

¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina? *

Por Adam Przeworski y Carolina Curvale

Introducción

Nuestro propósito es examinar en este trabajo si, y de qué manera, las instituciones y acontecimientos políticos fueron responsables de la brecha económica existente entre Estados Unidos y América Latina.

Descubrimos, para nuestra sorpresa, que nuestro empeño en este sentido es más precursor de lo que suponíamos. La teoría de la dependencia destacó correctamente la importancia de los conflictos políticos y el papel potencial del Estado, pero estableció en definitiva que la clave del atraso económico es la inserción inicial de determinados países en la economía mundial. Sin embargo, como señaló Haggard¹, la dependencia no es una condición sino una estrategia.² Debido a su errónea concepción de la apertura económica, la teoría de la dependencia no logró dilucidar los factores políticos capaces de explicar por qué los países latinoamericanos se quedaron a la zaga, en tanto que los del Este asiático los superaron.

A su vez, el “nuevo institucionalismo” no hizo sino reproducir, como en una imagen especular, la teoría de la dependencia, con la única diferencia de que para ella la clave del desarrollo son las instituciones³. El postulado central del nuevo institucionalismo es que las instituciones son la causa “primaria” del desarrollo económico, “más profunda” que las características del entorno natural, que las geográficas, y que la oferta de factores y las tecnologías para utilizarlos.⁴ A la luz de estudios recientes, lo que debería haber importado

* Agradecemos a John Coatsworth, Bill Easterly, John Ferejohn, Raquel Fernández, Russell Hardin, Stephen Holmes, Fernando Limongi, Norman Loayaza, Bernard Manin, Pasquale Pasquino y a los participantes en los seminarios dictados en la Universidad de San Andrés y la Universidad Di Tella, por los comentarios que nos hicieron llegar sobre versiones anteriores de este trabajo.

¹ Cfr. Stephan Haggard, *Pathways From Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

² Pablo Gerchunoff y Pablo Fajgelbaum, en “Encuentros y desencuentros de dos primos lejanos: un ensayo de historia económica comparada de Argentina y Australia”, Documento de Trabajo N° 006 Fundación Pent, Buenos Aires, llevaron a cabo un esclarecedor análisis de cómo dos países con similares dotaciones de factores, la Argentina y Australia, se diferenciaron en sus estrategias económicas.

³ Adam Przeworski, “The Last Instance: Are Institutions a Deeper Cause of Economic Development?”, *European Archives of Sociology*, Vol. 45, No. 2, 2004.

⁴ El programa teórico de esta corriente fue formulado por North (1997, p. 224; el subrayado es nuestro): “Para conferir sentido a las pruebas históricas y contemporáneas, debemos repensar en su totalidad el proceso de crecimiento económico. [...] Douglass C. North, “Some Fundamental Puzzles in Economic History/Development”, en W. Brian Arthur, Steven N. Durlauf y David A. Lane (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System II*, Addison-Wesley, 1997, p. 224.

La *fuerza primaria* del crecimiento económico es la estructura institucional/organizativa de una economía política...”. Específicamente, se nos dice que “los países del Tercer Mundo son pobres porque las limitaciones institucionales establecen una serie de concesiones a la actividad política-económica que no alienta la actividad productiva”. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 110.

para analizar el desarrollo es la “calidad” de las instituciones; pero si bien el término “calidad” está de moda, es de una enorme vaguedad. Las instituciones que importan pueden ser las que protegen los derechos de propiedad,⁵ pero también las que movilizan los ahorros y las inversiones coordinadas⁶, así como las que someten a los gobernantes a la aprobación de los gobernados⁷. Las respuestas institucionalistas a la pregunta “¿Por qué América Latina quedó a la zaga?” suelen estar dominadas por invocaciones ritualistas sobre el enfoque adoptado⁸. En el más reciente conjunto de trabajos de Haber⁹, por ejemplo, en América Latina la culpa la tuvo el “capitalismo clientelista”, como si en Estados Unidos el capitalismo no hubiese sido clientelista.¹⁰

El actual renacimiento del interés por el retraso latinoamericano, evidenciado en los ensayos de Prados de La Escosura y Amaral, Coatsworth y Taylor, y Haber¹¹, nos ha proporcionado varios interesantes estudios de casos, pero nuestro análisis se ocupará de las relaciones entre países. Por otra parte, en la medida en que las limitaciones de los datos lo permitieron, nos hemos atenido estrictamente a ellos. Es obvio que la reconstrucción de datos históricos constituye una empresa azarosa, y que dichos datos están repletos de errores y omisiones.

⁵ Sobre la importancia de los sistemas jurídicos, ver Rafael La Porta, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert M. Vishny, “Law and Finance”, *Journal of Political Economy*, No. 106, pp. 1113-55, 1998. John H Coatsworth y Gabriel Tortella Casares analizan el efecto del sistema jurídico español en el desarrollo de España y México en su primer período. Ver John H Coatsworth y Gabriel Tortella Casares, “Institutions and Long-Run Economic Performance in Mexico and Spain, 1800-2000”, Documento de Trabajo No. 02/03-1, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2003, donde analizan el efecto del sistema jurídico español en el desarrollo de España y México en su primer período.

⁶ Cfr. Pranab Bardhan, “History, Institutions and Underdevelopment”, manuscrito, Department of Economics, University of California, Berkeley, 2004; Michael D Bordo y Roberto Cortés Conde, “Introduction”, en Bordo y Cortés Conde (eds.), *Transferring Wealth and Power from the Old to the New World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

⁷ Cfr. Philip Keefer, “From settler mortality to patrimonialism: weaving the dynamics of political competition into the political economy of development”, *The Political Economist*, Vol. 12, No. 3, 2005.

⁸ Cfr. Stephen Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1997; Stephen Haber, (ed.), *Political Institutions and Economic Growth in Latin America*, Stanford, Hoover Institution Press, 2000.

⁹ Cfr. Haber, Stephen (ed.), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stanford, Hoover Institution Press, 2002.

¹⁰ Según lo define Haber, el “capitalismo clientelista” suele considerarse un tipo de sistema en el cual aquellos que están próximos a las autoridades que conforman y aprueba la política reciben de éstas favores de gran valor económico”. Ver Stephen Haber, *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, op. cit. p. 12. Al escribir esto, tal vez pensaba en las restricciones a las importaciones de azúcar, o en los contratos de Halliburton en Iraq, o en el subsidio de 14.000 millones de dólares a la industria petrolera. Pero ninguna de estas cosas son posibles, porque en Estados Unidos el gobierno está “limitado”. Ver Stephen Haber, *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, op. cit. p. 13.

¹¹ Cfr. Leandro Prados de la Escosura, “Assessing the Economic Effects of Latin American Independence”, Documento de Trabajo 03-12, Madrid, Universidad Carlos III, 2003; Samuel Amaral, “Del mercantilismo a la libertad: las consecuencias económicas de la independencia argentina”, en Leandro Prados de La Escosura y Samuel Amaral (eds.), *La independencia americana: consecuencias económicas*, Madrid, 1993; John H Coatsworth y Alan M. Taylor, *Latin America and the World Economy Since 1800*, Cambridge, Harvard University Press, 1998 y Stephen Haber, *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914* op. cit., Haber, *Political Institutions and Economic Growth in Latin America*, op. cit. y Haber, *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, op. cit.

He aquí nuestra historia. Tanto la demora en independizarse de los países latinoamericanos con respecto a Estados Unidos, como los disturbios políticos que en aquéllos siguieron a la independencia, fueron económicamente costosos. Podemos estimar la magnitud de sus efectos, pero no podemos decir por qué motivos la independencia tardía retrasó el desarrollo. Por su parte, el prolongado período de disturbios políticos en América Latina fue consecuencia del quiebre de las instituciones coloniales. Como resultado de la desintegración del imperio español, América Latina quedó sin instituciones capaces de absorber y regular los conflictos. Estas instituciones sólo podían ser creadas por medio del triunfo militar de ciertas fuerzas políticas o de un acuerdo entre las elites armadas, y a éstas les llevó tiempo constituirse.

Cuando finalmente lo hicieron, sus instituciones políticas tendieron a ser sumamente excluyentes, “oligárquicas”. No obstante, en la medida en que las elites fueron capaces de procesar sus conflictos en paz –en el caso típico, merced a la centralización, los aranceles aduaneros o el papel cumplido por la religión (conservadores versus liberales¹²), las economías latinoamericanas se desarrollaron. Sin embargo, la desigualdad política coexistió con una creciente desigualdad económica y, a su vez, la desigualdad socavó de manera recurrente la estabilidad de tales instituciones. Partiendo de esta desigualdad económica, era imposible resolver pacíficamente el problema de la incorporación al sistema de los trabajadores pobres urbanos así como de los peones y arrendatarios rurales. Aun hoy, para las democracias latinoamericanas sigue siendo difícil procesar y absorber los conflictos, y las economías latinoamericanas continúan siendo excepcionalmente volátiles¹³. Y la inestabilidad política es económicamente costosa.

En suma, al contrario de lo que piensan Engerman y Sokoloff¹⁴ así como Acemoglu, Johnson y Robinson¹⁵, creemos que las economías crecen cuando el poder político protege al poder económico –que es lo que significa “seguridad de la propiedad”–,¹⁶ y en la medida en que las instituciones políticas absorban los conflictos y los procesen de acuerdo con ciertas normas. Ahora bien, las instituciones políticas desiguales perpetúan la desigualdad

¹² Ver Roberto Gargarella, *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)*, Madrid, Siglo XXI, 2005.

¹³ Cfr. José Luis Machinea y Cecilia Vera, “Comercio, inversión directa y políticas productivas”, trabajo presentado en el seminario sobre “Una nueva agenda de desarrollo para América Latina”, Salamanca, 7-8 de octubre, 2005.

¹⁴ Cfr. Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff, “Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies”, trabajo presentado en la reunión de la MacArthur Research Network on Inequality and Economic Performance (Red de Investigaciones MacArthur sobre la desigualdad y el desempeño económico), Boston, 2001.

