechos de aduana sobre las importaciones, una política sensata requiere un ajuste tal de estas importaciones que aliente el desarrollo de los intereses industriales del país; y nosotros recomendamos esa política de intercambios nacionales, que asegura un buen salario al trabajador, unos precios remuneradores a la agricultura, a los mecánicos y fabricantes una recompensa adecuada a sus habilidades, trabajo y capacidad empresarial y a la nación, la prosperidad comercial y la independencia” (citado en Borit, 1966, p. 309). <<

[74] Luthin, 1944, pp. 616-18; Borit, 1966, pp. 302, 309-331. Un testigo presencial manifestó: “Las delegaciones de Pensilvania y de Nueva Jersey estuvieron formidables en su apoyo a la solución arancelaria y su hilaridad resultó contagiosa, extendiéndose finalmente a todo el vasto auditorio”. Otro escribió: “La escena esta tarde cuando la lectura del punto sobre ‘Protección a las Industrias Nacionales’ de la plataforma no tuvo precedentes. Mil lenguas chillaron, diez mil sombreros, gorras y pañuelos se agitaron con el más salvaje fervor. Frenético alborozo”. Ambos están citados en Luthin, 1944, p. 617. <<

[75] Luthin, 1944, pp. 610-11; Frayssé, 1986, pp. 99-100. Uno de los consejeros económicos de Lincoln fue el famoso economista proteccionista Henry Carey (véase abajo). Lincoln llegó incluso a nombrar a un estrecho asociado de Carey para un puesto en el Tesoro a cargo de los aranceles, aunque se sabe que Carey se sintió frustrado ante la falta de voluntad de Lincoln de llevar las cosas tan lejos como él hubiera querido (Luthin, 1944, pp. 627-9). Han quedado registradas las siguientes palabras de Carey: “El proteccionismo hizo presidente al señor Lincoln. El proteccionismo le ha dado todo el éxito que ha conseguido; sin embargo, él nunca, en la medida en que pueda yo recordar, le dedicó una sola palabra de agradecimiento. Cuando él y el proteccionismo separen sus caminos, el presidente irá al paredón” (carta a Noay Swayne, copia incluida en carta de Swayne a Carey, 4 de febrero de 1865, *Carey Papers*, sección 78; citado en Luthin, 1944, p. 629). <<

[76] El Partido Republicano sólo se constituyó en 1856 a partir de una alianza entre intereses manufactureros norteros y pequeños granjeros del Oeste. <<

[77] Luthin, 1944, pp. 624-5; Borit, 1966, pp. 310-12. <<

[78] Garraty y Carnes, 2000, pp. 391-2, 414-15; Foner, 1998, p. 92. En respuesta a un editorial de prensa que urgía a la inmediata emancipación de los esclavos, Lincoln escribió: “Si pudiera salvar a la Unión sin liberar a ningún esclavo lo haría, y si pudiera salvarla liberando a todos los esclavos, lo haría, y si pudiera hacerlo salvando a algunos y dejando a otros librados a su suerte, también lo haría” (Garraty y Carnes, 2000, p. 405). <<

[79] Cochran y Miller, 1942, p. 106. <<

[80] Sin embargo, el aumento se consideró tan exageradamente alto que incluso el parlamentario Justin Morrill, uno de los arquitectos de la Ley de Aranceles de 1862, comentó, en 1870, según se ha consignado, que “es un error de los partidarios de un arancel sensato insistir en las tasas extremas impuestas durante la guerra” (originalmente citado en F. Taussig, *The Tariff History of the United States* [La historia de los aranceles de Estados Unidos], Putnam, 1903; citado en Cochran y Miller, 1942, p. 106). <<

[81] Y al menos para el período siguiente, no podemos subestimar la protección natural acordada a los productores manufacturados de Estados Unidos por la enorme distancia de Europa, dados los elevados costes de transporte (Bairoch, 1993, p. 35). <<

[82] Bairoch, 1993, p. 37. <<

[83] Bairoch, 1993, pp. 37-8. <<

[84] Bhawati, 1985, p. 22, 10. <<

[85] Kindleberger, 1990a, pp. 136-7. <<

[86] Quiero agradecer a Irfan ul Haque por llamarme la atención sobre esta cuestión. <<

[87] Lipsey, 2000, pp. 726-7. <<

[88] Bairoch, 1993, pp. 37-8. <<

[89] Bairoch, 1993, pp. 52-3. Según Bairoch, el tercer período de crecimiento más rápido de veinte años de duración fue el de 1850-70 (1,8 por ciento). Sin embargo, el registro de este período es más difícil de valorar que el de los otros dos. En primer lugar, el período 1850-61 fue un período de proteccionismo relativamente (pero sólo relativamente) bajo, mientras que el de 1862-70 tuvo un incremento considerable de la protección. Además, este período incluye los períodos de la Guerra Civil (1861-65) y la reconstrucción de posguerra y, por lo tanto, no puede ser tratado de la misma forma que otros períodos. <<

[90] Véase O'Rourke, 2000. Los diez países son: Austria, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Noruega, Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos.
<<

[91] El papel de los aranceles en el desarrollo de los productos textiles de algodón hadado lugar a un debate candente. Taussig fue el primero en argumentar que probablemente ya en 1824, y casi con seguridad en 1832, la industria había alcanzado una firme posición en la cual pudo enfrentarse a los competidores extranjeros en situación de igualdad” (1892, p. 136). Bils cuestionó esta afirmación y concluyó su estudio con la afirmación de que “la eliminación de aranceles... habría reducido el valor añadido de los textiles en, como mínimo, tres cuartas partes. Lo que esto implica es que alrededor de la mitad del sector industrial de Nueva Inglaterra cayó en la bancarrota” (1984, p. 1045). Irwin y Temin (2000) se ponen del lado de Taussig y sostienen que los productores textiles de algodón estadounidenses habrían sobrevivido la abolición arancelaria porque se especializaban en diferentes productos que los fabricantes británicos. Sin embargo, la diferencia entre ellos y Bils no es realmente tan importante como parece a primera vista. Irwin y Temin no contradicen la opinión de Bils de que los productores estadounidenses no podían competir con los productores británicos en segmentos del mercado con alto valor añadido. Simplemente comentan que la mayor parte de los productores estadounidenses no se encontraban realmente en esos segmentos. <<

[92] Engerman y Sokoloff, 2000, p. 400; Lipsey, 2000, p. 726. Ésta es la razón, presumiblemente, por la cual al comienzo de la Guerra Civil la industria textil de lana de Nueva Inglaterra estaba en general bastante satisfecha con la protección moderada acordada por la ley arancelaria de 1857, en la medida en que el arancel sobre las materias primas seguía siendo bajo. En cambio, estados como Pensilvania, Nueva Jersey, partes de Maryland y Virginia Occidental (con sus intereses mineros), en los que la nueva generación de industrias pesadas crecía en torno al eje hierro-carbón, eran muy decididamente proteccionistas (véase Luthin, 1944, pp. 615-20). <<

[93] Kozul-Wright, 1995, pp. 100-2, esp. p. 101, n. 37. <<

[94] Shapiro y Taylor, 1990, p. 866; Owen, 1966, capítulo 9; Mowery y Rosenberg, 1993. <<

[95] Owen, 1966, pp. 149-50. <<

[96] Mowery y Rosenberg, 1993, tabla 2.3. <<

[97] Shapiro y Taylor hacen un excelente resumen de esta cuestión: “Boeing no sería Boeing ni IBM sería IBM ni en sus logros militares ni en los comerciales sin los contratos del Pentágono y el apoyo de la investigación civil” (1990, p. 866). <<

[98] Véase <http://www.pharma.org/publications>. <<

[99] Spiegel, 1971, p. 364. <<

[100] Conkin, 1980, p. 188. El mejor ejemplo de ese proteccionismo extremo fue el de Willard Phillips, quien, junto con Calvin Colton, fue uno de los más famosos activistas a favor de la protección de la industria naciente a principios del siglo XIX. Phillips publicó uno de los dos o tres primeros manuales de economía en Estados Unidos, *A Manual of Political Economy* [Manual de economía política] (Conkin, 1980, p. 178). <<

[101] Véase arriba: sobre la vida y la obra de Carey, véase también; Kaplan, 1931. <<

[102] Carta a Weydemeyer, 5 de marzo de 1852, en K. Marx y F. Engels: *Letters to Americans, 1848-95. A Selection* [Cartas a los estadounidenses, 1848-95: una selección], Nueva York, International Publishers, 1953, citado en Frayssé, 1994, p. 224, n. 46. <<

