

CONSTITUCIONES Y COMPROMISO: LA EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS GUBERNAMENTALES EN LA INGLATERRA DEL SIGLO XVII*

Douglas C. North
Luce Professor of Law and Liberty
Washington University

Barry R. Weingast
Senior Research Fellow
Hoover Institution
Stanford University

Este artículo estudia la evolución de las medidas constitucionales en la Inglaterra del siglo XVII que siguieron a la Revolución Gloriosa de 1688. Se centra en las relaciones entre las instituciones y el comportamiento del gobierno, e interpreta los cambios institucionales sobre la base de los objetivos de los vencedores -derechos de propiedad inviolables, protección de la riqueza y la eliminación de la expropiación por parte del gobierno. Se sugiere que las nuevas instituciones permitieron al gobierno brindar la credibilidad necesaria para mantener los derechos de propiedad. Este éxito fue importante, como lo demuestra la formación y crecimiento de los mercados de capital.

Este artículo se centra en los factores políticos que permitieron el crecimiento económico y el desarrollo de los mercados -no simplemente las leyes de intercambio económico promulgadas por el gobierno, sino también las instituciones que determinaron cómo se debían cumplir estas leyes y cómo éstas podían ser modificadas. Un factor político crucial es el grado en el que el régimen o el soberano es comprometido u obligado por estas leyes. Las leyes que el soberano puede realmente revisar difieren de manera significativa en las implicancias de su funcionamiento de leyes exactamente iguales, pero que no están sujetas a revisión. Lo que más resalta de esta situación es cuando el soberano altera las leyes relativas a la propiedad para su propio beneficio, lo cual crea una caída en el rendimiento de las inversiones, así como en los incentivos para invertir. Para que tenga lugar el crecimiento económico, el soberano o el gobierno no sólo debe establecer un grupo de leyes relevantes, sino que debe crear un compromiso verosímil con ellas.

Un gobernante puede establecer tal compromiso de dos maneras. Una es sentando precedentes de "comportamiento responsable", demostrando estar comprometido por un conjunto de normas que él mismo hace respetar inequívocamente. La segunda se da a través de la obligación de obedecer este grupo de leyes no tolerando ningún tipo de libertad de acción que permita violar el compromiso asumido. Nosotros muy rara vez hemos observado estas conductas, en buena parte debido a las presiones y continua tensión de la necesidad fiscal, que incentiva a los gobernantes a observar un "comportamiento irresponsable" y, consiguientemente, violar los acuerdos. A esto se refiere, precisamente, la historia que contamos.

* Publicado originalmente en "The Journal of Economic History" Vol. XLIX Núm. 4 dic. 1989. Agradecemos al doctor Eyzaguirre por habernos cedido el presente artículo para su publicación.

Intentamos explicar la evolución de las instituciones políticas en la Inglaterra del siglo XVII, centrándonos en las instituciones fundamentales del gobierno representativo que surgieron después de la Revolución Gloriosa de 1688: un Parlamento con un rol central al lado de la Corona y un Poder Judicial independiente de ésta. A comienzos del siglo XVII la necesidad fiscal propició que se incrementaran los niveles de "arbitrariedad" del gobierno, esto es, la expropiación de la riqueza a través de la redefinición de los derechos en favor del soberano. Esta situación llevó, en último término, a una guerra civil. Algunos experimentos fallidos con instituciones políticas alternativas condujeron a su vez a la restauración de la monarquía en 1660. El fracaso de ésta dio como resultado la Revolución Gloriosa de 1688 y el rediseño fundamental de las instituciones fiscales y gubernativas.

Para explicar los cambios que siguieron a la Revolución Gloriosa, primero desarrollaremos el problema que tuvieron que resolver los creadores de las nuevas instituciones, fundamentalmente, el control sobre el ejercicio de la arbitrariedad y el poder confiscatorio de la Corona¹. Demostraremos entonces cómo, dados los medios, motivos y comportamiento del Rey durante este siglo, los cambios institucionales alteraron los incentivos de los participantes en el gobierno de la manera deseada por los vencedores de la Revolución. Estos cambios reflejaron un intento explícito de hacer verosímil la capacidad del gobernante para cumplir sus compromisos. Los límites explícitos puestos a la capacidad de la Corona para modificar unilateralmente los términos de sus acuerdos jugaron un papel clave aquí, ya que, después de la Revolución Gloriosa, la Corona debió obtener la venia Parlamentaria para poder modificar cualquier compromiso que hubiera asumido. Como el Parlamento representaba a los detentadores de riqueza, su importancia creciente redujo de manera notoria la capacidad del Rey para incumplir sus acuerdos. Además, la estructura institucional que se desarrolló después de 1688 no otorgó al Parlamento incentivo alguno para reemplazar a la Corona e incurrir en un comportamiento igualmente irresponsable. Como consecuencia, las nuevas instituciones produjeron un marcado incremento en la seguridad de los derechos de los particulares.

Como evidencia en favor de nuestra tesis, estudiaremos los cambios importantes en los mercados de

capitales durante este período. Luego de unos pocos años de reinado de los Estuardo, la Corona no estuvo en capacidad de obtener fondos. Hacia la segunda década del siglo XVII, bajo la presión de las necesidades fiscales, la Corona recurrió a una serie de "empréstitos forzosos", indicando que no podría obtener fondos a pesar de que estaba deseosa de pagar. Tras la Revolución Gloriosa, sin embargo, no sólo el gobierno comenzó a solventarse financieramente, sino que tuvo acceso a un nivel de fondos sin precedentes. En sólo nueve años (de 1688 a 1697), los préstamos gubernamentales se incrementaron en todos los aspectos. Este agudo cambio en la buena voluntad de los prestamistas para suministrar fondos, refleja una incrementada percepción del compromiso del gobierno para cumplir sus acuerdos. La evidencia demuestra que estas expectativas se cumplieron, y que este patrón se extendió hasta el siglo siguiente.