¹⁵ Daron Acemoglu y James Robinson, “A Theory of Political Transition”, *American Economic Review*, Vol. 91, pp. 938-963, 2001.

¹⁶ No es éste el lugar apropiado para efectuar discusiones teóricas, pero adviértase que el concepto de “seguridad de los derechos de propiedad” es notoriamente confuso. En primer lugar, en un mundo schumpeteriano de destrucción creativa, la propiedad sólo estaría segura si existiesen barreras al ingreso que la defendieran. Ver Daron Acemoglu, “The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies”, Documento de Trabajo, Department of Economics, MIT., 2005. En segundo lugar, la propiedad puede asegurarse no mediante el derecho sino mediante la fuerza: en América Latina, la tierra fue con frecuencia protegida por milicias privadas. Ver Fernando López-Alves, *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*, Durham, Duke University Press, 2000. Tercero, y más importante, los derechos de propiedad significan algo muy distinto para los que gozan de ella y para los que no. En presencia de barreras al ingreso y limitaciones al crédito –rasgos ambos prevalecientes en América Latina–, los derechos de propiedad son excluyentes.

económica y generan conflictos –en torno de la tenencia de la tierra (o de los salarios de los trabajadores agrarios), y en torno de los salarios y condiciones de trabajo en la industria– que fueron políticamente desestabilizadores y económicamente onerosos. Así pues, si desde un punto de vista estático la desigualdad política puede ser eficaz, desde un punto de vista dinámico no lo es.

El resto de este trabajo se ha dedicado a presentar pruebas históricas. En la Sección 2, comenzamos por mostrar que existe una brecha que exige explicación, y por analizar los momentos en que se produjo esa brecha. Como esa brecha ya era patente alrededor de 1820 y se había vuelto enorme en 1870, en la Sección 3 nos centramos en los movimientos por la independencia y sus secuelas. Una vez que los países latinoamericanos alcanzaron cierta estabilidad política, podemos estudiar sus instituciones políticas y los efectos que éstas tuvieron en el desarrollo. Siguiendo la argumentación de Mariscal y Sokoloff¹⁷ y de Sokoloff¹⁸, en la Sección 4 examinamos la hipótesis de que América Latina se haya quedado a la zaga económicamente debido a que no logró hacer extensivos los derechos políticos a la mayoría de sus ciudadanos. En la Sección 5 nos ocupamos del pluralismo y la inestabilidad políticos, y de sus consecuencias económicas. Unas breves conclusiones ponen fin al artículo.

La brecha y el momento en que se produjo

Evidentemente, la primera pregunta que debemos hacernos es si de hecho existe o no una brecha que deba explicarse. Dado que en el año 2000 el ingreso per cápita en Estados Unidos era de 28.129 dólares¹⁹ y en los diecinueve países latinoamericanos, de 5.844 dólares, la brecha parece incuestionable. El asunto es si fue el resultado de algo que pasó en la vida independiente de tales países, o sólo la consecuencia de sus condiciones heredadas, ya sea en la época de la colonización o de la independencia. Banerjee y Iyer hacen lugar a estas dos posibilidades: “Según la nueva concepción institucionalista, la historia importa porque conforma las instituciones, y éstas conforman la economía. En contraste con ello, en lo que podría llamarse la ‘concepción de los rendimientos crecientes’, accidentes históricos hacen que un país supere a otros en lo concerniente a su riqueza global o su capital humano [...] y esto, a su vez, por obra de los rendimientos crecientes, origina diferencias cada vez mayores con el tiempo”²⁰. Si la brecha es el mero resultado de que los países crecen al mismo ritmo pero a partir de condiciones iniciales distintas, la

¹⁷ Cfr. Elisa Mariscal y Kenneth L. Sokoloff, “Schooling, Suffrage, and the Persistence of Inequality in the Americas, 1800-1945”, en Stephen Haber (ed.), *Political Institutions and Economic Growth in Latin America*, Stanford, Hoover Institution Press, 2000, pp. 159-218.

¹⁸ Kenneth L. Sokoloff, “The Evolution of Suffrage Institutions in the New World: A Preliminary Look”, en Stephen Haber (ed.), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, *op. cit.*, pp. 75-107.

¹⁹ A menos que se diga lo contrario, en todo el artículo se utilizan dólares de paridad del poder adquisitivo en 1990, según Maddison. Si bien ésta es la más amplia serie de nivel de ingresos disponible, las cifras de Maddison no gozan de aceptación universal entre los historiadores de la economía. En verdad, a veces constituyen apenas meras conjeturas. Ver Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, París, OECD, 2003.

²⁰ Abhijit Banerjee y Lakshmi Iyer. “History, Institutions and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India”, manuscrito, Department of Economics, MIT, 2002, p. 1.

actividad política no pudo haber desempeñado ningún papel en su génesis.

Veamos, ante todo, los datos en bruto. Las curvas irregulares de la Figura 1 muestran el ingreso per cápita en Estados Unidos y América Latina entre 1700 y 2000. Por su parte, la curva regular indica cuál habría sido el nivel de ingresos en América Latina si, a partir de las condiciones iniciales de 1700, hubiera crecido al mismo ritmo que Estados Unidos. Según Maddison²¹, por lo menos, en 1700 el ingreso per cápita promedio en la América Latina continental era de 521 dólares y en Estados Unidos de 527.²² Si ambos niveles de ingresos hubieran crecido al ritmo de Estados Unidos, en el año 2000 la brecha habría sido tan sólo de 364 dólares. Cabe concluir, entonces, que la brecha del año 2000 debe atribuirse casi enteramente al crecimiento más lento de América Latina, y no a las condiciones imperantes en 1700. Hay, pues, algo que explicar.

Otra forma de ver la brecha consiste en considerar la fecha en que Estados Unidos alcanzó el nivel de ingreso per cápita que tenían los países latinoamericanos en el año 2000. Como muestra la Figura 2, esas fechas fueron alrededor de 1950 para Chile, alrededor de 1900 para Colombia y alrededor de 1850 para Paraguay.

Esta figura plantea un problema metodológico que se presentará a lo largo de todo este trabajo. En el año 2000, Chile, el país más desarrollado de América Latina, tenía un retraso de 50 años respecto de Estados Unidos. Uno podría preguntarse por qué razón todos los países latinoamericanos le fueron en zaga a éste, pero esta pregunta, así formulada, daría origen a dos observaciones: la correspondiente a Estados Unidos (o a América del Norte, si incluimos a Canadá) y la correspondiente a América Latina. Pero con sólo dos observaciones no es dable identificar ninguna causa. Es más instructivo observar que no todos los países latinoamericanos eran iguales. Es difícil concurrir a una reunión de delegados de países latinoamericanos sin escuchar que alguno diga: “En mi país, como en el resto de América Latina ...”; sin embargo, los países de América Latina siempre presentaron una amplia gama de características económicas, culturales y políticas diversas. Coatsworth señaló que “en 1800 la variación en la productividad de las economías coloniales latinoamericanas era casi tan grande como la del mundo en su conjunto”²³. Y en el año 2000, el ingreso per cápita de Chile era seis veces el de Nicaragua.

El hecho es que explotar las variaciones entre los países latinoamericanos no nos saca del embrollo: independientemente de ellas, toda Latinoamérica quedó rezagada. Tal vez la pregunta esté mal formulada, y lo correcto sea preguntar: ¿por qué Estados Unidos se desarrolló más rápido que cualquier otro país del mundo? Después de todo, no sólo América Latina quedó a la zaga de él, sino también toda Europa occidental.²⁴ Preguntarme por qué yo ando en bicicleta más lentamente que el campeón mundial Lance Armstrong

²¹ Maddison, *op. cit.*, p. 114.

²² Cuando en 1969 Kuznets planteó si en 1750 Europa había sido o no más rica que el resto del mundo, estimó que la proporción entre el menor y el mayor nivel de ingreso per cápita era de 1 a 2, o tal vez de 1 a 2,5. Estimaciones más recientes han reducido esta diferencia. Bairoch sostuvo que los países menos desarrollados de entonces no eran más pobres que los de Europa. Lo mismo piensa Pomeranz. Maddison cree que la proporción era de 1 a 1,5. Ver Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2000 y Maddison, *op. cit.*

²³ John Coatsworth, *Latin America and the World Economy Since 1800*, *op. cit.*, p. 26.

²⁴ Podemos formular la misma pregunta para todas las regiones del mundo y encontrar alguna razón peculiar en cada caso por la cual los países se rezagaron; ver, por ejemplo, Pomeranz *op. cit.* sobre China o Kuran sobre el Medio Oriente, Timur Kuran, “Why the Middle East is Economically Underdeveloped: Historical Mechanisms of Institutional Stagnation”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, pp. 71-90.

carece de sentido: él les gana a todos. En definitiva, la pregunta se resume en esta otra: ¿por qué algunos países se desarrollaron y otros no? Pero ocurre que, aun cuando tengamos todos los datos necesarios para el mundo en su conjunto, no siempre podemos identificar las causas específicas que le corresponden a América Latina. Como dice Prados de la Escosura (2003, pág. 11), lo que tenemos que preguntarnos es cuáles son los datos contrafácticos factibles²⁵. Por ahora, baste decir que retomaremos este problema cada vez que sea necesario.

¿Cuándo surgió la brecha? Dijimos que hacia 1820 ya era patente y que en 1870 era enorme. Lo notable es que entre 1871 –año a partir del cual se dispone de series cronológicas continuas– y 1930 el ingreso per cápita aumentó algo más rápidamente en América Latina que en Estados Unidos. Sin embargo, para entonces ya era demasiado tarde: compuestos al mismo ritmo, los niveles de ingresos fueron divergiendo cada vez más. Y a partir de 1930 el aumento del ingreso per cápita fue disminuyendo en forma marcada en América Latina, mientras que en Estados Unidos se aceleraba. De ahí que en el año 2000 el ingreso promedio en este último país fuera 4,8 veces superior al de los países situados al sur del Río Grande.