[103] Reinert, 1996, p. 5. <<

[104] Reinert, 1998, p. 296. La fuente original es F. List, *Gesammelte Werke*, vol. v, p. 338. <<

[105] Conkin, 1980, pp. 287-8. <<

[106] Luthin, 1944, p. 616. <<

[107] Trebilcock, 1981, p. 41; véase también Blackbourn, 1997, p. 117. Sin embargo, Tilly cita la tesis doctoral escrita en Alemania por T. Ohnishi en la Universidad de Göttingen, que demuestra lo que él llama “sorprendentemente significativos” (y crecientes) efectos protectores del arancel de la Unión Comercial Prusiana, que constituyó la base del arancel de la *Zollverein* (Tilly, 1991. p. 191). <<

[108] Kindleberger, 1978, p. 196; Fielden, 1969, pp. 88-90. <<

[109] El texto de Taylor (1955) es un clásico sobre la política de Bismarck. <<

[110] Blackhourn, 1997, p. 320. <<

[111] Trebilcock, 1981, p. 26. <<

[112] Henderson, 1963, pp. 136-152. <<

[113] Trebilcock, 1981, p. 26. <<

[114] Henderson, 1963; Trebilcock, 1981, pp. 27-9. <<

[115] Trebilcock, 1981, pp. 27-8; Kindleberger, 1978, p. 192; íd. 1996, p. 153. Especialmente exitoso fue el apoyo a la producción de locomotoras. En 1841, cuando August Borsig estableció su fábrica de locomotoras con ayuda de Beuth, las 20 locomotoras en servicio de Alemania eran importadas. En 1854 ninguna locomotora era importada. Borsig produjo 67 de 69 locomotoras compradas en Alemania y exportó seis a Polonia y cuatro a Dinamarca, “un ejemplo clásico de sustitución de importaciones eficaz que conduce a la exportación” (Kindleberger, 1996, p. 153). <<

[116] Trebilcock, 1981, pp. 28-9, 76. Vale la pena señalar que la escasez de ese talento fue también una de las cosas que motivó el establecimiento de empresas estatales en muchos países en desarrollo en el período inmediato a la posguerra. (Para un tratamiento más exhaustivo de esta cuestión véase Chang y Singh, 1993). <<

[117] Milward y Saul, 1979, p. 417. <<

[118] Kindleberger, 1978, p. 191; Balabkins, 1988, p. 93. La reorientación de la enseñanza es similar a la que tuvo lugar en Corea en la década de 1960. En esa época, el gobierno coreano aumentó las plazas de las universidades para los estudios de ciencias y tecnologías en relación a las humanidades y ciencias sociales. A resultas de ello, la relación entre los dos grupos de materias cambió desde alrededor del 0,6 a 1 a principios de la década de 1960 hasta 1 a 1 a principios de la década de 1980. (Véase You y Chang, 1993, para más detalles). <<

[119] Kindleberger, 1978, pp. 199-200. <<

[120] Milward y Saul, 1979, p. 418. <<

[121] Trebilcock, 1981, pp. 77-8. <<

[122] Sobre el papel de los Junkers en la burocracia prusiana véase Dorwart, 1953; Feuchtwanger, 1970; Gothelf, 2000. <<

[123] Trebilcock, 1981, pp. 79-80. <<

[124] Tilly, 1996, p. 116. <<

[125] Sin embargo, este intento, organizado por el legendario financiero escocés John Law de la Mississippi Company, dio lugar a represalias por parte de los británicos, quienes en 1719 introdujeron una prohibición a la emigración de trabajadores cualificados y, especialmente, al intento de contratar a esos trabajadores para desempeñar puestos de trabajo en el extranjero (“soborno”) (véase el apartado 2.3.3 para más detalles). <<

[126] Véase Milward y Saul, 1979, pp. 270; Fohlen, 1973, pp. 68-9. <<

[127] Milward y Saul, 1979. p. 284. <<

[128] Milward y Saul, 1979, pp. 284-5. <<

[129] Kindleberger, 1978, pp. 199-200. <<

[130] Nye, 1991, p. 25. <<

[131] En aparente contradicción con la tabla 2.1, la tabla 2.2 muestra que seguía habiendo cierta protección en la economía británica. Esto es así porque el libre comercio sólo fue absoluto en el caso de los productos manufacturados (tal como se mostraba en la tabla 2.1) y aún seguían en pie algunos “ingresos arancelarios” para bienes de lujo. Véase, para más detalles, la primera cita de Fielden (1969) hacia el final del apartado 2.2.1. <<

[132] Irwin (1993) cuestiona la conclusión de Nye basándose en varios motivos. La más importante de sus críticas es que la mayor parte de los aranceles británicos que siguieron en pie tras la década de 1840 eran “aranceles a los ingresos”, impuestos a artículos de lujo, y por lo tanto tuvieron poco impacto en los incentivos industriales. Sin embargo, en su réplica, Nye (1993) señala que incluso los aranceles a los ingresos pueden tener un impacto significativo en la estructura industrial, y que no fue hasta la década de 1860 cuando los aranceles británicos se convirtieron principalmente en aranceles a los ingresos, por lo que su argumento era válido al menos hasta 1860. <<

[133] Trebilcock, 1981, p. 184; Bury, 1964, capítulo 4; Cameron, 1953. Cameron describe el Crédit Foncier como “virtualmente una agencia del gobierno” (1963, p. 462). <<

[134] Véase Kindleberger (1975) para más detalles sobre la elaboración del tratado. <<

[135] Kuisel, 1981, p. 18. <<

[136] Kuisel, 1981, pp. 9-10, 12-13. <<

[137] Kuisel, 1981, p. 14. <<

[138] Kuisel, 1981, p. 18; Dormois, 1999, p. 71. <<

[139] Sobre la experiencia francesa de posguerra véanse, entre otros: Shonfield, 1965; Cohen, 1977; Hall, 1986. Probablemente a resultas de esta amarga experiencia de ser superado por quien fuera su rival durante todo el siglo, muchos comentaristas británicos (ya sean filofranceses o no) destacan el contraste entre su propio enfoque de *laissez-faire* y el *étatisme* o *dirigisme* de Francia, ignorando, por consiguiente, el hecho de que el Estado francés había sido un Estado casi tan poco intervencionista (y en algunos aspectos aún más que ello) como el Estado británico durante el siglo y medio que transcurrió entre la Revolución Francesa y la Segunda Guerra Mundial. <<

[140] Gustavson, 1986, pp. 15, 57. <<

[141] Gustavson, 1986, p. 65. <<

[142] Bohlin, 1999, p. 155. <<

[143] Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 869; Bohlin, 1999. p. 156. <<

[144] Liepman, 1938, citado por Bairoch (1993), p. 26, tabla 2.3. La fuente original es H. Liepmann: *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe* [Los niveles arancelarios y la unidad económica de Europa), Londres, 1938. Los países incluidos son Austria-Hungría, Bélgica, Bulgaria, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Rumanía, Rusia, Serbia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Quedan excluidos Dinamarca, Noruega, Portugal y los Países Bajos. Entre ellos, Portugal y los Países Bajos eran mucho menos proteccionistas que Suecia. Sobre todo Dinamarca era menos proteccionista, pero tenía unos aranceles industriales bastante elevados. Noruega tenía aranceles elevados. <<

[145] Baumol *et al.*, 1990, p. 88, tabla 5.1. Los 16 países, en orden alfabético, son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. <<

[146] Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 871, Heckscher, 1954, p. 259; Bohlin, 1999, p. 158. <<

[147] Samuelsson, 1968, pp. 71-6; Bohlin, 1999. p. 153. <<

[148] Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 871; Heckscher, 1954, p. 259; Bohlin, 1999, p. 158. <<

[149] Gustavson, 1986, pp. 71-2; Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 870. Sobre la colaboración público-privada en las economías de Asia Oriental, véase la obra clásica de Evans (1995). <<

[150] Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 870. <<

[151] Véase Fransman y King (1984) para las obras pioneras sobre “capacidades tecnológicas”, Lall, 1992. <<

[152] Véase Korpi, 1983, Pekkarinen *et al.*, 1992; Pontusson, 1992. Sin embargo, Pontusson (1992) señala que la obra de la Comisión de Racionalización (1936-9) estableció algunos principios subyacentes a la llamada “política activa del mercado de trabajo” de los años de posguerra (pp. 46-7). <<