Desde que nos centramos en la evolución e impacto de las instituciones políticas, necesariamente dejamos de lado los grandes contextos económicos y religiosos, aunque en muchos casos esas grandes cuestiones fueron la causa próxima de acciones y políticas que describiremos luego. En resumen, la historia del siglo XVII no está completa sino se describe tanto el crecimiento de los mercados y el desarrollo de las organizaciones que acompañaron la expansión económica, como las persistentes tensiones religiosas, particularmente entre católicos y protestantes. Un estudio más minucioso, mucho mayor de lo que permite este ensayo, podría intentar integrar los cambios de los costos de oportunidad de los participantes económicos y religiosos y entremezclarlos con los asuntos políticos sobre los cuales nos concentraremos. Pero hemos dicho que es importante enfatizar que nuestra tesis central es una parte clave de todo el proceso por el cual un marco institucional se desarrolló en Inglaterra. Nosotros afirmamos que, mientras la economía inglesa se había expandido y se daba el crecimiento de sus mercados, para continuar con el desarrollo económico era necesario remover las barreras que se describirán más adelante.

Este artículo se desarrolla de la siguiente manera. La Sección I trata acerca de la importancia de las instituciones políticas y la constitución, así como de su relevancia para las secciones que siguen. Las Secciones II y III desarrollan la historia del período, centrándose, respectivamente, en la Inglaterra bajo los

¹ Nuestra discusión de los eventos anteriores a la Revolución Gloriosa (1603 a 1688) simplemente caracteriza este período: no es un modelo o explicación del mismo. No obstante, como nuestra historia pone énfasis en los problemas que los ganadores (los *whig*) tuvieron que resolver, contiene necesariamente fuertes elementos de la historia "*whig*".

Estuardo, y en la evolución de las nuevas instituciones y la seguridad de los derechos que siguió a la Revolución Gloriosa. La Sección IV contiene la parte central de nuestro análisis y revela el por qué estas instituciones hicieron creíble el compromiso del gobierno en el cumplimiento de sus acuerdos. Las Secciones V y VI presentan nuestra apreciación del mercado de capitales, tanto público como privado.

I. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS Y LA CONSTITUCIÓN

El control del poder coercitivo por el Estado para fines sociales ha sido un dilema central a través de la historia. El rol fundamental de la constitución y de otras instituciones políticas es colocar restricciones al Estado y al soberano. Estas instituciones determinan en parte si el Estado produce leyes que benefician a una reducida élite y proveen pequeñas perspectivas de crecimiento a largo plazo, o si producen leyes que fomentan el crecimiento durante períodos prolongados. En otras palabras, un exitoso desarrollo económico a largo plazo requiere de incentivos apropiados no sólo para los agentes económicos, sino también para los políticos.

Debido a que el Estado tiene una ventaja en la coerción, ¿qué le impide usar la violencia para extraer todos los excedentes?² Es claro que no siempre forma parte de los intereses del gobernante usar el poder arbitraria o indiscriminadamente; ya que, a través de la celebración de algún acuerdo con sus miembros que les otorgue cierta seguridad, el Estado puede a menudo incrementar sus ingresos. Pero esto por sí mismo es insuficiente para garantizar una conducta consistente por parte del gobernante.

La doctrina sobre costos de transacción e instituciones enfatiza que mientras las partes pueden tener un fuerte incentivo para hacer un negocio, sus incentivos después del acto no son siempre compatibles con el mantenimiento del acuerdo: la conformidad es siempre un problema potencial. Esta doctrina también anota que, cuando los problemas *ex post* son anticipados *ex ante*, las partes intentarán modi-

ficar los incentivos para el incumplimiento, ideando instituciones o estatutos que fomentarán la conformidad con los términos de los acuerdos luego de que éstos se hayan celebrado. Oliver Williamson dice: "Las transacciones que están sujetas al oportunismo *ex post* se beneficiarán si acciones apropiadas pueden ser ideadas *ex ante*. Más que buscar una réplica contra el oportunismo, (la parte negociadora) prudente es quien busca tanto dar como recibir compromisos verosímiles. Los incentivos pueden ser realineados y se pueden idear estructuras de gobierno superiores dentro de las cuales se organizan las transacciones."³

Los problemas de conformidad con los acuerdos pueden ser reducidos o eliminados cuando las instituciones están cuidadosamente escogidas como para adecuarse a los problemas anticipados de incentivos. Bajo estas circunstancias, las partes son más proclives a celebrar y mantener acuerdos complejos que prevengan el control político por parte del Estado.

Para seguir en este rol, una Constitución debe edificarse desde un contexto de negociación entre el Estado y sus componentes, de tal manera que sus disposiciones prevean cuidadosamente los potenciales problemas de coacción que puedan presentarse entre los principales protagonistas del compromiso. La Constitución debe autoreforzarse, en el sentido de que los principales suscriptores del acuerdo constitucional deben tener incentivos para sostenerlo con posterioridad a su celebración.⁴

Considérese un préstamo a un soberano quien promete devolver el capital más los intereses en una fecha determinada ¿Qué impide que el gobernante simplemente ignore el acuerdo y se quede con el dinero? La reputación ha sido largamente mencionada como un factor importante que limita los incentivos que tiene un soberano para incumplir sus acuerdos, y esta aproximación se ha formalizado recientemente en los elegantes modelos de la moderna teoría del juego. El "largo brazo del futuro" otorga suficientes incentivos para honrar las deudas de hoy con la esperanza de obtener fondos

² A través de todo el medioevo tardío y el comienzo de la edad moderna, si los gobernantes no mantenían una ventaja comparativa en la coerción, dejaban pronto de ser gobernantes. Ver William McNeill, *Pursuit of Power* (Chicago, 1983); Douglas North, *Structure y Change in the Economic History* (New York, 1981); y Gordon Tullock, *Autocracy* (Dordrecht, 1987).