Antes de proceder a dar explicaciones, será esclarecedor descomponer la evolución de los ingresos per cápita de acuerdo con el crecimiento del producto total y de la población. Repárese en que el período 1820-1870 fue desastroso para América Latina: Coatsworth alude al “catastrófico segundo cuarto del siglo XIX”²⁶. Por su parte, entre 1871 y 1980 el PBI total creció algo más rápido en América Latina que en Estados Unidos.²⁷ El mayor ritmo de crecimiento del producto total en Estados Unidos entre 1700 y 1870 fue acompañado por un incremento mucho más rápido de la población, debido en gran medida a la inmigración.²⁸ A partir de 1930, la población aumentó más velozmente en América Latina, pero sin duda la productividad por trabajador permaneció baja, con lo cual el aumento del ingreso per cápita fue más lento que en Estados Unidos.²⁹

Sintetizando: es útil pensar en términos de tres períodos. Ya en 1820 la diferencia entre Estados Unidos y América Latina era tan grande, que aun cuando desde entonces hubieran crecido al mismo ritmo, en el año 2000 la brecha habría sido cuantiosa. Entre 1820 y 1870 la brecha se amplió porque en América Latina la producción total creció muy lentamente. Después de 1870, dicha producción creció algo más rápido en América Latina que en Estados Unidos, pero también creció más la población. Por último, el crecimiento

²⁵ Prados de la Escosura, op. cit., p. 11.

²⁶ John H Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 33, 2005, p. 137.

²⁷ Coatsworth afirma que “a fines del siglo XIX, en casi todos los países latinoamericanos habían desaparecido todos los obstáculos significativos para el crecimiento económico”. John H Coatsworth, “Notes on the Comparative Economic History of Latin America and the United States” en Walther L. Bernecker y Hans Werner Tobler (eds.), *Development and Underdevelopment in America: Contrasts of Economic Growth in North and Latin America in Historical Perspective*, Berlín, Walter de Gruyter, 2003, p.10.

²⁸ Según Cortés Conde, el crecimiento de los Estados Unidos entre 1774 y 1905 obedeció principalmente al aumento de los factores de la producción, más que al aumento de la productividad. Ver Roberto Cortés Conde, *Historia económica mundial*, Buenos Aires, Ariel, 2003, p. 143.

²⁹ También Cole, Ohanian y Schmitz atribuyen el retardo de América Latina después de 1950 al estancamiento de la productividad de la mano de obra. Ver Harold L Cole, Lee E. Ohanian, y James A. Schmitz (h.), “Latin America in the Rearview Mirror”, Documento de Trabajo 11008, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2004.

del producto total cayó abruptamente en América Latina después de 1980, pero de este período no vamos a ocuparnos.

A fin de descomponer la brecha hasta el año 2000, examinemos la Figura 3, donde las curvas normalizadas representan el ingreso per cápita contrafáctico de América Latina – lo contrafáctico es que hubiesen crecido al mismo ritmo que Estados Unidos a partir de las condiciones iniciales en fechas diferentes–.³⁰ La curva irregular superior representa la evolución del ingreso real en Estados Unidos, en tanto que la inferior representa el ingreso per cápita promedio de América Latina.³¹ Si se toman las ordenadas correspondientes al año 2000, el último de los graficados, la distancia que existe entre la curva del ingreso per cápita real de América Latina y las curvas normalizadas que parten de 1700, 1820 y 1870 puede interpretarse como una brecha de ingresos debida exclusivamente a que después de cada una de esas fechas la tasa de crecimiento de América Latina se rezagó respecto de la de Estados Unidos. Como vemos, la brecha con la curva de 1700 es muy grande: la brecha entre el nivel de ingresos que habría tenido América Latina de haber crecido al mismo ritmo que Estados Unidos desde 1700, y el ingreso real de 2000, es de 23.123 dólares. Ya para la curva de 1820 la brecha es menor, aunque sigue siendo muy grande: 10.040 dólares. La relativa a la curva de 1870 es pequeña: 2.780 dólares. De hecho, con posterioridad a 1870 la brecha obedeció casi exclusivamente al menor crecimiento de América Latina después de 1980.³² Por consiguiente, si bien en cada período sucesivo considerado América Latina fue quedándose cada vez más atrás, resulta claro que la brecha actual proviene sobre todo del período anterior a 1870, y en particular del anterior a 1820, y que tuvo un incremento después de 1980.

La independencia y sus secuelas

Existen pocos datos sistemáticos sobre el período inicial y esta escasez dificulta datar el origen de la brecha con mayor precisión. Como se aprecia en el Cuadro 1, según Maddison³³ el nivel de ingresos en Estados Unidos en 1700 era apenas superior al de América Latina (el de México era algo mayor, y el de Brasil algo menor, que el de EE.UU.). Coatsworth (1998) da para México en 1700 un nivel de ingresos que es el 89 % del de EE.UU.; no menciona datos para Brasil, pero sí afirma que Cuba era un país mucho más rico que Estados Unidos³⁴. En un trabajo reciente, Coatsworth llega a la conclusión de que “las regiones de América Latina que se hallaban bajo el control efectivo de los españoles y portugueses gozaban, probablemente, de un nivel de ingresos per cápita parejo al de Europa occidental, y al menos igual al de las colonias británicas que avanzado el siglo

³⁰ Utilizar como patrón de medida la misma tasa de crecimiento no tiene nada de particular. Más aun, de acuerdo con las teorías de la convergencia (ver, por ejemplo, Robert Lucas, “Some Macroeconomics for the 21st Century”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, 2000, pp. 159-168), podría suponerse que los países que quedan a la zaga del líder tecnológico crecerían más rápido. Aquí utilizamos la misma tasa de crecimiento como un mero artificio de cómputo.

³¹ Recuérdese que esto no es exacto, ya que los datos de los distintos países corresponden a fechas distintas.

³² En 1980, esta brecha era de 528 dólares; en 2000, de 2.858 dólares.

³³ Maddison, *op. cit.*, p. 114.

³⁴ Cfr. John Coatsworth, *Latin America and the World Economy Since 1800*, *op. cit.*

XVIII se convirtieron en los Estados Unidos”³⁵.

Es difícil decir si la brecha se amplió durante el siglo XVIII o sólo con las guerras latinoamericanas de independencia. Bulmer-Thomas (2003, pág. 27) cita estimaciones según las cuales el ingreso per cápita de América Latina siguió siendo tan alto como el de Estados Unidos hasta 1800³⁶. Sin embargo, Coatsworth entiende que estas cifras son exageradas, dado que la proporción del promedio no ponderado de los países de América Latina con respecto al ingreso de Estados Unidos era en 1800 del 66 %.³⁷ Si los niveles de ingresos de 1700 hubieran sido iguales, esta proporción implicaría que Estados Unidos creció a una tasa de 0,4 del 1 %, en tanto que América Latina se estancó a lo largo de todo el siglo. En verdad, las estimaciones corrientes del aumento del ingreso per cápita en Estados Unidos durante el siglo XVIII van del 0,3 al 0,6 del 1 %. No obstante, Mancall y Weiss entienden que entre 1700 y 1800 los ingresos de los colonos y de sus esclavos sólo crecieron al ritmo de 0,4 del 1 %, de modo tal que el aumento del ingreso promedio en Estados Unidos se debió a que los indígenas, que tenían menores ingresos, constituían una proporción cada vez menor de la población³⁸. Por su parte, Bulmer-Thomas afirma que las reformas introducidas por los Borbones generaron crecimiento en América Latina en la segunda mitad del siglo XVIII³⁹. Por lo tanto, no se ve la razón por la cual los ingresos tuvieran que divergir en este siglo.

Sin embargo, está claro que las guerras de la independencia y sus secuelas fueron un costoso perjuicio en materia de crecimiento. En Estados Unidos, entre 1775 y 1800 el ingreso per cápita cayó alrededor de un 7 %, principalmente a raíz de la disminución de las exportaciones agropecuarias.⁴⁰ A su vez, Bulmer-Thomas concluye diciendo lo siguiente: “Puede suponerse con toda seguridad que las dificultades económicas enfrentadas en las primeras décadas del siglo XIX redujeron considerablemente en América Latina el ingreso real per cápita”⁴¹, también debido a las dificultades del comercio internacional, pero además a la decadencia de la minería. Prados de la Escosura observa que “la independencia fue seguida por una marcada declinación de la actividad económica; el ingreso per cápita no volvió a los niveles de la época colonial hasta mediados del siglo XIX”⁴².

Examinaremos ahora de qué manera el momento en que se produjo la independencia y la duración de los trastornos subsiguientes afectaron la brecha de ingresos del año 2000. Tomaremos como fecha de la independencia de cada país el año en que abandonó su territorio el último soldado de la metrópoli, y mediremos la duración de los

³⁵ John Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, *op. cit.*, p. 128.

³⁶ Victor Bulmer-Thomas, *The Economic History of Latin America Since Independence*, 2a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 27.

³⁷ Coatsworth ofrece cocientes entre el ingreso per cápita de algunos países latinoamericanos y el de Estados Unidos. Suponiendo que en este último país el ingreso hubiera sido de 1.000 dólares (extrapolación de las cifras de Maddison para 1820-1830) y aplicando tales proporciones, el de la Argentina habría sido en 1800 de 1.020 dólares; el de Brasil, 360 (la cifra de Maddison para 1820 es 646); el de Chile, 460 dólares; el de Cuba, 1.120; el de México, 500 (la cifra de Maddison para 1820 es 759); y el de Perú, 410. Ver John Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, *op. cit.*

³⁸ Cfr. Peter C Mancall y Thomas Weiss (1999), “Was Economic Growth Likely in Colonial British North America?”, *Journal of Economic History*, Vol. 56, 1999, pp. 17-40.

³⁹ Victor Bulmer-Thomas, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁰ Ver Mancall y Weiss, *op. cit.*, cuadro 2.