[153] LO (1963) es el documento que explica la estrategia en detalle. <<

[154] Edquist y Lundvall, 1993, p. 274. <<

[155] Milward y Saul, 1977, p. 174; Felden, 1969, p. 87. <<

[156] Hens y Solar, 1999, pp. 194, 197. <<

[157] Dhondt y Bruwier, 1973, pp. 350-1; Van der Wee, 1996, p. 65. <<

[158] Milward y Saul, 1977, p. 174; Fielden, 1969, p. 87. <<

[159] Boxer, 1965, capítulo 10. Kindleberger estima que la capacidad económica holandesa había alcanzado su punto culminante en 1730 (1990b, p. 258). <<

[160] Schmoller, de la Escuela Histórica Alemana, incluye una breve pero ilustrativa explicación de las políticas holandesas usadas para establecer su supremacía comercial: política colonial, política de navegación, la regulación del comercio en el levante y la regulación de la pesca del arenque y de la ballena (véase Schmoller, 1884, esp. pp. 52-3). <<

[161] Kindleberger, 1990b, p. 259; íd., 1996, pp. 100-4; Milward y Saul, 1977, p. 201. <<

[162] List, 1885, pp. 33-4; Wright, 1955. <<

[163] Dhondt y Bruwier, 1973, p. 329, 355. <<

[164] Van Zanden, 1996, pp. 84-5. <<

[165] Kossmann, 1978, pp. 136-8, Henderson, 1972, pp, 198-200. <<

[166] Para más detalles, véase Schiff, 1971. <<

[167] Van Zanden, 1996, pp. 84-5. <<

[168] Maddison, 1995. <<

[169] Van Zanden, 1996, pp. 179-80. <<

[170] Biucchi, 1973, pp. 464, 628. <<

[171] Milward y Saul, 1979, pp. 454-5. <<

[172] Biucchi, 1973, p. 629. <<

[173] Biucchi, 1973, p. 455. <<

[174] Biucchi, 1973, pp. 62, 630-1. <<

[175] Para más detalles véase Schiff, 1971. <<

[176] Véase Smith (1955) y Allen (1981) para más detalles. <<

[177] McPherson, 1987, pp. 31, 34-5. <<

[178] “Tan cautelosos eran los inversores privados que el capital se reunió en 1881 para la primera vía férrea privada, entre Tokio y Aomori, sólo después de que el gobierno prometiera construir la línea para los dueños con ingenieros del Departamento de Industria, liberar de impuestos a las tierras propiedad de la compañía y garantizar a la compañía un rendimiento neto del 8 por ciento anual en la línea entre Tokio y Sendai y por quince años en la línea de Sendai a Aomori” (Smith, 1955, p. 43). <<

[179] McPherson, 1987, p. 31; Smith, 1955, pp, 44-5. <<

[180] Por ejemplo, Landes, 1965, pp. 100-6. <<

[181] Smith, 1955, p. 103. <<

[182] De ellos, 205 eran consejeros técnicos, 144 maestros, 69 gestores y administradores y 36 trabajadores cualificados (Allen, 1981, p. 34). <<

[183] McPherson, 1987, p. 30. <<

[184] Véase Westney, 1987, capítulo 1, y McPherson, 1987, p. 29, para más detalles. <<

[185] Allen, 1981, p. 133, y McPherson, 1987, p. 29, para más detalles. <<

[186] Allen, 1981, pp. 133-4, <<

[187] Johnson, 1982, pp. 105-6; McPherson, 1987, pp. 32-33. <<

[188] Johnson, 1982, pp. 105-15. <<

[189] McPherson, 1987, pp. 35-6. <<

[190] Maddison, 1989. Los 16 países son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. <<

[191] Según las estimaciones, el PIB japonés (no el per cápita) de 1945 cayó a un 48 por ciento de la cima alcanzada en 1943. Esto fue, sin embargo, algo menos terrible de lo que ocurrió con Alemania, donde en 1946 el PIB era sólo un 40 por ciento de la cima a la que se había llegado en 1944, o con Austria, donde el PIB de 1945 era equivalente a sólo el 41 por ciento del los picos alcanzados en 1941 y 1944. (Véase Maddison, 1989, pp. 120-1, tabla B-2.) <<

[192] Toda la información de este párrafo proviene de Maddison, 1989, p. 35, tabla 3.2. <<

[193] Sobre la fase temprana de este debate véase Johnson, 1982; íd., 1984; Dore, 1986; Thompson, 1989, Amsden, 1989, Westphal, 1990; Wade, 1990, y Chang, 1993. Sobre la fase más reciente véase Banco Mundial, 1993; Singh, 1994; Lall, 1994; Stiglitz, 1996; Wade, 1996, y Chang, 2001b. <<

[194] Westphal, 1978; Luedde-Neurath, 1986; Amsden, 1989; Banco Mundial, 1993. <<

[195] Westphal, 1978; Luedde-Neurath, 1986; Chang, 1993. <<

[196] Chang, 1993; íd., 1994. <<

[197] Amsden y Singh, 1994; Chang, 1994; íd., 1999. <<

[198] Dore, 1986, Chang, 2001b. <<

[199] You y Chang, 1993. <<

[200] Chang, 1998a. <<

[201] Kim, 1993; Hou y Gee, 1993; Lall y Teubal, 1998; Chang y Cheema, 2002. <<

[202] Para más críticas a esas opiniones, véase Chang, 1999, íd., 2000. <<

[203] Véase Chang, 1998b; Chang *et al.*, 1998. <<

[204] List, 1885, p. 95. <<

[205] Brisco, 1907, p. 165. <<

[206] Brisco, 1907, p, 157. <<

[207] Garraty y Carnes, 2000, pp. 77-8. <<

[208] Lipsey. 2000, p. 723. <<

[209] Tras la independencia de Estados Unidos, Inglaterra intentó mantenerlo como proveedor de materias primas (especialmente algodón), razón por la cual dio apoyo al Sur en la Guerra Civil. <<

[210] La industria fue finalmente destruida durante la primera mitad del siglo XIX por la inundación de los mercados de los entonces superiores productos británicos, tras el fin, en 1813, del monopolio de la Compañía de las Indias Orientales (Hobsbawm, 1999, p. 27). <<

[211] Ramsay, 1982, p. 66; Rinert, 1995, p. 32, sobre Irlanda; Garraty y Carnes, 2000, pp. 77-8, sobre Estados Unidos. <<

[212] Brisco, 1907, p. 60. <<

[213] Bairoch, 1993, p. 89. <<

[214] Para más detalles véase Harnetty, 1972, capítulo 2. <<

[215] Hobsbawm, 1999, p, 129. <<

[216] Bairoch, 1993, p. 89. <<

[217] Little *et al.*, 1970, pp. 163-4; Banco Mundial, 1991, p. 102. <<

[218] Bairoch, 1993, pp. 41-2; Gallagher y Robinson, 1953, p. 11. La Convención de Balta Liman con Turquía en 1838 impuso aranceles a las importaciones turcas de un 3 por ciento (Fielden, 1969, p. 91). <<

[219] Jonson, 1982, p. 25. <<

[220] Bairoch, 1993, p. 42, Eyüp Özveren me ha señalado que la concesión de autonomía arancelaria a Turquía fue efectiva tan sólo en 1929. <<

[221] Amsden, 2001. <<

[222] Kindleberger, 1990b, p. 260. <<

[223] Véase Jeremy, 1977, y Harris, 1998, capítulo 18, para más detalles. <<

[224] Landes, 1969, p, 148. <<

[225] Sobre la Ley de Herramientas y la prohibición de sobornar, véase Harris, 1998, pp. 457-62; Jeremy 1977. Sobre el relajamiento y la abolición de la prohibición véase Kindleberger, p, 132; Landes, 1969, p. 148. Bert (1980, capítulo 9) proporciona una explicación bien informada sobre los debates políticos y académicos que rodearon la abolición de la prohibición a la exportación de maquinaria. <<

[226] Davids, 1995; De Vries y Van der Woude, 1997, pp. 348-9. <<

[227] Así, por ejemplo, en la década de 1750 John Holker, un ex oficial textil acabador y jacobino, fue nombrado Inspector General de Manufacturas Extranjeras por el gobierno francés. Aunque también aconsejaba a los productores franceses sobre problemas tecnológicos, su principal actividad bajo la eufemística denominación de su ocupación consistía en practicar el espionaje industrial y sobornar a trabajadores cualificados británicos (Harris, 1998, p. 21). <<

[228] Véase Landes, 1969; Harris, 1991; Bruland, 1991. <<

[229] Landes, 1969. <<

[230] Sobre la cuestión de las capacidades tecnológicas en los países en desarrollo véase Fransman y King, 1984; Lall 1992; Lall y Teubal, 1998. <<