³ Oliver Williamson, *Economic Institutions of Capitalism* (New York, 1985), pp. 48-49.

⁴ Nuestra formulación del problema se dibuja en las "nuevas economías de organización". La aplicación de esta aproximación a los problemas políticos -y especialmente, al problema de sustentar instituciones que refuerzen los negocios- está recién comenzando. Ver, sin embargo, Barry R. Weingast y William Marshall, "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, 96 (Febrero, 1988), pp. 132-63; y Terry Moe, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28 (agosto, 1984), pp. 739-77.

mañana. En muchos de los juegos estudiados por dicha doctrina, este incentivo es suficiente por sí mismo para prevenir los incumplimientos.

Actualmente, sin embargo, es sabido que existen circunstancias donde este único mecanismo falla en su función de prevenir incumplimientos.⁵ En el contexto de la deuda externa del Tercer Mundo moderno, Jeremy Bullock y Kenneth Rogoff demuestran que explicar los incumplimientos políticos sobre la base de este mecanismo es claramente insuficiente, pues nos encontramos ante acuerdos institucionales mucho más complejos. De manera semejante, pero en el contexto medieval, John Veitch ha demostrado recientemente que los estados medievales tuvieron incentivos fuertes, pero no del todo diáfanos, para desarrollar una reputación de cumplimiento de los compromisos asumidos, lo que a larga consiguieron. Sin embargo, un conjunto de grandes incumplimientos ocurrió cuando apareció una segunda y típicamente más importante fuente de fondos. Eduardo I confiscó la riqueza de los judíos a finales del siglo XIII una vez que los comerciantes italianos comenzaron a operar en mayor escala, y Felipe IV confiscó la riqueza de los Templarios bajo situaciones similares.

Existe otro contexto importante en el cual los simples juegos son insuficientes para explicar los incumplimientos políticos. Los Estados en los albores de la Europa moderna estuvieron frecuentemente en guerra. Las guerras motivaron un incremento de los gastos en este período, y aumentaron las demandas fiscales del soberano; la supervivencia del soberano y del régimen estaban en peligro. Cuando la supervivencia estuvo en juego, el soberano empezó a pensar en términos inmediatos, haciendo que la ganancia obtenida con los incumplimientos fuera más atractiva que las futuras oportunidades que se perderían. En resumen, hay una larga historia de

incumplimientos bajo las tensiones fiscales que acompañaron a las grandes guerras.⁶

La insuficiencia de la sola reputación para prevenir los incumplimientos resalta el rol que cumplen las instituciones políticas. Si el problema de los altibajos en los ingresos del gobierno es lo suficientemente serio, los individuos tienen un importante incentivo para idear instituciones que los protejan contra los incumplimientos. Es importante observar que estas instituciones no sustituyen por completo a una reputación bien establecida, pero en buena medida la complementan.⁷ Instituciones apropiadamente elegidas pueden mejorar la eficacia de los mecanismos de reputación, actuando como límites precisamente en aquellas circunstancias donde la mera reputación es insuficiente para prevenir los incumplimientos. La doctrina de la Teoría de la Empresa está repleta con ejemplos que nos permiten apreciar cómo rasgos institucionales específicos de la empresa son necesarios para mitigar un creciente problema de incentivos, que es insuficientemente resuelto por su reputación.

Este enfoque nos ofrece un rol endógeno para las instituciones políticas. Las restricciones en el comportamiento *ex-post* del Estado incrementan su capacidad para cumplir la parte que le corresponde en los negocios celebrados con sus integrantes, lo que puede darse, por ejemplo, no expropiando su riqueza.⁸ Como demostraremos más adelante, esta lógica puede ser usada para interpretar los cambios institucionales en la época de la Revolución Gloriosa.

Nuestra perspectiva también implica que el desarrollo de los mercados libres debe ser acompañado por algunas restricciones verosímiles en la capacidad del Estado para manipular las normas que regulan la economía en ventaja de sí mismo y de sus miembros. El desarrollo económico exitoso, ade-

⁵ Paul R. Milgrom, Douglas C. North, y Barry R. Weingast, "The Role of Institutions in the Revival of Trade, Part I: The Medieval Law Merchant", Mimeo., Hoover Institution, Stanford University, 1989; Jeremy Bullock y Kenneth Rogoff, "A Constant Recontracting Model of Sovereign Debt", *Journal of Political Economy*, 97 (Febrero, 1989), pp. 155-78; John M. Veitch, "Repudiations and Confiscations by the Medieval State", 46 (Marzo, 1986), pp. 31-36.

⁶ Joseph Schumpeter, "Fiscal Crises and the Taxa State", en Richard A. Musgrave y Alan T. Peacock, editores, *Classics in the Theory of Public Finance* (Londres, 1962). John Hicks, "A Theory of Economic History" (Oxford, 1969). North, "Structure and Change", y Veitch, "Repudiations and Confiscations". Esto no es para decir que el soberano nunca cumplió sus acuerdos, sólo que no siempre lo hacía.

⁷ Weingast y Marshall, "Industrial Organization of Congress"; Milgrom, North y Weingast, "The Role of Institutions".

⁸ La integración vertical es el ejemplo standard: debido a los problemas potenciales de las transacciones para los "activos específicos" o "apropiación de las cuasi-rentas" las empresas que internalizaron el problema vía integración vertical superaron a aquellas que no lo hicieron. Ver Williamson, *Economic Institutions*.

⁹ En este sentido, nuestro argumento es paralelo al de James Buchanan y Geoffrey Brennan, quienes arguyen que el "reconocimiento de la dimensión temporal de la elección provee de una razón para las normas - normas que impondrían obligaciones en las opciones de elección después que las normas hayan sido establecidas". James Buchanan y Geoffrey Brennan, *Reason of Rules* (Cambridge, 1981), p. 67.

más, debe complementarse con instituciones que limiten la intervención económica del Estado y que permitan a los mercados y a los derechos de los particulares prevalecer en grandes segmentos de la economía. En otras palabras, debido a que las restricciones constitucionales deben autoreforzarse, ellas mismas deben servir para establecer el compromiso verosímil de que el Estado las respetará.