⁴¹ Victor Bulmer-Thomas, *loc. cit.*

⁴² Prados de la Escosura, *op. cit.*, p. 4.

disturbios políticos subsiguientes según el período transcurrido entre la independencia efectiva y el primer completamiento de su mandato constitucional por parte del jefe del poder ejecutivo. Si se combina la fecha de la independencia con la duración de los disturbios políticos, el nivel de ingresos de 2000 se reduce: cada año de demora en la independencia costó 165 dólares ($t = -3,05$; $p = 0,007$) en el año 2000, y cada año de disturbio, 70 dólares adicionales ($t = -1,89$; $p = 0,076$).⁴³ Con estas cifras, puede calcularse que esperar un año más para obtener la independencia tenía en 2000 un costo de oportunidad de 4,50 dólares, en tanto que el costo de esperar que se zanjaran los disturbios era de 6,61 dólares.⁴⁴ Sumando estos costos, Bolivia, que logró la independencia en 1825 y debió esperar 59 años antes de que se completara el primer mandato presidencial, sufrió una pérdida de 11.225 dólares en relación con Estados Unidos, que alcanzó la independencia efectiva en 1782 y completó el primer mandato presidencial en 1793. El Cuadro 3 muestra el impacto de estas fechas en el nivel de ingresos del año 2000.

CUADRO 3

Con la información disponible no es posible determinar por qué razón la postergación de la independencia implicó un costo. Una posibilidad es que el control colonial retrasó el crecimiento, sobre todo por las restricciones que imponía al comercio. Otra hipótesis alternativa tiene que ver con el momento en que se declaró la independencia. Estados Unidos la logró exactamente a tiempo para recoger los frutos de la revolución tecnológica que sacudió a Inglaterra después de 1750, en tanto que los países del continente latinoamericano se independizaron entre 35 y 50 años más tarde.⁴⁵ Por lo tanto, la brecha que apareció hacia 1820 podría haberse debido a que mientras los latinoamericanos luchaban por su independencia Estados Unidos estaba creciendo lentamente, a un ritmo de 0,3 del 1 % entre 1800 y 1820. Quizá si las guerras de la independencia latinoamericanas hubieran tenido lugar cuarenta años después, en 1820 no hubiese habido brecha alguna. Repárese en que según Maddison, Canadá, que seguía siendo una colonia británica, tenía en 1700 un nivel de ingresos de 430 dólares y en 1820 de 904, con lo cual superaba a México. Cuba, por su parte, que seguía siendo colonia española, tuvo según Coatsworth un nivel de ingresos más alto que el de Estados Unidos hasta 1830.⁴⁶

Por desgracia, en lo que respecta al análisis del primer período, no podemos avanzar más. Por otro lado, el momento de la independencia puede ser endógeno respecto de las

⁴³ Estos resultados se basan en regresiones que incluyeron a los diecinueve países latinoamericanos y Estados Unidos. Si se deja de lado a Estados Unidos, ambas cifras se reducen, pero las estimaciones siguen siendo estadísticamente significativas. Por lo tanto, estas relaciones son válidas para toda América Latina.

⁴⁴ Nuestro razonamiento ha sido el siguiente. El análisis de regresión muestra que el costo de posponer la independencia un año era en 2000 de 170 dólares. Por consiguiente, debe ser cierto que $y_t (1 + r)^{2000-t} - y_{t+1} (1 + r)^{2000-(t+1)} = 170$. Si se resuelve esta ecuación, se obtiene: $y_{t+1} - y_t = ry_t - 170 (1 + r)^{-2000-(t+1)}$. Si $t = 1820$, $r =$ ritmo de crecimiento de Estados Unidos, y si se supone que $y_{1820} = 700$, se obtiene la cifra mencionada en el texto. El mismo procedimiento se aplica a los disturbios políticos.

⁴⁵ Sobre los costos de la postergación de la independencia, ver Coatsworth quien estima que si México se hubiera independizado en 1800 en lugar de hacerlo en 1821, su PBI habría crecido un 7,2 %. John Coatsworth, "Notes on the Comparative Economic History of Latin America and the United States", op. cit., p. 16.

⁴⁶ John Coatsworth, *Latin America and the World Economy Since 1800*, op. cit., p. 25.

posibilidades de desarrollo,⁴⁷ o estar relacionado con alguna característica no observada del país, que también influya en el desarrollo. De ahí que estos hallazgos deban tratarse con cautela. Sin embargo, impresionan. Está claro que para la época en que terminaron en el continente las guerras de la independencia, la brecha ya estaba presente. Ampliadas a lo largo de unos 180 años, las diferencias existentes en el período de la independencia explican gran parte de lo que sucedía en el año 2000.

Ahora bien: ¿por qué los efectos de la independencia en Estados Unidos y en América Latina fueron tan radicalmente distintos? Una respuesta puede remitir a los efectos en el comercio intrarregional. Si bien entre el Sur y el Norte de Estados Unidos se comerciaba poco, la independencia removió todas las barreras que se oponían a ello. En cambio, en América Latina la independencia suprimió lo que era en los hechos una unión aduanera durante el período colonial⁴⁸

Desde el punto de vista político, la diferencia más llamativa es el tiempo que les llevó a los países latinoamericanos fijar sus fronteras y establecer las instituciones del Estado. El período posterior a la independencia no fue para nada pacífico en Estados Unidos y las elecciones de 1800 llevaron al país al borde de una situación de violencia⁴⁹ (Dunn, 2005; Weisberger, 2005). Como hemos visto, en este período el ingreso per cápita decayó. Sin embargo, los disturbios políticos en Estados Unidos fueron apenas un pálido reflejo de los que sobrevinieron en la mayoría de los países latinoamericanos, donde las guerras de la independencia fueron, en gran medida, guerras civiles, y continuaron una vez lograda aquélla. Las explicaciones sobre estos hechos abundan⁵⁰ pero las pruebas sistemáticas existentes son pocas.⁵¹

Dos suposiciones son que los conflictos fueron más agudos en América Latina porque la desigualdad generó mayores presiones redistributivas, o por las luchas entre peninsulares y criollos para apoderarse de las rentas públicas que ofrece el poder político.⁵² Reparemos, empero, en que la cuestión de que las guerras de la independencia produjeran transformaciones sociales, y en qué medida, es asimismo bien conocida por los estudiosos de Estados Unidos (Beard vs Jameson). Pero aun cuando los conflictos económicos y políticos fueran igualmente intensos, desde un punto de vista institucional había una diferencia esencial. Las colonias norteamericanas de Gran Bretaña tenían instituciones de gobierno propias, y esto fue fundamental, ya que le permitió a Estados Unidos obtener la independencia sin una quiebra de la continuidad institucional. Las colonias pasaron a ser

⁴⁷ Amaral, por ejemplo, sostiene que la independencia argentina fue resultado de las presiones locales ejercidas sobre instituciones que ya no eran capaces de satisfacer las necesidades del comercio y la producción. Ver Amaral, "Del mercantilismo a la libertad: las consecuencias económicas de la independencia argentina", op. cit., pp. 202-203.

⁴⁸ Cfr. Victor Bulmer-Thomas, op. cit.

⁴⁹ Cfr. Susan Dunn, *Jefferson's Second Revolution: The Election Crisis of 1800 and the Triumph of Republicanism*, Boston, Houghton Mifflin, 2005 y Bernard A. Weisberger, *America Afire: Jefferson, Adams, and the First Contested Election*, Nueva York, Perennial, 2001.

⁵⁰ Cfr. López-Alves, op. cit.

⁵¹ Saguir (1999) explica las dificultades que hubo en la Argentina, a diferencia de Estados Unidos, para alcanzar la unidad nacional. Ver Julio Seguir, "Entre el conflicto y la organización institucional. Los procesos constituyentes de Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1860)", *Agora*, 8, 1999.

⁵² Acerca de las controversias en torno de si, y en qué medida, las guerras de la independencia latinoamericanas fueron revoluciones sociales, ver los ensayos incluidos en Lewis Hanke (ed.), *History of Latin American Civilization: Sources and Interpretations*, Vol. II, *The Modern Era*, Nueva York, Little, Brown, 1967, pp. 1-59.

estados de la Unión con las mismas fronteras que tenían antes,⁵³ y las nuevas instituciones federales surgieron de las instituciones de autogobierno establecidas por el régimen inglés. En cambio, la administración colonial hispánica era mucho más directa y centralizada, lo cual dejaba poca cabida para el autogobierno. Nadie nacido en las colonias españolas, ningún criollo, podía llegar a ocupar altos cargos en dicha administración. La única institución hispanoamericana que implicaba cierta dosis de autogobierno, el cabildo, era un organismo del Estado español, cuyos cargos pudieron a partir de 1556 comprarse y conservarse a perpetuidad y que tenía muy pocos cargos electivos, cargos que se decidían en condiciones de un sufragio muy limitado y estaban sujetos a la aprobación de la Corona. La autoridad fiscal del cabildo era mínima. Estas instituciones funcionaron tan mal, que en 1789 intendentes designados por la Corona se hicieron cargo de la mayoría de sus funciones. Luego de resumir su evolución, Harina concluye que “a fines de la época colonial el cabildo virtualmente había desaparecido”⁵⁴.

De ahí que cuando la administración colonial hispánica se desintegrara –no por las presiones independentistas de los americanos sino por los acontecimientos que se desarrollaban en Europa–, los conflictos resultantes, ya sea entre distintas unidades territoriales, o entre los terratenientes y los campesinos en torno de la tierra, o entre los criollos y los peninsulares en torno del poder político, o simplemente entre distintas milicias y sin ningún objetivo particular, no pudo resolverse dentro del marco institucional existente. Cobraron formas violentas, hasta que uno de los bandos establecía su predominio militar, o los antagonistas acordaban procesar los conflictos de acuerdo con ciertas normas. Y pasó un tiempo hasta que pudieron instaurarse instituciones estables.