[231] Véase Landes, 1969, pp. 150-1, para más detalles. <<

[232] Sobre la controversia en torno al TRIPS véase Chang (2001a). Es evidente que los aspectos concretos de estas leyes que se consideren “deficientes” dependerán del punto de vista de cada uno. Así, por ejemplo, existen buenos argumentos a favor y en contra de las patentes de los productos de las industrias química y farmacéutica. <<

[233] Para más detalles véase Williams, 1896; Penrose, 1951; Schiff, 1971; McLeod, 1988; Crafts, 2000, y Sokoloff y Khan, 2000. <<

[234] Estados Unidos no se adaptó por completo a la Convención de Berna sobre derechos de propiedad intelectual internacionales (1886) hasta 1988, cuando abolió finalmente el requisito de que los derechos registrados de los libros correspondieran sólo a libros impresos en Estados Unidos o tipografiados con planchas estadounidenses (Sokoloff y Khan, 2000, p. 9). <<

[235] Véase Landes, 1969, p. 328. Hay que destacar que en esa época los británicos criticaban a Alemania no sólo por recurrir al espionaje industrial y por violar la ley de marcas registradas sino también por exportar bienes fabricados por mano de obra carcelaria (recuérdese la reciente disputa entre Estados Unidos y China por ese motivo). <<

[236] Kindleberger, 1978, p. 216. <<

[237] Williams, 1896, p. 137. <<

[238] Kindleberger, 1978, p. 216. <<

[239] Williams, 1896, p. 138. <<

[240] Kindleberger (1964, capítulo 15) brinda una argumentación clásica sobre esta cuestión. Evidentemente, casi todo, desde la situación de los depósitos de carbón en el caso de Europa occidental (Pomeranz, 2000) hasta las variedades de los cultivos confucianos en el caso de Japón (Morishima, 1982), se ha usado para explicar el éxito industrial. <<

[241] Little *et al.* (1970, pp. 162-9) y Banco Mundial (1991, pp. 97-8) son dos notorias excepciones. <<

[242] Little *et al.*, 1970, pp. 163-4. <<

[243] Banco Mundial, 1991, p. 97, cuadro 5-2. Los doce países en cuestión son, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, los Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido. <<

[244] Véase una evaluación de las constricciones adicionales impuestas por el acuerdo de la OMC sobre opciones políticas por parte de los gobiernos de los países en desarrollo en Akyuz *et al.*, 1998; Amsden, 2000; Chang y Cheema, 2002. <<

[245] Nótese que hasta la Segunda Guerra Mundial prácticamente ninguno de los actuales países en desarrollo tenía autonomía en política comercial debido a su estatuto colonial o a los tratados desiguales. Por lo tanto, carece de sentido tratarlos al mismo nivel que los actuales países en desarrollo. Véase el apartado 2.3.2 para más detalles. <<

[246] Véase Maddison, 1995. <<

[247] Por ejemplo, los ingresos per cápita medidos en dólares de 1999 en Japón y en Finlandia en 1820 eran de 704.759 dólares respectivamente, en tanto que los del Reino Unido y los Países Bajos eran de 1.756 dólares y 1.561 —una proporción de menos de 2,5 a 1—. En 1913 la brecha entre Japón (1.334 dólares) o Portugal (1.354 dólares) y el Reino Unido (5.032 dólares) o Estados Unidos (5.505 dólares) aumentó a una proporción de alrededor de 4 a 1. Para más detalles de las estimaciones de ingresos históricos de Maddison, véase la tabla 3.7, en el capítulo 3 de esta obra. <<

[248] En términos de paridad de poder de compra (en dólares de 1999), los ingresos per cápita de Estados Unidos, Suiza y Japón fueron de 31.910, 28.760 y 25.170 dólares respectivamente. Traducido a dólares actuales, la brecha está entre 100 a 400 a 1. En dólares actuales, los ingresos per cápita de 1999 fueron de 38.380 dólares en Suiza, 32.030 dólares en Japón y 31.910 dólares en Estados Unidos, en tanto que fueron de 100 dólares en Etiopía, 180 dólares en Malawi y 260 dólares en Tanzania. <<

[249] Maddison, 1995. <<

[250] Banco Mundial, 1991, véase también Maddison, 1995. <<

[251] Véase Maddison, 1995, sitio web del Banco Mundial. <<

[1] Banco Mundial (2002) es el ejemplo más reciente. <<

[2] Kapur y Webb, 2000. <<

[3] Véase una revisión de estos estudios en Aron (2000). Las variables institucionales suelen estar representadas por diversos “índices” contruidos por consultorías e institutos de investigación basados en informes de expertos o empresarios (véanse explicaciones detalladas sobre estos indicadores en Kaufmann *et al.*, 1999). <<

[4] Kaufman *et al.*, 1999; Aron, 2000; La Porta *et al.*, 1999; Rodrick, 1999. <<

[5] Por ejemplo, Kapur y Webb, 2000. <<

[6] Crafts (2000) es una excepción significativa, pero sólo cubre la experiencia del Reino Unido y está centrado en instituciones de control de la gestión financiera y empresarial. <<

[7] Bardhan (1993) hace un resumen conciso; Rueschmeyer, Stephens y Stephens (1992) tratan la cuestión de manera global; véase también Przeworski y Limongi, 1993. <<

[8] Incluso Rodrik, conocido por exponer la debilidad intelectual del EPID, concuerda con esta concepción ortodoxa y llega a sostener que, en tanto que “meta-institución” que contribuye a construir mejores instituciones, la democracia es la única “condicionalidad institucional” apropiada que las IFI pueden vincular a su ayuda financiera (véase Rodrik, 1999b). <<

[9] Kent, 1939. <<

[10] Daunton, 1995, pp. 477-8. <<

[11] Clark, 1996, p. 64. <<

[12] Ritter, 1990; Kreutzer, 1996. <<

[13] Garraty y Carnes, 2000, pp. 445-473; Foner, 1998, p. 154; Kruman, 1991, p. 1.045. <<

[14] Linz, 1995; Carr, 1980. <<

[15] Neborvik, 1986, p. 125. <<

[16] Foner, 1998, p. 74. <<

[17] Véase más arriba; véase también Therborn, 1977; Silbey, 1995. <<

[18] Por ejemplo, en 1814, alrededor del 45 por ciento de los hombres estaban facultados para votar en Noruega (Nerbørvik, 1986, p. 119). Compárese este dato con las cifras (arriba citadas) correspondientes al Reino Unido (18 por ciento en 1832. Véase *íd.*, p. 125; Kreutzer, 1996. <<

[19] Kreutzer, 1996. <<

[20] O'Leary, 1962, pp. 23-5. <<

[21] Searle, 1979-80, y Howe, 1979-80. <<

[22] También incluyó la transformación de extranjeros en ciudadanos mediante el soborno, que se hacía “con no más solemnidad y bastante más celeridad que la que se usa al convertir un puerco en cerdo enlatado en una casa de envasado de Cincinnati”, según el periódico *New York Tribune* en 1868 (Cochran y Miller, 1942, pp. 159). Véase también Cochran y Miller, 1942, pp. 158-9; Benson, 1978. <<

[23] Garraty y Carnes, 2000, p. 472. La venta libre de votos estaba especialmente extendida en las décadas de 1860 y 1870. El grupo de asamblearios corruptos de ambos partidos, llamado “La caballería del caballo negro”, exigía 1.000 dólares por voto en acciones ferroviarias, y las intensas pujas hicieron subir los precios hasta 5.000 dólares por voto. El grupo introdujo también “leyes de castigo”, que, si se adoptaban, perjudicaban considerablemente los intereses de determinados individuos ricos o empresas, y luego exigían un pago para abrogar la ley. A resultas de ello, algunas empresas crearon grupos de presión encargados de comprar legislación, librándose así del chantaje. Véase Benson, 1978, pp. 59-60, para más detalles.