La capacidad de un Estado para salvaguardar los derechos privados y el comercio es de este modo una condición esencial del crecimiento. Y también, como veremos, un tema central en el debate constitucional en la Inglaterra del siglo XVII.

II. INGLATERRA BAJO LOS ESTUARDO: LIMITAR LOS COMPROMISOS VEROSÍMILES A LOS DERECHOS

Después de que la Corona pasó de los Tudor a los Estuardo en 1603, aumentó la importancia de los problemas vinculados a los ingresos fiscales y sus consecuencias. En esta época el Rey esperaba vivir de sus rentas, esto es, manejar los ingresos del gobierno de una manera doméstica. La ejecución de leyes públicas y los gastos no estaba sujeta a un proceso presupuestario, y el Parlamento jugó sólo un pequeño rol en las decisiones sobre los desembolsos y las inversiones. La Corona tuvo, por lo tanto, un considerable poder discrecional sobre cómo y en qué era gastado el dinero. La principal fuente de influencia política del Parlamento provenía de su capacidad para brindar a la Corona ingresos provenientes de impuestos, típicamente para gastos extraordinarios como los ocasionados por las guerras. El Parlamento también fue responsable de conceder a la Corona ingresos provenientes de otras fuentes, tales como los derechos de aduana, pero en la práctica, los Estuardo, particularmente Carlos I, continuaron percibiendo sus ingresos sin recurrir al consentimiento del Parlamento.

A través de todo el período Estuardo los ingresos provenientes de las fuentes tradicionales no proporcionaron recursos suficientes para cubrir los egresos. Asimismo, los gastos del gobierno durante el período Estuardo no habían sido reunidos sistemáticamente, como sí sucedió en el período siguiente a la Revolución Gloriosa.

En el comienzo del reinado de los Estuardo, las tierras de la Corona produjeron aproximadamente la mitad de los ingresos anuales. Para superar caí-

das anuales, la Corona regularmente recurría a la venta de estas tierras.¹⁰ Al terminar la guerra con España en 1588, Isabel había vendido el 25% de las tierras, valoradas en 750,000 Libras Esterlinas. A pesar de esto, Jaime I heredó una considerable deuda de la guerra de Isabel. En su reinado (1603-1624), otro 25% de las tierras de la Corona fueron vendidas, y el resto lo fue durante el reinado de su hijo Carlos I (1625-1641). La venta para cubrir los gastos anuales de la principal porción de bienes productores de rentas nos indica que el problema de los ingresos fue endémico. Esto también explica que con el paso del tiempo los problemas para obtener ingresos tenían que empeorar, pues con cada venta las expectativas de ganancias futuras disminuían. Y, como se muestra en la Tabla 1, para el año 1671 los ingresos totales no cubrieron los gastos, dejando un déficit de 36,000 Libras esterlinas, suma que equivale a un 10% de los gastos del período.

Tabla 1: Fuentes de ingresos y nivel de gastos, 1617

Fuentes de ingresos	Cantidad (Lib.Est./anual)
Tierras de la Corona	80000
Derechos de Aduana y «Nuevas Imposiciones»	190000
Distritos Electorales y demás proveedores	180000
Total de Ingresos	450000
Total de Gastos	486000
Déficit	36000

Fuente: David Hume, *The History of England* (Indianápolis, 1983), Apéndice en «*The Reign of James I*».

Bajo los Estuardo, por lo tanto, la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos comenzó a ser la mayor prioridad. Una nueva fuente importante provocó conflictos entre la Corona y el Parlamento, fue la elevación de los ingresos provenientes de los derechos de aduana a través de nuevas "imposiciones". De hecho, en la década de 1630 tales incrementos casi habían quebrado la solvencia financiera del gobierno, y con ella la capacidad de la Corona para sobrevivir sin tener que llamar al Parlamento.

Solicitar préstamos fue otro método utilizado por la Corona para incrementar sus ingresos. El monarca, empero, no pudo desarrollar relaciones sistemáticas y regulares con los inversionistas, pese a que debería haber alcanzado esta situación a través de la celebración de una serie empréstitos en los cuales

¹⁰ Ver por ejemplo, Derek Hirst, *Authority and Conflict: England, 1603-1658* (Cambridge, MA, 1986), cap. 4, y Lawrence Stone, *The Crisis of the Aristocracy, 1558-1641* (Oxford, 1965)

honrara las deudas presentes con la finalidad de poder obtener nuevos préstamos en el futuro. De hecho, la situación fue exactamente inversa. Los Estuardo obtuvieron de sus préstamos bajo amenazas, los que desde ese momento fueron conocidos como “empréstitos forzosos”. El servicio de la deuda era extremadamente impredecible, y no cumplió nunca los términos del acuerdo original. En el empréstito forzoso de 1604-1605 la Corona obtuvo un préstamo por 111,891 Libras Esterlinas, nominalmente para un año; “si bien...pagó al final 20,363 Libras Esterlinas...no fue sino hasta diciembre de 1609.”¹¹ El empréstito forzoso de 1617 (apenas por debajo de las 100,000 Libras Esterlinas) no fue pagado hasta 1628. La Corona se comportó de manera similar en los empréstitos de 1611 y 1625. Con el correr del tiempo, los préstamos comenzaron a ser vistos cada vez más como impuestos, pero, debido a que nominalmente eran empréstitos, la Corona no necesitó del asentimiento parlamentario para obtenerlos.¹²

La incapacidad de la Corona para cumplir los términos de los contratos de préstamo es un indicador visible de su voluntad de alterar los derechos de los particulares en su propio beneficio. A pesar del incentivo que le proporcionaba el deseo de obtener fondos en un futuro, la Corona optó por priorizar sus intereses de corto plazo, incumpliendo los términos de los contratos celebrados. Como se describirá más adelante, este tipo de comportamiento no se limitó a Inglaterra.