Período posterior a la consolidación

Una vez que los países alcanzaron la independencia, estuvieron en condiciones de desarrollar instituciones políticas y a la postre lo lograron. Examinaremos en primer lugar los argumentos según los cuales si estas instituciones son desiguales –restringen los derechos políticos y limitan la participación–, retardan el desarrollo y perpetúan las desigualdades económicas. No hemos encontrado sustento para ninguna de estas hipótesis en América Latina, pero sí observamos que, a través de mecanismos que aún nos resultan oscuros, la desigualdad perduró en forma considerable. A la vez, pudimos comprobar que el pluralismo político –situaciones en las que quienes gozan de derechos políticos podían procesar sus conflictos pacíficamente siguiendo algunas normas, aunque éstas fuesen muy tendenciosas– fue favorable al crecimiento. Creemos, sin embargo, que la persistente desigualdad dio origen a una inestabilidad política recurrente, que fue costosa desde el punto de vista económico.

Derechos políticos, desarrollo y desigualdad

⁵³ En América Latina la consolidación territorial estuvo colmada de proyectos fallidos (Cundinamarca, Gran Colombia, República Centroamericana) así como de intentos independentistas de algunas provincias. No obstante, las guerras entre países fueron poco frecuentes.

⁵⁴ Clarence Henry Haring, *The Spanish Empire in America*, Nueva York, Harcourt, Brace & World, 1947, p. 165.

Muchos aducen que los derechos políticos, sintetizados en el sufragio, promueven el desarrollo, ya sea porque protegen los derechos de propiedad y por ende fomentan las inversiones⁵⁵, ya porque estimulan la demanda de bienes públicos, incluidos los bienes públicos productivos⁵⁶. No obstante, el efecto de los derechos políticos sobre el desarrollo económico ha dado lugar a creencias muy divergentes entre sí. Una concepción dominante durante la primera mitad del siglo XIX, representada en la economía contemporánea por el modelo del votante medio, afirma que la ampliación del sufragio, al reducir el ingreso relativo de los votantes decisivos, debe generar un aumento de la demanda redistributiva, mayores impuestos y menor crecimiento⁵⁷. Sokoloff avala estas dos posibilidades:

Allí donde una elite económica detenta un poder político desproporcionado [...] el aumento de la influencia política debido a la ampliación del sufragio puede disminuir las utilidades de dicha elite y aminorar sus tasas de inversión. Por otro lado, una distribución más equitativa de la influencia política puede tener ventajas para el desarrollo. Muchos suponen, por ejemplo, que habría un apoyo más sustancial a las inversiones en infraestructura y en otros bienes y servicios [...], una reducción de los niveles de corrupción, y quizá más competencia en todos los órdenes de la economía.⁵⁸

Dado que ambos puntos de vista pueden ser correctos, tal vez lo que observamos son efectos netos, los cuales podrían ser positivos o negativos.

Tanto en Estados Unidos como en América Latina hubo limitaciones al sufragio. En Estados Unidos, las restricciones formales para los varones libres fueron poco a poco eliminadas antes de 1830, y los esclavos fueron manumitidos en 1869; pero como la regulación de las elecciones era una prerrogativa de los estados y las leyes norteamericanas exigían la inscripción voluntaria para votar, de hecho tales limitaciones prosiguieron en todo el país. A su vez, las mujeres obtuvieron el derecho al voto en 1919. En América Latina, el sufragio masculino estuvo típicamente restringido, primero por los requisitos impuestos en materia de propiedades o ingresos, y luego por los relacionados con la alfabetización, destinados específicamente a excluir a los trabajadores agrarios y los arrendatarios. Por su parte, el sufragio femenino fue muy tardío. La Figura 4 muestra la proporción de la población⁵⁹ que tenía derecho a votar.

FIGURA 4

⁵⁵ Cfr. Douglass C North y Barry W. Weingast, “The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England”, *Journal of Economic History*, Vol. 49, 1989, pp. 803-832 y Acemoglu *et. al.*, “The Colonial Origins of Comparative Development”, *op. cit.*

⁵⁶ Cfr. Alessandro Lizzeri y Nicola Persico, “Why did the elites extend the suffrage? Democracy and the scope of government, with an application to Britain’s ‘Age of Reform’”, *Quarterly Journal of Economics*, 2004, pp. 707-765.

⁵⁷ Cfr. Allan H. Meltzer y Scott F. Richards, “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981, pp. 914-927.

⁵⁸ Sokoloff, “The Evolution of Suffrage Institutions in the New World: A Preliminary Look”, *op. cit.*, p.76.

⁵⁹ Como se ve, la proporción de las personas en condiciones de votar respecto de la población total es sensible a la composición por edades. En parte, la tendencia ascendente de los datos obedece al envejecimiento de las respectivas poblaciones, y en el período más reciente la diferencia entre Estados Unidos y América Latina sólo es atribuible a la estructura etaria.

Las tendencias generales se aprecian con más claridad en la Figura 5, donde los datos latinoamericanos han sido promediados, y las curvas, normalizadas. Nótese, empero, que la serie de los norteamericanos “en condiciones de votar”⁶⁰ corresponde a la proporción de la población que reunía ciertos requerimientos en materia de sexo, edad y situación con respecto a la esclavitud, no a la proporción inscripta para hacerlo. De esta última serie sólo se dispone a partir de 1960, y en ese período la curva de EE.UU. sigue de cerca a la latinoamericana, donde no fue posible discriminar los que estaban en condiciones de votar y los inscriptos (no siempre es posible determinar qué indican las cifras). Por lo tanto, la brecha pudo haber sido mucho menor de lo que parece señalar la serie de norteamericanos en condiciones de votar.

FIGURA 5

Ahora bien: tener derecho a votar no equivale a hacerlo. Como en Estados Unidos la participación electoral tendió a ser siempre baja, sobre todo cuando las elecciones no eran presidenciales, la brecha en dicha participación es menor que la correspondiente a la cantidad de individuos en condiciones de votar. Sin embargo, esa brecha persistió durante la mayor parte del siglo XIX.

Con estas descripciones preliminares, podemos abordar la pregunta analítica: la brecha en el sufragio o en la participación electoral, ¿explica la brecha en los ingresos? Aquí nos enfrentamos con el problema metodológico al que aludimos antes. En los países de la OCDE, la ampliación del sufragio y de la participación en elecciones legislativas promovió el crecimiento, no así en América Latina, donde eso no tuvo casi ningún efecto en el crecimiento.⁶¹

Sin ahondar en el problema, sólo se puede concluir que en los países actualmente desarrollados los efectos positivos del sufragio superaron a los negativos, mientras que en América Latina se anularon entre sí, o bien la extensión del sufragio fue irrelevante. Halperin-Donghi, al menos, sostuvo: “La debilidad del voto lo volvía irrelevante: como lo que se les pedía a los votantes era, sobre todo, legitimar una situación preexistente, y ya habían aprendido que era conveniente hacerlo, la proporción de la población que gozaba de este dudoso privilegio era, en última instancia, irrelevante”.⁶² ¿Por qué tenía que ser así? ¿Fue una cuestión de tiempo, de los niveles de ingreso en que se hizo extensivo el sufragio a determinados grupos, o existe alguna otra razón? Estas preguntas son fascinantes pero, lamentablemente, debemos dejarlas de lado. El efecto contrafáctico apropiado no resulta evidente: ¿acaso tendríamos que preguntarnos qué habría sucedido si los países de América Latina hubieran ampliado el sufragio antes, o para mayores niveles de ingresos, o para menores niveles de desigualdad, o a otros grupos? Todo lo que sabemos es que allí la extensión del sufragio y de la participación electoral no afectó el crecimiento.

⁶⁰ Tomada de Jerrold G. Rusk., *A statistical history of the American electorate*, Washington, CQ Press, 2001.

⁶¹ Los resultados sobre los efectos positivos del sufragio en el crecimiento en todo el mundo, menos en América Latina, son sólidos si se emplean distintos estimadores (2SLS con efectos fijos, 3SLS, SURE) y diferentes especificaciones del control de las variables. Con respecto a la participación electoral, los resultados son casi idénticos.

⁶² Según Halperin-Donghi las elecciones indirectas favorecían la designación de funcionarios locales, de modo tal que aun cuando se extendiera el sufragio, el resultado era el mismo que si sólo podían votar los ricos. Tulio Halperin-Donghi, *The Aftermath of Revolution in Latin America*, Nueva York, Harper & Row, 1973, p. 116.

La limitación de derechos políticos, ¿perpetuó la desigualdad económica? En una serie de trabajos, Engerman y Sokoloff dieron para el subdesarrollo latinoamericano la siguiente explicación: 1) Las dotaciones naturales de factores que los colonizadores europeos encontraron en América Latina sólo podía ponerse en acción con trabajo servil o esclavo, y, a su vez, la desigualdad jurídica dejó un legado de desigualdad económica aun después de abolida la esclavitud. Sostiene Sokoloff: “En las colonias del Caribe y de Brasil surgió una desigualdad extrema a raíz de que por su suelo y clima tenían ventajas comparativas para producir azúcar y otros cultivos rentables, que en las grandes plantaciones de esclavos se podían obtener a menor costo.[...] Gran parte de Hispanoamérica llegó a caracterizarse también por la desigualdad extrema de la riqueza y el capital humano”.⁶³ 2) Las instituciones políticas reproducían la desigualdad económica. “No sólo era difícil cambiar ciertas características fundamentales de las economías del Nuevo Mundo y su dotación de factores, sino que las medidas de gobierno y otras instituciones tendían a reproducir las condiciones que les habían dado origen”⁶⁴. Uno de los instrumentos mediante los cuales se mantuvo la desigualdad fue la limitación del sufragio. 3) La desigualdad era contraria al desarrollo, ya que los pobres no tenían acceso a los recursos productivos: “La mayor desigualdad de la riqueza contribuyó a la evolución de instituciones que normalmente protegían a los privilegiados y, aun después de la abolición de la esclavitud, limitaron las oportunidades de la masa de la población de participar plenamente en la economía comercial”⁶⁵. A su vez, pensando en Estados Unidos, Engerman y Sokoloff sostienen que “la mayor igualdad apoya, si no impulsa, procesos autoperpetuantes según los cuales la expansión de los mercados provoca (y es provocada por) un uso más eficaz e intensivo de los recursos, economías de escala, índices más altos de actividad inventiva y otras formas de acumulación de capital humano, así como una creciente especialización según los factores de la producción”⁶⁶. En síntesis, la desigualdad política llevó a crear instituciones que retardaron el desarrollo perpetuando la desigualdad económica y restringiendo las oportunidades productivas de las masas.