<<

[24] Banco Mundial (1997), capítulo 6, resume el actual debate sobre la cuestión desde la perspectiva del EPID. <<

[25] Weber, 1968; véase también Evans, 1995, capítulo 2, para más explicaciones sobre esta cuestión. <<

[26] Véanse algunas valoraciones críticas de la literatura sobre la NPG en Hughes (1994) y Hood (1995, 1998). <<

[27] Rauch y Evans (2000) presentan demostraciones estadísticas en apoyo de este argumento. <<

[28] Véase Kindleberger, 1984, pp. 160-1 (para Inglaterra), pp. 168-9 (para Francia); Dorwart, 1953, p. 192 (para Prusia). <<

[29] Anderson y Anderson, 1978. <<

[30] Finer, 1989. <<

[31] Cochran y Miller, 1941, pp. 156-60; Garraty y Carnes, 2000, pp. 253-4,;
Finer, 1989. <<

[32] Garraty y Carnes, 2000, p. 472; íd., pp. 581-3. <<

[33] Anderson y Anderson, 1978. <<

[34] Armstrong, 1973. <<

[35] Desde luego, esto no implica que el nepotismo fuera la razón de todos esos nombramientos. <<

[36] Feuchtwanger, 1970. p. 45. <<

[37] Armstrong, 1973, pp. 79-81. Sin embargo, el término “aristocracia” debe interpretarse con cierta cautela en este contexto. Desde los días del Gran Elector Federico Guillermo (1640-1688) era costumbre en Prusia ennoblecer a plebeyos que hubieran ascendido hasta alcanzar posiciones altas en el servicio real (Feuchtwanger, 1970, p. 45-6). <<

[38] Garraty y Carnes, 2000, pp. 254, 583 (sobre Estados Unidos); Clark, 1996, p. 55 (sobre Italia); Palacio, 1988, p. 496 (sobre España); Bandhuin, 1946, pp. 203-4, (sobre Bélgica). <<

[39] Para más detalles véase Dorwart, 1953; Feuchtwanger, 1970; Gothelf, 2000. <<

[40] Sobre esta caracterización de la moderna burocracia “weberiana” en el contexto de los actuales países en desarrollo, véase Rauch y Evans, 2000; Anderson y Anderson, 1978; véase también Blackbourn, 1977, pp. 76-7, 82-4.
<<

[41] Hobsbawm, 1999, p. 209. <<

[42] Benson, 1978, pp. 81, 85. <<

[43] Véase una crítica de la retórica sobre “el imperio de la ley” en Upham (2000) y Ohnesorge (2000). <<

[44] Véase Upham, 2000. <<

[45] Glasgow, 1999. <<

[46] Blackbourn, 1997, p. 384. <<

[47] Clark, 1996, p. 54. <<

[48] Véanse algunos ejemplos en Aron, 2000, tabla 1. <<

[49] De Soto, 2000; Upham, 2000. <<

[50] Por ejemplo McLeod, 1988. <<

[51] Penrose, 1951, p. 13; Doi, 1980 (sobre Japón). <<

[52] Entrecorriillo la palabra “deficientes” porque lo que es deficiente depende al menos en parte del punto de vista de cada uno. Algunos creen, por ejemplo, que las patentes de productos elaborados con sustancias químicas y farmacéuticas no deberían permitirse, mientras que otros sostienen que sí son deseables. <<

[53] Según Cochran y Miller (1942, p. 14), por lo tanto, el hecho de que entre 1820 y 1830 Estados Unidos produjera 535 patentes por año frente a las 145 del Reino Unido se debió principalmente a la diferencia en “escrúpulos”. Contrástese esto con el argumento de Sokoloff y Khan de que fue gracias a un “buen” sistema de patentes el que en 1810 Estados Unidos superara ampliamente a Inglaterra en patentes per cápita (2000, p. 5). <<

[54] Las sustancias químicas no pudieron patentarse hasta 1967 en Alemania Occidental, hasta 1968 en los países nórdicos, hasta 1976 en Japón, hasta 1978 en Suiza y hasta 1992 en España. Los productos farmacéuticos no pudieron hasta 1967 en Alemania Occidental y Francia, hasta 1979 en Italia y hasta 1992 en España. Los productos farmacéuticos tampoco podían patentarse en Canadá en la década de 1990. Para más detalles véase Patel, 1989, p. 980. <<

[55] Véase Schiff (1971) para más detalles. <<

[56] La ley de patentes holandesa de 1817 no exigía que se revelaran los detalles de las patentes, permitía el patentado de inventos importados, anulaba las patentes nacionales de inventos que adquirieran patentes extranjeras y no imponía penalizaciones al uso por parte de otros de productos patentados sin permiso si era para el propio negocio (Schiff, 1974 pp. 19-20). <<

[57] Machlup y Penrose, 1950; Penrose, 1951. <<

[58] Schiff, 1971, p. 85. <<

[59] Schiff, 1971; Patel, 1989, p. 980. <<

[60] Véase Chang (2001a) para más detalles. <<

[61] Shell, 1998; Chang, 2001a. <<

[62] Gillman y Eade, 1995. <<

[63] Sin embargo, Kindleberger sostiene que la Ley Bubble era “un mecanismo para salvar a la Compañía de los Mares del Sur frenando el flujo de suscripciones en metálico a empresas rivales, no un medio para atacarla” (1984, p. 70), como sugiero yo aquí. Fuera cual fuera el motivo subyacente a la ley, el hecho de que sobreviviera un siglo implica que la opinión de que la responsabilidad limitada promueve la especulación, fuera verdadera o falsa, tenía una amplia aceptación. <<

[64] Rosenberg y Birdzell, 1986; Chang, 2000. <<

[65] Kindleberger, 1984, p. 196. <<

[66] Rozenberg y Birdzell, 1986, p. 200. <<

[67] Dechesne, 1932, pp. 381-401 (sobre Bélgica); Tilly, 1994; Millward y Saul, 1979, p. 415 (sobre Alemania); Bury, 1964, p. 57 (sobre Francia), Volts, 1979, pp. 32-5, 46 (sobre España), Malta y Valerio, 1994, p. 149 (sobre Portugal). <<

[68] Garraty y Carnes, 2000, pp. 231-2, 244, 362. <<

[69] Sobre el estado actual del debate, especialmente en relación a Estados Unidos, el Reino Unido y Asia Oriental, véase Carruthers y Halliday (1998) y Carruthers (2000). <<

[70] Duffy, 1985, pp. 7-9. <<

[71] Duffy, 1985, pp. 10-12., <<

[72] Duffy, 1985, pp. 16-17; Hoppit, 1987, pp. 32-7. <<

[73] Duffy, 1985, pp. 52-3, Marriner, 1980. <<

[74] Coleman, 1974, pp. 6-16, 19-20, 23-6. <<

[75] Para más detalles véase Chang (2000). <<

[76] Amsler *et al.*, 1981. <<

[77] Edwards, 1981. <<

[78] Kennedy (1987), citado en Crafts (2000). <<

[79] Crafts, 2000, p. 5. <<

[80] La información sobre Prusia está tomada de Tilly, 1994; sobre Suecia, Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 872; sobre Portugal, Mata y Valerio, 1984, pp. 147-8. <<

[81] Véase una crítica a la concepción ortodoxa en Singh y Áhumale, 1999. <<

[82] Cornish, 1979, Gerber, 1998, p. 36. <<

[83] Brogan, 1985, pp. 458, 464; Garraty y Carnes, 2000, pp. 518, 613-14, 622. <<

[84] Cornish, 1979, Mercer, 1995, pp. 44-6, 49-50, 99-105, 125-6, Hannah, 1979. <<

[85] Bruck, 1962, pp. 93, 96, 196-7, 222; Hannah, 1979, Gerber, 1998, pp. 115, 129-31, 134, 147. Es bien sabido que, después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania, junto a Japón, fue obligada a adoptar una estricta ley de la competencia al estilo estadounidense por las autoridades de ocupación estadounidenses. Sin embargo, las posteriores modificaciones de la ley, sobre todo la de 1953, facilitaban los acuerdos colusorios, especialmente entre pequeñas empresas, cuando se vinculaban a objetivos como “racionalización”, “especialización” (por ejemplo, segmentación negociada del mercado), actividades conjuntas de exportación y ajustes estructurales (Shin, 1994, pp. 343-355). <<

[86] Cornish, 1979; Mercer, 1995, pp. 44-6, 49-50, 99-105, 125-6; Hannah, 1979. <<

[87] La información del siguiente párrafo proviene de Kindleberger (1984), a menos que se especifique otra cosa. <<

[88] Los datos sobre Prusia están tomados de Tilly, 1994; sobre Suecia, Chang y Kozul-Wright, 1994, p. 872; sobre Portugal, Mata y Valerio, 1984, pp. 147-8. <<

[89] Lamoureaux, 1994. Sin embargo, Lamoureaux sostiene que, dado el alto grado de competencia y bajo nivel de influencia prevaleciente en la industria bancaria estadounidense, esta práctica fue beneficiosa. <<

[90] Munn, 1981; Cottrell, 1980. <<

[91] Atack y Passell, 1994, p. 103. <<

[92] Atack y Passell, 1994, p. 104. <<

[93] Broagan, 1985, p. 523. <<

[94] Clark, 1996, pp. 97-9. <<

[95] Tilly, 1994 (sobre Alemania); Van der Wee, 1987, p. 56 (sobre Bélgica).