Un segundo método para elevar los ingresos de la Corona fue la venta de monopolios. A pesar de que no fue la más importante fuente de nuevos ingresos, es particularmente relevante a causa de sus consecuencias económicas.¹³ A fin de elevar los ingresos de esta manera, la Corona empezó a usar las patentes de una forma distinta. Originalmente diseñadas para proteger y promover la invención de nuevos procedimientos, las patentes vinieron a ser usadas para “reducir industrias establecidas a monopolios con el pretexto de mejoras técnicas”¹⁴ Desde la

perspectiva de los ingresos de la Corona, las mejores fuentes de nuevos de monopolios se encontraban en actividades económicas que no sólo eran rentables, sino que eran desarrolladas por personas ajenas al círculo del Rey. Esto llevó a una sistemática búsqueda y expropiación de las cuasi rentas de la economía. Empero, tal como veremos en la siguiente sección, la Corona utilizó para reforzar estos privilegios un sistema diferente al empleado por los viejos controles mercantilistas, y que era considerablemente más oneroso para la Corona. Este sistema implicaba burlar tanto a los derechos existentes como a las instituciones diseñadas para protegerlos.

Las concesiones de monopolios no sólo perjudicaron claramente los intereses de quienes participaban en la actividad intervenida, sino también los intereses de sus dependientes (por ejemplo, proveedores y consumidores). Las concesiones de monopolios actuaron, de esta manera, como un tributo que, desde que se apropiaba tanto del valor del capital existente como de las futuras utilidades, superaba considerablemente el margen de un impuesto que gravara con el 100% a las utilidades. Este riesgo reducía los beneficios de cualquier nueva inversión, por lo que desalentaba cualquier iniciativa empresarial.

Además de las concesiones de monopolios, Jaime, y especialmente Carlos, usaron una modalidad más sutil de expropiación de la riqueza. A causa de que muchos aspectos de la política pública estaban involucrados, el riesgo político para los ciudadanos se incrementó sustancialmente con relación al de los años anteriores. Un ejemplo importante fue la expansión de la nobleza gracias a la Corona, otra vez a cambio de ingresos.¹⁵ Así como esta expansión tuvo amplias implicancias sociales, culturales e ideológicas, también tuvo efectos significativamente negativos en los nobles existentes. El incremento en el tamaño de la Cámara de los Lores alteró el valor de los escaños, puesto que limitó la capacidad de los lores para protegerse contra la Corona.¹⁶ Entre la

¹¹ Robert Ashton, *The Crown and the Money Market, 1603-1640* (Oxford, 1960), p. 35.

¹² Ashton, *Crown and the Money Market*, p. 36. Richard Cust, en su reciente estudio sobre los empréstitos forzosos de 1626, proporciona varios ejemplos de sanciones impuestas a individuos que se negaron a proveer fondos: “los principales opositores fueron puestos en prisión o presionados para prestar servicios en el extranjero”. Richard Cust, *The Forced Loans and English Politics* (Oxford, 1987), p. 3.

¹³ Robert B. Ekelund, y Robert D. Tollison, *Mercantilism as a Rent Seeking Society* (College Station, 1981).

¹⁴ W. Price, *English Patents of Monopoly* (Boston, 1906). Los ejemplos incluyen jabón, tabaco y almidón.

¹⁵ F.W. Maitland, *Constitutional History of England* (Cambridge, 1908); Wallace Notestein, *The Winning of Initiative by the House of Commons* (Londres, 1924); y Stone, *Crisis of the Aristocracy*.

¹⁶ Hay dos razones diferentes para esto: el número total de votantes fue incrementado y la expansión sumó nuevos miembros cuyos puntos de vista difirieron totalmente de los de los nobles existentes. El intercambio que trajo nuevos nobles a la Cámara de los Lores indudablemente supuso un compromiso de apoyo al rey.

Coronación de Jaime I y el desencadenamiento de la Guerra Civil, la venta de los títulos de nobleza por parte de los Estuardo duplicó el número de nobles de Inglaterra.

El poder gubernamental fue usado de otras formas a fin de aumentar los ingresos de la Corona. Empleando el antiguo “poder de abastecimiento”, los agentes de la Corona se apropiaron de varios bienes para “propósitos públicos”, pagando los precios más bajos del mercado. Estos abastecimientos trajeron un ingreso anual “no votado” en el Parlamento de 40,000 Libras durante la década de 1620.¹⁷ Jaime también puso títulos hereditarios en venta: por ejemplo, ofreció vender un título de baronet por 1,095 Libras Esterlinas y prometió que sólo un número reducido de dichos títulos sería vendido. Esto aportó 90,000 Libras Esterlinas en 1614. Pero Jaime pronto rompió su palabra, reduciendo el precio de los títulos y vendiendo una cantidad mayor a la inicialmente establecida. Hacia 1622 el precio había caído a 220 Libras Esterlinas.¹⁸ A través de la Corte de los Distritos Electorales, la Corona manejó las herencias transmitidas a menores. Estas fueron a menudo abiertamente administradas en beneficio de la Corona, y no pocas veces su valor total fue completamente extraído.¹⁹ La Corona también puso “dispensaciones” a la venta, esto es, el uso de sus poderes para permitir que individuos específicos fueran favorecidos con una ley o restricción específica. La “venta” de este poder fue a menudo usada conjuntamente con la aplicación o amenaza de aplicación de regulaciones que no habían sido usadas en años. En ocasiones la Corona simplemente se apropiaba de las propiedades de los ciudadanos. Un ejemplo especialmente notable ocurrió en 1640 cuando “el gobierno se apropió de 130,000 Libras Esterlinas en barras de metales preciosos, que comerciantes particulares habían colocado por motivos de seguridad en la Torre de Londres, ocasionando de esta manera numerosas quiebras”.²⁰

Esta colisión de intereses entre el Rey de un lado y los detentadores de riqueza y contribuyentes del otro, fue la principal razón por la cual la Corona no consiguió obtener concesiones del Parlamento. A cambio de estas concesiones, el Parlamento demandaba condiciones y límites en el poder del Rey que éste no estaba dispuesto a aceptar. Los intereses parlamentarios, de esta manera, exacerbaron el problema que precisamente intentaban eliminar. En efecto, la retención de fondos por el Parlamento empeoró los problemas fiscales de la Corona e intensificó su búsqueda de nuevas alternativas de financiamiento.