Coatsworth dice que esta explicación es “verosímil, [pero] casi con seguridad equivocada”⁶⁷. Señala que “la propiedad de la tierra (y la riqueza en general) no estaba más concentrada en América Latina que en las trece colonias británicas (o en la propia Gran Bretaña, en proceso de industrialización)”, y puntualiza que: 1) la mayoría de las colonias españolas no eran economías esclavistas, 2) en toda Mesoamérica y los Andes la población indígena ocupaba la mayor parte de la tierra cultivable, y 3) aun cuando existían grandes haciendas, la tierra era abundante y su valor contribuía poco a la concentración de la

⁶³ Kenneth L. Sokoloff, “The Institutional Foundations of a Market Economy”, Villa Borsig Workshop Series, 2000, pp. 78-79. Karl se hace eco del punto de vista prevaleciente: “En América Latina, las riquezas minerales y agrícolas fueron desde el principio un elemento a la vez positivo y negativo; en el marco de una forma específica de régimen colonial, generaron rentas concentradas que contribuyeron a la centralización del poder político y económico y sentaron las bases de los patrones de desigualdad de la región”. Terry L. Karl, “The Vicious Circle of Inequality in Latin America”, Documento de Trabajo 2002/177, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 2002, pp. 7-8.

⁶⁴ Sokoloff, “The Institutional Foundations of a Market Economy”, op. cit., p. 5.

⁶⁵ Sokoloff, “The Institutional Foundations of a Market Economy”, op. cit., p. 4.

⁶⁶ Engerman y Sokoloff, “Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies”, op. cit., p. 35.

⁶⁷ Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, op. cit., pp. 139-140.

riqueza. Tanto Coatsworth⁶⁸ como Prados de la Escosura⁶⁹ afirman que la desigualdad sólo disminuyó en América Latina en la segunda mitad del siglo XIX, cuando la mejora del transporte y la expansión del comercio valorizaron la tierra. Williamson muestra que si en 1913 la proporción entre el salario real y el valor de la tierra era 1: 0, en la Argentina disminuyó de 6: 9 en 1880-1884 a 0:7 en 1930, y en Uruguay de 11:1 en 1870-1874 a 1:1 en 1930.⁷⁰

Por consiguiente, en definitiva no resulta claro si la desigualdad fue un pecado original de América Latina o si se generó en la segunda mitad del siglo XIX, cuando sus países abrazaron una estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones. Esto es todo cuanto podemos saber sobre la desigualdad a partir de los datos disponibles, que incluyen la proporción de haciendas familiares entre 1850 y 1917,⁷¹ así como alguna información aislada acerca de la distribución del ingreso de las unidades familiares para el período posterior a la Segunda Guerra Mundial:

- 1) A la luz de las cifras de Vanhanen, hasta 1850 la diferencia entre América del Norte y América Latina en lo tocante a la propiedad de la tierra era notable.⁷² En América Latina, el promedio de haciendas familiares era de 7,2 %, con un mínimo de 1 % y un máximo de 25 %. Al mismo tiempo, en Estados Unidos el 60 % de las haciendas pertenecían a familias, y en Canadá, 17 años después, el 63 %. Sin embargo, no queda claro si la distribución de la tierra fue, antes de 1850, un elemento importante en la distribución de la riqueza total.
- 2) La proporción de haciendas familiares en 1970 reproduce las condiciones vigentes en 1850, pero en todos los países latinoamericanos la distribución de la tierra se volvió más pareja. Entre 1850 y 1970, la proporción de haciendas familiares aumentó en promedio un 16,5 % en los países latinoamericanos, dentro de un margen que va del 2 % al 40 %.
- 3) Durante las décadas de 1960 y 1970, la distribución del ingreso de los hogares lleva las huellas de la distribución de la tierra, que se remonta a 1850. Como en la década del sesenta la participación de la agricultura en el ingreso nacional ya era baja, lo que vemos es que después de 1850 la desigualdad se reprodujo, y no que la propiedad de la tierra contribuyera a la actual desigualdad de los ingresos. Aparentemente, la desigualdad persistió aun cuando cambiaron los activos que le daban origen. A partir de 1930, el crecimiento latinoamericano fue intensivo en mano de obra y entrañó muy pocas mejoras en la productividad del trabajo: tal vez ésta sea la razón de la persistencia de la desigualdad.

Lo que es más importante, en la medida en que hubo en América Latina redistribución de la tierra, ella no se debió a que los pobres adquirieran derechos políticos y

⁶⁸ Coatsworth, *Latin America and the World Economy Since 1800*, *op. cit.*, p. 39 y Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, *op. cit.*, p. 30.

⁶⁹ Prados de la Escosura, “Assessing the Economic Effects of Latin American Independence”, *op. cit.*

⁷⁰ Jeffrey G. Williamson, “Real Wages, Inequality and Globalization in Latin America before 1940”, *Revista de Historia Económica*, Vol. 17, 2004, pp. 101-142, cuadro 7.

⁷¹ Repárese en que esta variable es un indicador muy imperfecto de la desigualdad del ingreso, ya que no toma en cuenta el cambiante valor relativo de la tierra. Además, no queda claro qué tratamiento dio Vanhanen a las tierras comunales.

⁷² Cfr. Tatu Vanhanen, *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*, Londres, Routledge, 1997.

los aplicaran con su voto: no encontramos relación alguna entre el sufragio o la participación electoral y la distribución de la tierra. A su vez, los países latinoamericanos que tenían más haciendas familiares en 1850 fueron los que tendieron a redistribuir en mayor grado la tierra.⁷³ Así pues, los mecanismos mediante los cuales se perpetuó la desigualdad siguen resultándonos oscuros.

En conclusión: la desigualdad de derechos políticos –la extensión del sufragio y la participación electoral– no afectaron en forma directa el crecimiento en América Latina. Por lo demás, hay motivos para dudar de que la limitación del sufragio fuera la que perpetuase la desigualdad, al menos la relativa a la tenencia de la tierra.

Pluralismo político, inestabilidad política y desarrollo

¿Debe atribuirse a la desigualdad el lento desarrollo de América Latina? El vínculo entre desigualdad y crecimiento es, a todas luces, difícil de desentrañar. Después de preguntarse: “Desigualdad y crecimiento: ¿qué pueden decirnos los datos?”, Banerjee y Duflo responden: “No mucho”⁷⁴. El eje de la cuestión pasa por los mecanismos mediante los cuales la desigualdad afecta el desarrollo. Engerman y Sokoloff argumentan en reiteradas oportunidades que estos mecanismos son institucionales. Otros destacan el papel de los conflictos producidos por la desigualdad. A fin de mostrar agudamente el contraste, diremos que hay aquí dos hipótesis políticas rivales.⁷⁵ La hipótesis neo-institucionalista dice que América Latina tuvo “malas” instituciones, o sea, instituciones que protegieron los derechos de los que ya eran poderosos, pero que no educaron a las masas, y, al limitar sus derechos políticos, les impidieron tener acceso a oportunidades económicas; de este modo, los mercados internos siguieron siendo pequeños y, como consecuencia, se retrasó el crecimiento y se perpetuó la desigualdad. La hipótesis del conflicto sostiene que las desigualdades intensifican los conflictos distributivos, con el corolario de que los recursos, en lugar de destinarse a la producción, van a parar a la lucha⁷⁶ e impiden adoptar medidas colectivas orientadas a la provisión de bienes públicos⁷⁷. Por otra parte, las perspectivas de redistribución futura desalientan las inversiones actuales.

Ya hemos visto que la desigualdad de las instituciones políticas no impidió el desarrollo de los países. Ahora mostraremos que lo importante es si los conflictos se procesaron de acuerdo con normas, sin violencia, aunque las instituciones que los procesaran fuesen muy poco igualitarias y sus normas, muy tendenciosas.

Los conflictos de las elites en la América Latina el siglo XIX giraron en torno de la

⁷³ La regresión de efectos fijos, con autocorrelación de primer orden y utilizando como control la actual proporción de haciendas familiares muestra, tanto en América Latina como en el resto del mundo, un efecto negativo de las condiciones para acceder al sufragio. El coeficiente de persistencia (sobre la proporción actual) es, por su parte, positivo y alto. Sin embargo, estos resultados son muy sensibles a la elección del estimador.

⁷⁴ Cfr. Abhijit V. Banerjee y Esther Duflo (2003), “Inequality and Growth: What Can the Data Say?”, *Journal of Economic Growth*, Vol. 8, 2003, pp. 267-299.

⁷⁵ Existe también una teoría que se basa en las imperfecciones del mercado y las limitaciones de acceso al crédito. Ver Abhijit V Banerjee y Andrew F. Newman, “Poverty, Incentives, and Development”, *American Economic Review*, Vol. 84, 1994, pp. 211-215.

⁷⁶ Cfr. Banerjee e Iyer, “History, Institutions and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India”, *op. cit.*

⁷⁷ Ver Pranab Bardhan, *Scarcity, Conflicts, and Cooperation*, Cambridge, MIT Press, 2005, capítulo 10.

organización territorial del Estado, el papel de la religión (o, en líneas más generales, el conservadorismo versus el liberalismo), los aranceles aduaneros y la localización de la infraestructura financiada por el Estado. En tanto y en cuanto las instituciones políticas pudieron asimilar estos conflictos y procesarlos de una manera relativamente pacífica, las economías se desarrollaron. Pero la desigualdad persistió, lo mismo que la inestabilidad política. Esta última, a su vez, fue costosa en materia de desarrollo.