<<

[96] Grabel (2000) hace una revisión lúcida de este debate; Helleiner (2001) es una revisión fascinante de la historia de este debate en el contexto de los países en desarrollo. <<

[97] Y, evidentemente, ésta es la línea que asumió Friedrich von Hayek cuando propuso la eliminación de los bancos centrales y defendió la libre competencia entre bancos emisores de moneda. <<

[98] Citado en Kindleberger, 1996, p. 146. La fuente original es H. Spencer, “State Tampering with Money and Banks”, en *Essays, Scientific, Political, and Speculative* (Londres, Williams & Northgate, 1891), vol. 3, p. 354. <<

[99] Para más detalles véase Kindlebregger, 1984; Cameron, 1993. <<

[100] Kindleberger, 1984, p. 50; Larsson, 1993, pp. 47-8, sitio web del Banco Central Sueco: <http://www.riksbank.se>. <<

[101] Sobre el Banco de Inglaterra véase Kindleberger, 1984, pp. 90-2, 277-280; sobre el Banco de Francia véase Plessis, 1994; sobre el Nederlandse Bank véase 'T Hart *et al.*, 1997, p. 4; Jonker, 1997, p. 95. <<

[102] Pérez, 1997, p. 67 (sobre España); Mata y Valerio, 1994, pp. 139-48 (sobre Portugal). <<

[103] Dechesne, 1932, p. 402. <<

[104] Garraty y Carnes, 2000, pp. 154-5, 423, Atack y Passell, 1994; Brogan, 1985, pp. 266, 277. <<

[105] Cochran y Miller, 1942, p. 295. <<

[106] Brogan, 1985, p. 477. El ejemplo más significativo es la historia de Charles E. Mitchell, jefe del National City Bank director del Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Mitchell, intentando minimizar los daños de sus actividades especulativas en el auge de la Gran Depresión, presionó con éxito a la Reserva Federal para que diera marcha atrás en la política de ajuste monetario que había anunciado a principios de 1929 (Brogan, 1985, pp. 525-6). <<

[107] Singh (1997) hace una firme crítica de este punto de vista. <<

[108] Zysman (1983), Cox (1986), Hutton, (1995) y Dore (2000) dan unas sofisticadas y actualizadas explicaciones de este debate. <<

[109] Banner, 1998, pp. 39-40, 101-5, 109-10. <<

[110] Pennington, 1990, pp. 31, 38-42. <<

[111] Pennington, 1990, pp. 54-5. <<

[112] Banner, 1998, pp. 161-3. 170-1, 174-5, 281. <<

[113] Geisst, 1997, pp. 169, 28; Atack y Passell, 1994; Garraty y Carnes, 2000, p. 750. <<

[114] Di John y Putzel, 2000; Tøye (2000) proporciona una discusión actualizada y sofisticada de este debate. <<

[115] Véase Kindleberger, 1984, pp. 161-2, (Inglaterra), pp. 168-70 (Francia);
'T Hart, 1997, p. 29, y Kindleberger, 1996, p. 100 (Países Bajos). <<

[116] Citado por Cochran y Miller, 1942, p. 48. <<

[117] Di John y Putzel, 2000. <<

[118] Booney, 1995, pp. 443-5; Deane, 1979, pp. 228-9 (Inglaterra), Mørch, 1982, pp. 160-1 (Dinamarca); Garraty y Carnes, 2000, pp. 408, 468; Carlson, 1991, p. 540 (Estados Unidos). <<

[119] Citado en Bonney, 1995, p. 434. <<

[120] Hobsbawm, 1999, p. 213. <<

[121] Mørch 1982, pp. 160-1 (Dinamarca); Baack y Ray, 1985; Carson, 1991, p. 540 (Estados Unidos); Baudhuin, 1946, pp. 113-16 (Bélgica); Mata y Valerio, 1994, pp. 186-92 (Portugal); Larsson, 1993, pp. 79-80 (Suecia); Carr, 1980, p. 101 (España). <<

[122] Véase Chang y Rowthorn, 1995, capítulo 2; Rodrik (1999) opina de manera parecida. <<

[123] Pierson, 1998, 106-7. <<

[124] Pierson, 1998, p. 105, tabla 4.2. <<

[125] Blackhourn, 1997, pp. 346-7; véase Balabkins (1988) para más detalles sobre la Escuela Histórica Alemana. <<

[126] Basu (1999a) es una revisión global y sofisticada del debate. Basu (1999b) es una versión más fácil de leer. Engerman (2001) hace una revisión global de la historia de esta cuestión. <<

[127] Hammond y Hammond, 1995, p. 169 (Inglaterra), Lee, 1978, p. 466 (Alemania); Montgomery, 1939, pp. 219-22. (Suecia). <<

[128] Garraty y Carnes, 2000, p. 227, n. 1. <<

[129] Garraty y Carnes, 2000, pp. 229, 600. <<

[130] Blaug, 1958, Marx, 1976, p. 390; Hammond y Hammond, 1995, pp. 153-4. <<

[131] Los datos que siguen están tomados de Marx (1976), pp. 390-5, a menos que se especifique otra cosa; véase también Mathias, 1969, pp. 203-4 para más detalles. <<

[132] Hobsbawm, 1999, pp. 103, 634-5, 636, n. 47. <<

[133] Lee, 1978, p. 467; Engerman, 2001. <<

[134] Hadenius *et al.*, 1996, p. 250; Montgomery, 1939, pp. 225-6. <<

[135] Mørch, 1982, pp. 364-7. <<

[136] Nerbørvik, 1986, p. 210; Engerman, 2001, apéndice 1. <<

[137] Soto, 1989, pp. 702-4 (sobre España); Engerman, 2001, tabla 1 (sobre Holanda y Suiza). <<

[138] Dechesne, 1932., pp. 494-5: Blanpain, 1996, pp. 180-2 (sobre Bélgica), Clark, 1996, p. 137 (sobre Italia), Serrao 1979, p. 413 (sobre Portugal). <<

[139] Engerman, 2001, tabla 5. <<

[140] Garraty y Carnes, 2000, pp. 607, 764. Agradezco a Stanley Engerman por llamarme la atención, por medio de una comunicación personal, sobre el intento de legislación de 1919. <<

[141] Cochran y Miller, 1942, p. 245. <<

[142] Lee, 1978, pp. 483-4, (Alemania); Pryser, 1985, pp. 194-5 (Noruega), Hadenius *et al.*, 1996, p. 250 (Suecia); Mørch, 1982. (Dinamarca). <<

[143] Marx, 1976, p. 394. <<

[144] Marx, 1976, pp. 395, 398-9; Hobsbawm, 1999, p. 102. <<

[145] Garraty y Carnes, 2000, p. 607; toda la información del resto del párrafo proviene de ibídem, pp. 607-8. <<

[146] Garraty y Carnes, 2000, p. 607. <<

[147] Kuisel, 1984 p. 4 (Francia); Engerman, 2004 apéndice 1 (países escandinavos); Clark, 1996, p. 137 (Italia); Soto, 1989, p. 591 (España); Dechesne, 1932, p. 496 (Bélgica). <<

[148] Soto, 1989, pp. 585-6 (España); Norborg, 1982, p. 61 (Suecia); Mørch, 1982, pp. 17-18 (Dinamarca); Blanpain, 1996, pp. 180-2 (Bélgica); Garraty y Carnes, 2000, p. 764 (Estados Unidos). <<

[1] Evidentemente, de qué actividades de mayor valor añadido se trata es algo que dependerá del país y del período contemplado. Así, por dar un ejemplo llevado al extremo, la fabricación de tejidos de lana, que era *la* actividad de alto valor añadido en la Europa de los siglos XIV y XV, actualmente es una actividad de bajo valor añadido. Además, las actividades de alto valor añadido no necesitan ser ni siquiera “industrias (manufactureras)” en el sentido convencional, tal como se desprende del término “promoción de la industria naciente” Dependiendo de los sectores en que tengan lugar los avances tecnológicos, las actividades de alto valor añadido podrían ser algunas de las que oficialmente se clasifican como “servicios”. <<

[2] Véase Chang, 1994, capítulo 3; Stiglitz, 1996; Lall, 1998, sobre las razones por las cuales pueden existir esas discrepancias. A menudo el problema es que los emprendedores del sector privado, a quienes el Estado debería intentar influir en la definición de sus perfiles de coste-beneficio, son completamente inexistentes. Ésa es, por ejemplo, la razón por la cual Federico el Grande se vio obligado a usar (con éxito) a un pequeño número de burócratas-emprendedores para desarrollar sus industrias en Silesia, o la de que muchos países en desarrollo hayan tenido que usar (en muchos casos sin éxito) empresas públicas tras independizarse después de la Segunda Guerra Mundial. <<