Bases Institucionales de la Política de los Estuardo

Tanto el Parlamento como las cortes del *Common Law* combatieron la implementación de monopolios y los cambios en los derechos realizados por la Corona en su búsqueda de rentas. El Parlamento obsequiaba regularmente al Rey una “relación de agravios”, lista de problemas ocasionados por el Rey que ellos deseaban remarcar.²¹ Las “relaciones de agravios” fueron parte de un proceso de negociación mayor, por medio del cual el Parlamento intentaba, a cambio de la concesión de nuevas rentas, limitar el poder del Rey y su uso de la política con fines de expropiación. A causa de su permanente problema financiero, los Estuardo llamaron a menudo al Parlamento en busca de ingresos adicionales. A cambio de dichas rentas, los intereses parlamentarios demandaban con regularidad que la Corona respetara los derechos de propiedad y las instituciones tradicionales y que, por ejemplo, cesase de declarar nuevos monopolios. La Corona, a su vez, fue evidentemente reacia a aceptar estas restricciones, de ahí que el Parlamento fue a menudo disuelto sin haber podido alcanzar un acuerdo con la Corona.²²

Se hicieron también otros intentos con el fin de prevenir que la Corona usara el Derecho s en favor

¹⁷ Hirst, *Authority and Conflict*, p. 103; y C. Hill, *Century of Revolution, 1603-1714* (2nda Edición, New York, 1980), capítulo 4. Ver también John Kenyon, *Stuart England* (2nda Edición, New York, 1985).

¹⁸ Hirst, *Authority and Conflict*, pp. 113-14.

¹⁹ *Ibid.*, p. 103.

²⁰ C. Hill, *Century of Revolution*, p. 103.

²¹ Para detalles ver Notestein, *The Winning of the Initiative*.

²² Entre las motivaciones de la Corona parece haber estado el deseo de ir hacia el absolutismo prevaleciente en el continente, mayormente en Francia y España. Como Kenyon observa, al comienzo del siglo XVII, “cualquier modificación adicional [en el balance de poder entre el Parlamento y la Corona] era probablemente en perjuicio del Parlamento” (Kenyon, *Stuart England*, p. 43). Esto casi tiene éxito. Hirst describe debates en el Parlamento en los cuales los participantes conocían explícitamente esta posibilidad (Hirst, *Authority and Conflict*, capítulo 3).

de sus objetivos. En 1624, el Parlamento aprobó el Estatuto de Monopolios, por el cual se prohibía el uso de patentes para la concesión de Monopolios, todo esto, a cambio de rentas para la Corona. De esta manera, el Parlamento trataba de defender los tradicionales derechos relativos a la inviolabilidad de la propiedad. Además, las cortes del *Common Law* conocieron el famoso “Caso de los Monopolios” en 1601, logrando que el uso de monopolios por la Corona fuera ilegal en el *Common Law*. La Corona, no obstante, fue capaz de evadir estas restricciones. Mientras estas evasiones tomaban a menudo un cariz de cuestionable legalidad, la Corona era capaz de ponerlas en práctica en la medida en que ya no dependería del Parlamento para obtener ingresos.

Para comprender la subsecuente reacción institucional contra estas políticas reales, es necesario estudiar los mecanismos institucionales usados por la Corona para manejar el gobierno. Con este propósito, tres elementos de los poderes reales y sus instituciones fueron fundamentales para el éxito de la Corona. Primero, una gran fuente de poder para la Corona era la prerrogativa real, por la cual la Corona emitía proclamaciones u ordenanzas reales. Por este medio la Corona podía emitir nuevas normas: esto es, tener poderes cuasilegislativos sin tener que recurrir al Parlamento. Las normas reales fueron reforzadas, no a través de las cortes del *Common Law*, sino a través de cortes prerrogativas que tenían el poder para suspender la aplicación de las leyes y dispensar de éstas a individuos específicos.²³

Segundo, la *Star Chamber*, que combinaba poderes ejecutivos, legislativos y judiciales jugaba un rol decisivo. En cuestiones concernientes a las prerrogativas, la *Star Chamber* tenía la última palabra, y podía, en ciertas circunstancias, modificar las resoluciones que perjudicaran a la Corona.²⁴

Finalmente, como la Corona era personalmente responsable por las operaciones cotidianas del gobierno, pagaba a los jueces, quienes servían a sus deseos. De manera creciente, los Estuardo usaron su poder

sobre los jueces para influenciar en sus decisiones. Algunos jueces - *Chiefs Justices* Coke (1616-17) y Crew (1627)- fueron abiertamente sancionados por resolver en contra de la Corona. Obviamente, esta táctica produjo jueces que daban un gran apoyo al Rey.²⁵

El efecto de estas instituciones fue combinar en la Corona los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, limitando el control por instituciones externas. Aunque las proclamaciones reales no tenían el mismo rango legal que los actos parlamentarios, se hacían cumplir directamente a través de las cortes del *Common Law*. Aunque estas cortes no tenían que ir de la mano con el Rey - y a menudo no lo hacían - en última instancia él ganaba a través de la corte mayor, la *Star Chamber*. De este modo, mientras el *Common Law* estaba frecuentemente contra el Rey, éste podía alterar la jurisdicción correspondiente a una disputa mediante la emisión de proclamaciones. El uso extendido de la *Star Chamber* y el éxito alcanzado por la Corona en su empeño de gobernar sin el Parlamento, limitaron la capacidad de las institucional tradicional para controlar al monarca. La posesión efectiva de los poderes legislativo y judicial también dio a la Corona la capacidad de modificar los derechos políticos y económicos cuando le resultara conveniente hacerlo. En comparación con el siglo anterior, los derechos que el Parlamento y otras instituciones estaban destinados a proteger, eran considerablemente menos seguros.