En Estados Unidos, hubo elecciones periódicas regulares –cada cuatro años para presidente y cada dos para la Cámara de Representantes– desde 1788. En América Latina, las elecciones fueron frecuentes⁷⁸ pero mucho menos regulares, y durante diversos períodos posteriores a la independencia los países fueron gobernados sin jefes del ejecutivo o legislaturas elegidas. Por desgracia, aún no se dispone de datos sistemáticos sobre estas elecciones y es difícil compilarlos.⁷⁹ Podemos, empero, observar el primer mandato constitucional completado en un país cualquiera y juzgar si la actividad política que en él se llevaba a cabo era pluralista.

Por “actividad política pluralista” entendemos que se elija una legislatura y que exista cierta oposición electoral.⁸⁰ Muchas elecciones que consideramos pluralistas fueron producto de manipulaciones, la compra de votos estaba muy difundida y los resultados eran con frecuencia fraudulentos.⁸¹ Más aun, por lo que sabemos, en toda la historia latinoamericana hubo un solo presidente que se presentó para ser reelecto y fue derrotado: Daniel Ortega, de Nicaragua, en 1990.⁸² Como observara Halperin-Donghi: “Entre los numerosos procedimientos para derrocar a un gobierno practicados en la Hispanoamérica

⁷⁸ Como señalan Hartlyn y Valenzuela, “Los principios liberales tuvieron una tenue acogida en América Latina antes de arraigar en gran parte de Europa”. Hartlyn, Jonathan y Arturo Valenzuela, “Democracy in Latin America since 1930”, en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Part 2: “1930 to the Present”, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 108.

Annino apuntó que en muchos países latinoamericanos hubo elecciones locales bastante antes de que las hubiera en Europa. Entre 1809 y 1814 se dio un período de intensa erupción electoral. (Antonio Annino, “Introducción”, en Annino (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.10).

Según Posada-Corbó, “la mayoría de las provincias [del virreinato] vivían ciclos de agitación política motivadas por las sucesivas elecciones, entre ellas las de las juntas, las Cortes de España, los organismos y cargos municipales y las diputaciones provinciales”. (Posada-Carbó, Eduardo, “Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, 2000, p. 621.)

Adviértase, no obstante, que la mayoría de estas elecciones eran locales, y concedían a los gobiernos locales una legitimidad de que no gozaban los nacionales, fortaleciendo así las tendencias centrífugas. Ver Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, op. cit.

⁷⁹ Sabemos en qué lugares hubo elecciones, pero no podemos estar seguros de que no las haya habido en períodos para los cuales carecemos de información.

⁸⁰ Específicamente, se considera que la actividad política es pluralista si hay una legislatura elegida y cierta oposición legal, siquiera mínima. Los “años sin pluralismo” son, entonces, aquellos en que no hubo una legislatura elegida, aquello en los que existió un solo partido, o aquellos en que un partido (o candidato presidencial) se presentó al sufragio sin tener opositores.

⁸¹ Definir el “fraude electoral” es notablemente difícil. Sobre la ambigüedad de este concepto en la América Latina decimonónica, ver Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, op. cit., pp. 15-18.

⁸² Está también el caso del costarricense Braulio Carrillo, elegido en 1835 para completar el mandato de un presidente a quien se obligó a renunciar. Carrillo perdió la reelección en 1837, pero un año más tarde derrocó al presidente que había ganado en las urnas y sancionó una Constitución que lo declaraba presidente de por vida. Fue depuesto en 1843.

posrevolucionaria, la derrota en las urnas estuvo notoriamente ausente”⁸³. No obstante, no excluimos la manipulación o el fraude, en la creencia de que son, *prima facie*, prueba de que existe rivalidad política. Ciertamente es que los partidos de oposición eran hostigados, pero legalmente se los toleraba, se les asignaban algunas bancas en el parlamento y, a veces, una cuota de poder. Y estos incentivos eran suficientes para que la oposición participara. Así pues, los conflictos entre las elites se procesaban de acuerdo con ciertas normas, y aunque no faltaban las rebeliones esporádicas, se resolvían en forma pacífica. Siguiendo a Chile después de 1831⁸⁴ (ver sobre esto Valenzuela, 1995), varios países latinoamericanos crearon sistemas estables de competencia política, gracias a los cuales el presidente en el poder obedecía fielmente los límites de su mandato, elegía a su sucesor y, por diversos procedimientos, aseguraba su victoria en las urnas.⁸⁵ Esos sistemas de competencia oligárquica –en Chile entre 1831 y 1925, en Brasil entre 1894 y 1930, en la Argentina entre 1864 y 1916, y en México entre 1934 y 2000– tuvieron una estabilidad notable. De hecho, el último de tales sistemas dejó de funcionar en México apenas en el año 2000.

Como indica la Figura 10, cuando se instituyeron las elecciones, en el siglo XIX, tendieron a ser pluralistas. Sin embargo, en el siglo XX los gobernantes aprendieron que era posible realizar rituales llamados “elecciones” sin permitir la actividad opositora. Más adelante, cuando los militares, como institución, incursionaron en la política, la mayoría de ellos decidieron que no necesitaban en absoluto legislaturas ni elecciones. Sólo la oleada democratizadora posterior a 1980 restauró en América Latina las elecciones competitivas.

Así definido, el pluralismo político tuvo un efecto positivo en el crecimiento. Dentro de América Latina, la tasa de crecimiento promedio durante los 1.219 años en que hubo una política pluralista fue de 1,67 %, en tanto que en los 267 años en que no existieron legislaturas ni oposición, fue de 0,52 %. Los análisis de regresión confirmaron el efecto positivo del pluralismo político.⁸⁶

No obstante, el procesamiento pacífico de los conflictos de acuerdo con ciertas normas sólo es posible si la distribución del ingreso resultante (o de los activos que lo generan) es aceptable para todas las fuerzas políticas dotadas de capacidad militar para participar en conflictos destinados a establecer su monopolio político.⁸⁷ Toda vez que el

⁸³ Halperin-Donghi, *The Aftermath of Revolution in Latin America*, op. cit., p. 116.

⁸⁴ Ver sobre esto, Samuel J Valenzuela, “The Origins and Transformation of the Chilean Party System”, Documento de Trabajo #215, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1995.

⁸⁵ Posada-Carbó resume los procedimientos empleados por los gobiernos para controlar los resultados de las elecciones. Ver Posada-Carbó, “Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930”, op. cit.

⁸⁶ A nuestro juicio, la competitividad se explica por el desfase del ingreso per cápita, los gastos militares y la agitación social, así como por la proporción de haciendas familiares. La ecuación de crecimiento sólo incluye la competitividad, la tasa de crecimiento de la población y la tasa promedio de crecimiento del PBI per cápita en el mundo en un año determinado. Los estimadores que utilizamos incluyen distintas formas de apareamiento, Heckit, 2SLS con efectos fijos, y efectos fijos con AR1. Todas las veces en que el coeficiente de competitividad resultó significativo, su valor osciló entre cifras algo mayores que 1. Los resultados no variaban si se incluía o no a Estados Unidos.

⁸⁷ Adviértase que no decimos que los conflictos fueron procesados pacíficamente cuando las instituciones lograron imponer orden, sino cuando los grupos políticamente relevantes tenían incentivos para las consecuencias del proceso institucional. Dicho de otro modo, consideramos que las instituciones son endógenas. Ver Jess Benhabib y Adam Przeworski, “The Political Economy of Redistribution under Democracy”, *Journal of Economic Theory*, 2005 y Adam Przeworski, “Democracy as an equilibrium”, *Public Choice*, Vol. 123, 2005, pp. 253-273.

grado de redistribución resultante de dicho procesamiento normativo de los conflictos sea excesivo para algunos e insuficiente para otros, unos u otros intentarán obtener el monopolio del poder. La consecuencia de esto es la “inestabilidad política”.

Hay muchas maneras de considerar dicha inestabilidad, y aquí nos ocuparemos de algunas. Una consiste en averiguar si el jefe del ejecutivo completó un mandato constitucional previamente establecido, a diferencia de aquellos períodos en que no rige la Constitución, o el jefe del ejecutivo es depuesto de manera inconstitucional, o incurre en un autogolpe a fin de extender su mandato. Otra consiste en contar la cantidad de jefes del ejecutivo en un año determinado, o la variación en el promedio de esta cifra a lo largo de varios años (en nuestro caso, tomamos cinco).⁸⁸ Pero también es posible analizar la inestabilidad centrándose en la frecuencia de los golpes militares o las transferencias irregulares del poder. Tal vez la mejor manera de resumir estas mediciones sea computar el número de años consecutivos durante los cuales los jefes del ejecutivo completaron sus mandatos. En América Latina hubo 157 casos en que el jefe del ejecutivo cambió cuando expiró el mandato de su predecesor, sobre un total de 708 años (de los 1.527 para los cuales disponemos de datos) en los que la alternancia en el poder se realizó conforme a las normas constitucionales; esta medida indica la estabilidad constitucional con independencia de quiénes fueron los ocupantes de los cargos. En ese sentido, es un indicador del estado de derecho o del “imperio de la ley” –por más que la ley fuera a menudo manipulada en favor de la oligarquía gobernante–.

Como muestran las figuras siguientes, la tormenta política de la independencia ya había terminado alrededor de 1870, y antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial reinaba la estabilidad. Sin embargo, hubo una nueva oleada de desestabilización con posterioridad a 1924, época en que varios países latinoamericanos sufrieron los primeros golpes militares de su historia.⁸⁹ Sólo después de 1980 retornó la estabilidad, aunque en años recientes la rotación del jefe del ejecutivo se aceleró.⁹⁰

Lo anterior se refiere a las pautas generales vigentes en toda América Latina, pero algunos países experimentaron trayectorias muy disímiles. Por ejemplo, la rotación del titular del poder ejecutivo avanzó su punto máximo en distintos períodos y en diferente

⁸⁸ Reparemos en que si el mandato constitucional del jefe del ejecutivo fuera de cuatro años sin posibilidades de reelección, y si esta norma se observara en todos los casos, cabría suponer que el promedio móvil de cinco años sería de 1,25 individuos por año, mientras que si el mandato fuera de seis años, dicha cifra sería 1,1666. Largas dictaduras o reelecciones reiteradas harían disminuir la cifra, en tanto que si hubiera golpes de Estado u otras disputas por el poder, la rotación de las autoridades resultaría más frecuente. En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, los mandatos oscilaron en América Latina entre cuatro y seis años, con un promedio de 4,64. Carecemos de datos sistemáticos para el período anterior, pero sabemos que hubo casos en que los mandatos duraron dos años.