[3] Shafaeddin señala que List también consideraba los aranceles y los subsidios como sólo dos de las muchas políticas para promover el desarrollo industrial (2000, pp. 9-10). <<

[4] Para más detalles véase Evans, 1995; Stiglitz, 1996; Chang y Cheema, 2002. <<

[5] Un argumento plausible es el que proporciona O'Rourke, 2000, pp. 474-5. Cita algunos estudios de Jeffrey Williamson y sus asociados que sostienen que en el siglo XIX la protección arancelaria elevó la inversión mediante la reducción del precio relativo de los bienes de capital, dado que los bienes de capital eran muy poco comercializados en ese entonces. Luego prosigue sosteniendo que en el siglo XX los bienes de capital son más comercializados, y que hay pruebas de que la protección aumenta el precio relativo de los bienes de capital y así ralentiza la inversión. Sin embargo, admite que el resultado del estudio sobre el siglo XIX es muy sensible a la muestra y que está asociado a una correlación nada recomendable según la cual la participación de la inversión está vinculada negativamente al crecimiento en un modelo de Solow aumentado. El argumento, admite O'Rourke, resulta, en el mejor de los casos, poco concluyente. <<

[6] Weisbrot *et al.* (2000) no definen “países en desarrollo” como categoría, pero yo los defino (con cierta arbitrariedad) como países con menos de 10.000 dólares de ingresos per cápita en dólares estadounidenses de 1999. Ello significa que países como Chipre, Taiwán, Grecia, Portugal y Malta (que ocupan las posiciones 24 a 28) quedan incluidos en la categoría de países desarrollados, mientras que países como Barbados, Corea, Argentina, Seychelles y Arabia Saudí (que ocupan las posiciones 29 a 33) están clasificados como países en desarrollo. <<

[7] Los dos únicos países desarrollados en los que el crecimiento se aceleró entre los dos períodos son Luxemburgo e Irlanda. Los 13 países en desarrollo en los que el crecimiento se aceleró son Chile, Mauricio, Tailandia, Sri Lanka, China, India, Bangladesh, Mauritania, Uganda, Mozambique, Chad, Burkina Faso y Burundi. Sin embargo, en el caso de Burundi lo que ocurrió, más que una aceleración del crecimiento auténtica, fue una desaceleración de la reducción de los ingresos (25 por ciento frente al 7 por ciento de reducción de los ingresos). Además, la aceleración del crecimiento en al menos tres países —Uganda, Mozambique y Chad— puede explicarse en buena medida por el fin de las guerras civiles (o al menos por una significativa reducción de su virulencia) más que por cambios en las políticas. Teniendo esto en cuenta, en realidad sólo en nueve países en desarrollo tuvo lugar una aceleración del crecimiento que puede atribuirse, en teoría, a un cambio hacia “buenas políticas”. Es evidente que aun así no deberíamos olvidar que el mejor desempeño de las dos mayores de estas nueve economías, es decir China (desde 2,7 por ciento anual a un 8,2 por ciento anual) y la India (desde un 0,7 por ciento anual a un 3,7 por ciento anual), no puede atribuirse a unas “buenas políticas” tal como las define el Consenso de Washington. <<

[8] Stiglitz, 2001b. En orden ascendente en función del índice de crecimiento (o más bien el índice de contracción, en todos los casos exceptuando a Polonia) son: Georgia, Azerbaiyán, Moldavia, Ucrania, Letonia, Kazajistán, Rusia, Kirguizistán, Bulgaria, Lituania, Bielorrusia, Estonia, Albania, Rumanía, Uzbekistán, República Checa, Hungría, Eslovaquia y Polonia. <<

[9] Los 16 países son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia y Suiza. <<

[10] Marglin y Schor, 1990; Armstrong *et al.*, 1991; Cairncross y Cairncross, 1992. <<

[11] Otra razón subyacente a este crecimiento rápido es que la economía mundial estaba creciendo más rápido en términos globales gracias al rápido crecimiento de los países desarrollados, que suponen el grueso de la economía mundial. Agradezco a John Grieve Smith por señalarme este punto. Sin embargo, debería destacarse que, tal como se ha señalado antes, este crecimiento rápido de las economías desarrolladas también tuvo que ver con las mejoras de sus instituciones. Sobre el papel de la demanda mundial en el crecimiento de los países en desarrollo durante la década de 1960 y 1970, véase Kravis, 1970; Lewis, 1980. <<

[12] Las cifras de las dos tablas no son absolutamente comparables, dado que la categoría de “países en desarrollo” comprende conjuntos ligeramente diferentes de países en cada tabla. <<

[13] Este índice de crecimiento se asemeja más a los de los PAD de principios y mediados del siglo XIX (cuando tenían muy pocas de las instituciones recomendadas actualmente por el EPID) que a los de fines del siglo XIX y principios del XX (cuando habían experimentado importantes mejoras en la calidad de sus instituciones). <<

[14] Otro elemento de prueba de que las “buenas instituciones” no bastan para producir crecimiento es el hecho de que las principales economías asiáticas en desarrollo quedaron prácticamente estancadas en la primera mitad del siglo XX, pese al hecho de que se introdujeran muchas instituciones modernas bajo el dominio colonial (formal o informal). Según los cálculos de Maddison (1989), el índice de crecimiento medio per cápita del PIB de los nueve principales países en desarrollo asiáticos (Bangladesh, China, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia y Taiwán) en el período 1900-50 fue del 0 por ciento anual. En el mismo período, Taiwán y Filipinas crecieron un 0,4 por ciento anual, Corea y Tailandia a un 0,1 por ciento anual. China creció un -0,3 por ciento anual; los países de Asia del Sur e Indonesia a -0,1 por ciento. Sin embargo, estos países pudieron crecer con mucha mayor rapidez tras el fin del dominio colonial. El índice de crecimiento per cápita del PIB del período 1950-87 en estos países fue del 3,1 por ciento anual. En parte esto se debió a las mejoras en la calidad de sus instituciones, pero el cambio más importante fue que pudieron poner en práctica las políticas “correctas”, es decir, políticas ICT activas. Véase una exposición más detallada de este punto en Amsden, 2001. <<

[15] Una anécdota más bien triste en apoyo de este argumento es que, justo después del colapso del socialismo en Mongolia, el gobierno estadounidense otorgó una gran cantidad de dinero a la Universidad de Harvard para que entrenara a docenas de jóvenes y brillantes mongoles como corredores de bolsa, dinero que podría haberse usado para financiar muchos objetivos de desarrollo útiles. <<

[16] Chang, 1998a. <<

[17] Esto no implica, desde luego, que todos vayan a beneficiarse de ello. Así, por ejemplo, algunos trabajadores de los países desarrollados pueden sufrir a consecuencia de un incremento de las oportunidades de inversión en los países en desarrollo que resulte en la transferencia de ciertas actividades de producción a los países en desarrollo, a menos que exista un mecanismo interno apropiado de transferencias de ingresos. <<

[*] El Banco Mundial (1991, p. 97, cuadro 5.2) proporciona una tabla similar que en parte se basa en los propios estudios de Bairoch, los cuales constituyen la base de la tabla reproducida más arriba, sin embargo, aunque en la mayor parte de los casos las cifras del Banco Mundial son muy similares a las cifras de Bairoch, son medias no ponderadas, por lo que resultan, evidentemente, menos adecuadas que las cifras medias ponderadas proporcionadas por Bairoch. <<

[*] Éstas son tasas muy aproximativas, y se refieren al rango de las tasas medias, no a los extremos. <<

[*] Éstas son tasas muy aproximativas, y se refieren al rango de las tasas medias, no a los extremos. <<

[*] Austria-Hungria antes de 1925. <<

[*] Existieron numerosas y significativas restricciones a las importaciones de productos manufacturados, por lo que las tasas arancelarias medias no son significativas. <<

[*] En 1820 Bélgica se unificó con los Países Bajos. <<

[*] La cifra de 1820 corresponde sólo a Prusia. <<

[*] Antes de 1911 Japón fue obligado a mantener tasas arancelarias bajas (de hasta un 5 por ciento) mediante una serie de “tratados desiguales” con los países europeos y con Estados Unidos. En la tabla del Banco Mundial citada arriba (nota 1) consta la tasa arancelaria media no ponderada de Japón para todos los bienes (no sólo los manufacturados) para los años 1925, 1930 y 1950, del 13, 19 y 4 por ciento respectivamente. <<