Como respuesta a la situación descrita, se formó una coalición en contra de la Corona, buscando preservar las libertades, derechos y riqueza. Esto elevó las apuestas del juego político para los diferentes intereses económicos - en particular, creció la cotización de oponerse a la Corona. Además, debido a que la Corona intentaba privar a sus propios partidarios de la mayor parte de las ventajas que les había otorgado, la cotización del apoyo al Rey declinó. Es claro, no obstante, que el éxito de la oposición hubiera sido improbable si la Corona Inglesa, como sus pares de Francia o España, hubiera dispuesto de un ejército permanente para reprimir el levantamiento inicial.

²³ Dispensaciones para los individuos, como otros poderes bajo los Estuardo, fueron puestas en venta (Maitland, *Constitutional History*, pt. IV).

²⁴ La *Star Chamber*, en la cual se dieron los ejemplos de poder más notables, se convirtió en un rasgo característico de la Inglaterra de los Estuardo. Ver Maitland, *Constitutional History*, y Friedrich A. Hayek, *Constitution of Liberty* (Chicago, 1960), capítulo 11.

²⁵ La dimisión de Coke, “la primera de un juez en treinta años, llevada a cabo en un período de incremento de la presión real en el Tribunal de justicia: en el reinado de Carlos, otros dos *Chief Justices*, Crew y Heath, y un barón jefe del *Exchequer Court*, Walter, siguieron a Coke (Hirst, *Authority and Conflict*, p. 121). Ver también la extensa y excelente discusión de Hayek, en *Constitution of Liberty*, capítulo 11.

De la Guerra Civil a la Revolución Gloriosa

Eventualmente, la oposición desafió abiertamente al Rey, sumergiendo al país en una guerra civil. Pero, la victoria final de la oposición no era inevitable.

Tras incrementar su poder, la oposición modificó las instituciones que sobrevivían a la derrota de la Corona. No es sorprendente que la *Star Chamber* fuera abolida en 1641 por un Acta que establecía que todos los casos relativos a la propiedad sean resueltos bajo el *Common Law*, añadiendo un hito en el camino hacia la supremacía del *Common Law*, quien era favorable a la conservación de los derechos de propiedad. Las restricciones contra los monopolios fueron así mismo reforzadas. En un intento por prevenir que la Corona gobernase durante períodos importantes sin llamar al Parlamento, este pasó a la legislación Triennial, así llamada por la regular permanencia del Parlamento. El aparato administrativo real fue desmantelado y con él la capacidad de la Corona para imponer regulaciones restrictivas en la economía contrarias a los derechos puestos en vigor por las cortes del *Common Law*.

Cambios importantes redujeron las restricciones en la movilidad laboral. Las modificaciones en la tenencia de la tierra favorecieron a su vez el desarrollo de derechos y mercados privados, y redujeron el control político de la Corona sobre esta parte importante de su estructura.²⁶ Nuevas y provechosas oportunidades resultaron del abandono de las restricciones al uso de la tierra y de la mejora de los mercados.

Después de la Guerra Civil se dieron un gran número de innovaciones políticas, incluyendo la abolición de la monarquía y de la Cámara de los Lores. Su fracaso guió las presiones para traer de regreso al Rey. Con la restauración de la monarquía en 1660, Inglaterra fue nuevamente gobernada por los Estuardo. Es fundamental, para entender la siguiente cadena de eventos, conocer una limitación relevante de los cambios institucionales previos a la Restauración. A pesar de que los detalles difieren considerablemente, los siguientes 25 años repitieron los acontecimientos del temprano reinado de los Estuardo en un aspecto impor-

tante. El conflicto con los ciudadanos condujo a los arbitrarios excesos del Rey. De lejos, el ejemplo más importante de esto -de hecho, el único que generó una nación unida contra la Corona-, concierne a la revisión de los estatutos de los gobiernos locales y el poder político. Esta revisión surgió como una reacción a la "Crisis de Exclusión" dirigida por los *whigs*, que permitió a la Corona deshacer mucha de la oposición y reducir de este modo los impedimentos a su ejercicio del poder. Entre los 104 miembros del nuevo Parlamento constituido a mediados de la década de 1680, sólo había un *whig*. Esto convirtió "lo que había sido un formidable, agresivo y altamente organizado partido de la oposición en una impotente colección de unos pocos individuos."²⁷

La Corona tuvo éxito en sus maniobras políticas; existía poco control sobre sus poderes lo que le permitió desembarazarse de cualquier oposición. Pero, entre 1686 y 1688, Jaime II, habiéndose librado de la oposición *whig*, se volvió hacia sus propios partidarios, causando que éstos se unieran a la oposición para removerlo del trono durante la Revolución Gloriosa de 1688.

III. CAMBIOS INSTITUCIONALES QUE SIGUIERON A LA REVOLUCIÓN GLORIOSA

Al mismo tiempo que la Corona pasó a Guillermo de Orange y María, el Parlamento reestructuró las instituciones políticas de la sociedad en el Acuerdo Revolucionario. Para entender las nuevas instituciones, es necesario ver claramente el problema que los intereses parlamentarios tenían que resolver. El uso de la *Star Chamber* por los primeros Estuardo y la revisión de los estatutos realizada por los posteriores amenazaron las libertades y riqueza de los ciudadanos, dejándolos casi desprotegidos contra los intentos de la Corona para apropiarse de sus bienes. Pero, la experiencia había demostrado que el simple cambio de los poderes responsables de la conducta arbitraria era insuficiente para prevenir el abuso. El control de la conducta de la Corona requirió resolver los problemas financieros tanto como restringir sus poderes. Por lo tanto, la Revolución Gloriosa también se convirtió en una revolu-

²⁶ Ver H.J. Perkins, "The Social Causes of the British Industrial Revolution", *Transactions of the Royal Historical Society*, 18 (1968). Hill, en la discusión del Acta de 1660 confirmando la abolición de las propiedades feudales, anota que en el siglo XVIII Blackstone llamó a esta Acta un beneficio más grande para los propietarios que la Carta Magna en sí misma (*Century of Revolution*, p. 127).