⁸⁹ El primero de esta serie de golpes sucedió en Chile en 1924. Según Rouquié, “Entre febrero y diciembre de 1930, los militares derrocaron a los gobiernos en no menos de seis países latinoamericanos muy diferentes entre sí: la Argentina, Brasil, República Dominicana, Bolivia, Perú y Guatemala. Ese mismo año se asistió a otros cuatro intentos fallidos de tomar el poder por la fuerza en otros países. En años posteriores, Ecuador y El Salvador en 1931, y Chile en 1932, se sumaron a la lista de países en que hubo cambios políticos provocados por los militares y alteraciones no previstas en las autoridades oficiales del poder ejecutivo”. Ver Alain Rouquié, “The military in Latin American Politics since 1930”, en Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Part 2, “1930 to the Present”, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 223.

⁹⁰ En los últimos diez años, once presidentes latinoamericanos debieron dejar precipitadamente el cargo. Sin embargo, lo notable es que, al contrario de lo que había acontecido en el pasado, en todos los casos la sucesión se realizó observando estrictamente las normas constitucionales.

medida en Brasil, Chile y México.⁹¹ También la frecuencia de los golpes de Estado fue muy distinta: en el año 2000, Venezuela tuvo tres y Bolivia, 29.

Ninguno de estos aspectos capta plenamente la importancia de la inestabilidad, ya que en lo concerniente al desarrollo, probablemente lo que más importe sean las expectativas de conflictos futuros, más que los disturbios actuales⁹². Pero los disturbios actuales trasladan recursos de la producción a la lucha e impiden que se lleven a cabo acciones colectivas destinadas a obtener bienes públicos productivos. Uno podría pensar, entonces, que incluso la inestabilidad política en un momento dado retarda el desarrollo. ¿Es así? *Prima facie*, las cifras nos dicen que la respuesta es afirmativa. En los 997 años de mandatos completados, los ingresos crecieron a una tasa promedio de 1,93, en tanto que en los 631 años de mandatos interrumpidos, crecieron a una tasa de 0,94.⁹³ En los 1.412 años en que hubo un solo jefe del ejecutivo, la tasa promedio fue de 1,88; en los 366 años en que hubo dos, fue de 1,01; y en los 96 años con más de dos, fue de - 0,55. La tasa promedio de crecimiento durante los 1.468 años sin golpes de Estado fue de 1,59, en tanto que en los 95 años en que hubo por lo menos un golpe, fue de 0,78. Nuestra medida sintética, la cantidad de años consecutivos de mandatos completados, vuelve a mostrar que, así definida, la estabilidad política tuvo efectos positivos en el crecimiento.⁹⁴

La finalización de los mandatos fue más frecuente cuando los niveles de sufragio eran mayores, en tanto que la rotación del jefe del ejecutivo y los golpes de Estado lo fueron con menores niveles de sufragio. Por lo tanto, la desigualdad política parece tener una repercusión directa en la inestabilidad política. Por otro lado, no nos es posible demostrar estadísticamente que la inestabilidad política fue causada por la desigualdad económica.⁹⁵ La razón, tal vez, es que la única medida de la desigualdad con que contamos es la proporción de haciendas familiares, y la importancia de ésta cambia cuando otros activos, y no la tierra, se tornan relevantes para la distribución del ingreso. No obstante, existen amplias pruebas históricas de que los conflictos desestabilizadores fueron redistributivos. El desarrollo de América Latina en la segunda mitad del siglo XIX dio origen a dos tipos de conflictos distributivos principales: los que giraban en torno de la tierra (o de los salarios agrícolas) y los que giraban en torno de los salarios y las condiciones de trabajo en la industria.⁹⁶ La distribución de la tierra fue un problema

⁹¹ Coatsworth y Tortella informan que México, por ejemplo, cambió de presidente 48 veces entre 1825 y 1855. Ver Coatsworth y Tortella, "Institutions and Long-Run Economic Performance in Mexico and Spain, 1800-2000", op. cit., p. 18.

⁹² Ver Adam Przeworski, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003, capítulo 4.

⁹³ El efecto positivo que ejercen en el crecimiento los mandatos completados se sustenta en una regresión de efectos fijos con control de las tasas de crecimiento, así como en una estimación de los efectos fijos como variables instrumentales que tomó como instrumento la historia de golpes de Estado y un promedio móvil de la rotación del jefe del poder ejecutivo en el pasado.

⁹⁴ Análisis de regresión (con efectos fijos por países), con diversos controles y una variable ficticia para el período posterior a 1978, muestran que este efecto es considerable y estadísticamente significativo. Lo mismo es válido cuando se toma como instrumento los años de mandatos completados.

⁹⁵ Si bien los signos de haciendas familiares en regresiones que toman como variable dependiente los tres indicadores de la inestabilidad son siempre correctos, los coeficientes pocas veces resultan significativos.

⁹⁶ Según los datos recogidos por Godio, los motivos de las huelgas que tuvieron lugar en la Argentina se tornaron cada vez más diversos con el correr del tiempo. Ver Julio Godio, *Historia del Movimiento obrero argentino: inmigrantes, asalariados y lucha de clases, 1880-1910*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo, 1972.

perenne en América Latina y lo siguió siendo hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando en doce países latinoamericanos se instauraron 27 reformas que entrañaban algún tipo de redistribución de la tierra.⁹⁷ En varios de estos países, la quiebra de lo que se dio en llamar el “pacto urbano” –el consentimiento tácito de la burguesía urbana y los sindicatos industriales para que los terratenientes explotaran a los arrendatarios y trabajadores agrícolas– fue seguida de regímenes militares. A su vez, el auge de los movimientos obreros –la militancia de los obreros en los sindicatos industriales, y el espectro concomitante del comunismo– fue un factor fundamental en la desestabilización de los regímenes políticos. Como señalan Collier y Collier, “la incorporación de la experiencia [de la clase obrera] generó una fuerte reacción política, que en la mayoría de los países culminó en el derrumbe del régimen político nacional bajo el cual se habían implementado las medidas de incorporación”⁹⁸. De hecho, pensamos que la extensión de los derechos políticos era amenazadora no porque pudiera generar una redistribución fiscal (impuestos y transferencias), sino por la posibilidad de que los obreros se organizaran e hicieran huelgas.

En suma, toda vez que las instituciones políticas pudieron absorber los conflictos y procesarlos en conformidad con las normas, las economías se desarrollaron; pero la desigualdad de las instituciones políticas promovió la inestabilidad política. Además, como la desigualdad de los ingresos persistía, los conflictos distributivos se volvían desestabilizadores, y la inestabilidad política interrumpió en reiteradas ocasiones el desarrollo.

Conclusiones

Este es nuestro enfoque de la dinámica institucional en América Latina y sus consecuencias para el desarrollo. Las economías latinoamericanas se desarrollaron cuando los conflictos fueron procesados de acuerdo con las normas vigentes, que permitían el pluralismo político, aun cuando el sufragio estuviera sumamente limitado. Lo que importó no fue que las instituciones fueran amplias o estrechas de miras, igualitarias o no, sino que pudieran estructurar los conflictos y absorberlos cuando surgían. Las tradicionales “repúblicas oligárquicas”, en las que las masas no tenían acceso a la participación política pero las elites encontraban algún *modus vivendi*, no fueron hostiles al desarrollo. Las economías crecieron cuando el poder político protegió al poder económico⁹⁹. Por consiguiente, coincidimos con Coatsworth en que “lo que Engerman y Sokoloff vieron como obstáculos al crecimiento económico –el poder de las elites y la desigualdad económica– favoreció, en verdad, la transición de la región hacia un crecimiento económico sostenido, aunque inestable...”¹⁰⁰. Pero como el desarrollo reproducía o tal vez incluso aumentaba la desigualdad económica, las perspectivas de incorporación política de los obreros y campesinos (particularmente su derecho a organizarse) amenazaban la

⁹⁷ Basado en datos gentilmente proporcionados por Anjali Thomas.

⁹⁸ Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press, 1995, p. 8.

⁹⁹ Benabou, desarrolla una argumentación formal en esta dirección. Ver Roland Bénabou, “Inequality and Growth”, *NBER Macro-Economics Annual*, 11-74, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1996.

¹⁰⁰ Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, *op. cit.*, p. 140.

propiedad. Esta amenaza no radicaba en que los nuevos votantes exigirían una redistribución a través del régimen fiscal¹⁰¹, sino en que utilizarían sus derechos políticos adquiridos para organizarse, hacer huelgas, y por esta vía redistribuir los ingresos privados y aun los activos productivos. Como consecuencia, sobrevino una nueva oleada de conflictos violentos.

Por lo tanto, la desigualdad política parece ser estáticamente eficaz, pero dado que perpetúa la desigualdad económica, crea temores sobre la posible redistribución resultante de la incorporación política de las masas. Y como las posibilidades de inestabilidad política son costosas desde el punto de vista económico –probablemente más costosas que la inestabilidad misma–, la desigualdad política termina siendo dinámicamente ineficaz.

¹⁰¹Como sostienen Acemoglu y Robinson. Ver Daron Acemoglu y James Robinson, “Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective”, *Quarterly Journal of Economics*, 2000, pp. 1167-1199 y Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development”, *American Economic Review*, Vol. 91, 2001, pp. 1369-1401.