[*] En 1820 Bélgica se unificó con los Países Bajos. <<

[*] Con excepciones vinculadas a la propiedad. <<

[*] Con excepciones vinculadas a la raza. <<

[*] Con excepciones vinculadas a la propiedad. <<

[*] El sufragio universal se introdujo en 1931, pero se eliminó tras el golpe de estado militar del general Franco en 1936. No fue restablecido hasta 1975. Véase el texto para más detalles. <<

[*] El sufragio universal masculino se introdujo en 1870 pero se eliminó entre 1890 y 1908 debido a la pérdida de derechos de los negros en los Estados del sur. No fue restablecido hasta 1965. Para más detalles véase el texto. <<

[*] Comunistas excluidos. <<

[*] Con restricciones. <<

[*] Todos los hombres y mujeres de más de 30 años. <<

[*] PIB P. C. en 1948. <<

[*] PIB P. C. en 1950. <<

[*] El sufragio universal se concedió en 1946 con la Constitución redactada por las fuerzas ocupantes tras la Segunda Guerra Mundial, pero no entró en vigor hasta 1952, cuando concluyó el gobierno militar de Estados Unidos. <<

[*] PIB P. C. en 1948. <<

[*] Cuando se obtuvo el estatuto de dominio. <<

[*] Cuando la ley de elecciones de ese año concedió derechos políticos plenos.
<<

[*] Controlada por los propios banqueros hasta 1936. <<

[*] El monopolio de la emisión de billetes se estableció legalmente en 1887, pero el monopolio *de facto* sólo se logró en 1891 debido a la resistencia de otros bancos emisores de billetes. El banco sigue estando totalmente en manos privadas y no puede intervenir en el mercado del dinero. <<

[*] El 65 por ciento de los bancos, que suponían el 20 por ciento de los activos bancarios, quedaron fuera del sistema de la Reserva Federal hasta 1929. <<

[*] Los países están colocados en el orden en el que introdujeron los seguros de accidentes industriales (empezando por Alemania en 1871). Si se introdujo en el mismo año en más de un país, colocamos primero el país que introdujo antes el seguro de salud. Las cifras incluyen algunos mecanismos que fueron inicialmente voluntarios pero con ayuda estatal, así como los mecanismos obligatorios. <<

[*] Irlanda era una colonia del Reino Unido durante los años de referencia. <<

[*] Aunque en Portugal se establecieron algunas instituciones de protección social a partir de la década de 1960, eran unos sistemas muy fragmentarios que consistían en regímenes parciales que regulaban los seguros sociales de determinados grupos sociales hasta 1904. <<

[*] Aunque en Portugal se establecieron algunas instituciones de protección social a partir de la década de 1960, eran unos sistemas muy fragmentarios que consistían en regímenes parciales que regulaban los seguros sociales de determinados grupos sociales hasta 1904. <<

[*] Aunque en Portugal se establecieron algunas instituciones de protección social a partir de la década de 1960, eran unos sistemas muy fragmentarios que consistían en regímenes parciales que regulaban los seguros sociales de determinados grupos sociales hasta 1904. <<

[*] Cuando Massachusetts aprobó su regulación estatal. <<

[*] Las instituciones que figuran en cursiva se refieren a variedades “pre-modernas”, que están tan por debajo de los estándares modernos en términos de cobertura y aplicación que suelen considerarse como pertenecientes a una diferente categoría que sus descendientes “modernas”. <<

[a] De los 19 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[a] De los 19 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[a] De los 19 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[b] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza), en ese entonces, los Estados alemanes que tenían una ley de patentes eran Prusia, Bavaria, Württemberg y Sajonia. Los Estados italianos que la tenían eran Cerdeña y el Estado Vaticano. <<

[b] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza), en ese entonces, los Estados alemanes que tenían una ley de patentes eran Prusia, Bavaria, Württemberg y Sajonia. Los Estados italianos que la tenían eran Cerdeña y el Estado Vaticano. <<

[1] La Ley de Patentes “moderna” se define como una ley de patentes que contiene disposiciones tales como la verificación estricta de la originalidad del invento, la protección igualitaria de los inventos de ciudadanos extranjeros y la posibilidad de patentar sustancias químicas y farmacéuticas. <<

[b] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza), en ese entonces, los Estados alemanes que tenían una ley de patentes eran Prusia, Bavaria, Württemberg y Sajonia. Los Estados italianos que la tenían eran Cerdeña y el Estado Vaticano. <<

[b] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza), en ese entonces, los Estados alemanes que tenían una ley de patentes eran Prusia, Bavaria, Württemberg y Sajonia. Los Estados italianos que la tenían eran Cerdeña y el Estado Vaticano. <<

[2] La Ley “moderna” de derechos de autor se define como una ley de propiedad intelectual que, sobre todo, da una protección igualitaria a los derechos de autores de los ciudadanos extranjeros. <<

[3] Hasta 1988 Estados Unidos no reconoció los derechos de autor de los ciudadanos extranjeros, a menos que el material se hubiera impreso en Estados Unidos. <<

[4] Los bancos solo obtuvieron responsabilidad limitada en 1857 y las compañías de seguros en 1862. <<

[5] La ley de quiebras “moderna” se define como la ley de quiebras que se aplica a todos sin ningún umbral de activos y que otorga una segunda oportunidad a los deudores. <<

[6] Las reglas “modernas” sobre auditorías y divulgación de información incluyen auditorías externas, publicación de balances actualizados y la divulgación de información detallada. <<

[7] La banca “moderna” se define como una banca con una cobertura muy amplia, pocos préstamos a las personas vinculadas a la casa y la aplicación del mismo precio en regiones diferentes. <<

[c] De los 11 países de los que disponemos de información (Alemania, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[c] De los 11 países de los que disponemos de información (Alemania, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[9] Aunque Estados Unidos estableció el sistema de Reserva Federal en 1913, en 1915 tan sólo el 30 por ciento de los bancos (que suponían el 50 por ciento del total de los activos bancarios) estaban incluidos en el sistema hasta 1929. El sistema de Reserva Federal seguía sin cubrir al 65 por ciento de los bancos (aunque con sólo un 20 por ciento de los activos bancarios totales). <<

[8] La centralización bancaria “moderna” se aplica a bancos centrales con el monopolio de emisión de billetes, que actúan como prestamistas de último recurso y que tienen control sobre todos los bancos. <<

[c] De los 11 países de los que disponemos de información (Alemania, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[c] De los 11 países de los que disponemos de información (Alemania, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[9] Aunque Estados Unidos estableció el sistema de Reserva Federal en 1913, en 1915 tan sólo el 30 por ciento de los bancos (que suponían el 50 por ciento del total de los activos bancarios) estaban incluidos en el sistema hasta 1929. El sistema de Reserva Federal seguía sin cubrir al 65 por ciento de los bancos (aunque con sólo un 20 por ciento de los activos bancarios totales). <<

[10] La regulación “moderna” del mercado de valores se define como una regulación que exige la presentación fiel de información. La divulgación plena de información, las concesiones de autorización a los corredores y la potestad de la autoridad reguladora para iniciar investigaciones. <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[d] De los 17 países de los que disponemos de información (Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza). <<

[e] De los 15 países de los que disponemos de información (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Prusia, Reino Unido, Sajonia, Suecia y Suiza). <<

[e] De los 15 países de los que disponemos de información (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Prusia, Reino Unido, Sajonia, Suecia y Suiza). <<

[11] Regulación “moderna” de trabajo infantil se define como una regulación del trabajo infantil with comprehensive. coverage and effective enforcement.
<<

[*] Las cifras de 1750 son extrapolaciones de datos de 1820, considerando unos índices de crecimiento anual de 0,4 por ciento tanto para el Reino Unido como para Francia. El 0,4 por ciento es la media ponderada de las estimaciones realizadas por los estudiosos de la historia económica de Inglaterra (De Vries, 1984). Está ampliamente aceptado por los historiadores de la economía que el índice de crecimiento de Francia en esa época era similar al de Inglaterra (Crouzet, 1967). <<

[*] Las cifras de 1979 y 1980 no son definitivas, sino estimaciones del Banco Mundial dado que las estimaciones eran supuestamente optimistas, las cifras de crecimiento auténticas para los periodos 1970-1980 y 1960-1980 deben de ser ligeramente más bajas que las que figuran en esta tabla. <<

[*] Los datos provienen de Banco Mundial (2001). Las cifras son sólo aproximaciones, dado que se construyeron sustrayendo los índices de crecimiento de la población de los índices de crecimiento del PIB. Esto tuvo que hacerse así porque el Banco Mundial dejó de publicar los índices de crecimiento del PIB per cápita de los últimos diez años a partir de su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990. Véase una clasificación de los países en la tabla de la página 334 del Informe. <<