²⁷ Jones, *Revolution of 1688*, pp.47, 50. Como B.W. Hill observa, los esfuerzos de Jaime para llenar nuevamente de partidarios las asociaciones, "estuvieron cercanos al éxito en todos los aspectos menos en uno: alarmaron a la sociedad terrateniente, *Tori* tanto como *Whig*". Ver B.W. Hill, *The Growth of Parliamentary Parties: 1689-1742* (Hamden, 1976).

ción fiscal. Los principales rasgos de esta revolución institucional se exponen en las líneas siguientes.²⁸

Primero, y fundamentalmente, la Revolución inició la era de la "supremacía" parlamentaria. Esta definió para el futuro próximo el tema de la soberanía: ahora era "el Rey en el Parlamento" y no el Rey solo.²⁹ La Corona no podría más, recurriendo al "Derecho Divino de los reyes", afirmar que estaba por encima de la Ley. La supremacía parlamentaria estableció un rol permanente del Parlamento en la administración del gobierno y desde allí llevó un control directo sobre la Corona. La Corona nunca más llamó o disolvió el Parlamento a su discreción.

El Parlamento también obtuvo un rol central en materia financiera. Su autoridad exclusiva para aprobar nuevos impuestos fue firmemente restablecida; al mismo tiempo, las fuentes de ingresos independientes de la Corona fueron también limitadas. Desde ese momento la Corona, para alcanzar sus objetivos, debía establecer relaciones exitosas con el Parlamento. Poco después, el Parlamento consiguió lo que nunca antes, el derecho de auditoría sobre la forma en que el gobierno gastaba sus fondos. El veto parlamentario sobre los gastos, combinado con el derecho a supervisar cómo habían sido gastados los fondos votados por ellos, puso importantes restricciones a la Corona.

Otro cambio institucional importante se centró en los poderes de la prerrogativa real. Estos fueron substancialmente restringidos y subordinados al *Common Law*, y las cortes de prerrogativas (que permitieron a la Corona poner en vigor sus proclamaciones) fueron abolidas. Al mismo tiempo, fue asegurada la independencia del poder judicial respecto de la Corona. Los jueces ahora servían sujetos a su buen comportamiento (ellos sólo podían ser removidos de sus cargos si eran condenados por ofensa criminal o por acción de ambas Cámaras del Parlamento) y ya no a la voluntad del Rey. La supremacía de las cortes del *Common Law*, favorables a los derechos de los particulares, fue de este modo asegurada.

Debido a que los Estuardo habían violado las libertades individuales de sus opositores (excesiva fianza y caso omiso del Habeas Corpus) como un medio de elevar el costo de la oposición, el reducir los poderes arbitrarios de la Corona condujo no sólo a

libertades económicas y derechos de propiedad más seguros, sino también a derechos y libertades políticas. Los derechos políticos fueron vistos como un elemento clave para la protección contra las violaciones arbitrarias de los derechos económicos.

Dos puntos finales deben ser remarcados. Primero, parte del engranaje que conservó unidos estos cambios institucionales unidos fue el exitoso derrocamiento de Carlos I y, más tarde, de Jaime II. Esto estableció una amenaza verosímil para la Corona en caso incurriera nuevamente en comportamientos irresponsables. Las condiciones que podrían "disparar" esta amenaza fueron establecidas en la Revolución de las Colonias y, poco después, en la Declaración de Derechos. Segundo, a pesar de que la supremacía parlamentaria significó que el Parlamento dictaba la forma de las nuevas instituciones políticas, ellos no asumieron la única posición de poder dentro del gobierno, tal como lo hicieron después de la Guerra Civil o en el siglo XIX. A pesar de que se colocaron restricciones substanciales en el Rey, éstas no lo redujeron a ser sólo una fachada.

IV. LA REVOLUCIÓN GLORIOSA Y EL COMPROMISO VEROSÍMIL DE INGLATERRA PARA ASEGURAR LOS DERECHOS

Las innovaciones institucionales incrementaron dramáticamente el control de los tenedores de riqueza sobre el gobierno. Dado que la crisis fiscal inevitablemente presionó a la Corona para incumplir sus acuerdos, eliminar el control unilateral de la Corona sobre las decisiones clave fue un componente indispensable de las nuevas instituciones. Como se describió previamente, esto ocurrió de dos maneras. Primero, requiriendo del asentimiento del Parlamento para mayores cambios en la política (tales como cambiar los términos de los empréstitos o de los impuestos), de manera tal que los representantes de los tenedores de riqueza pudieran vetar dichas propuestas a menos que no afectaran sus intereses. Esto permitió actuar en tiempos de crisis, pero eliminó la actuación unilateral de la Corona. Segundo, fueron eliminadas otras formas a través de las cuales la Corona incumplía sus compromisos, particularmente su capacidad para legislar de forma unilateral (a través de las prerrogativas), el *by-pass* parlamentario (debido a que la Corona disponía de fuen-

²⁸ P.G.M. Dickson, *The Financial Revolution in England* (New York, 1967).

²⁹ Ver por ejemplo, Maitland, *Constitutional History*, pp. 298-301, o David Keir, *The Constitutional History of Modern Britain Since 1485* (Londres, 1966).

tes independientes de fondos), o el sancionar a los jueces que no apoyaran los deseos de la Corona.

Dos factores hicieron que las nuevas medidas se autoreforzaran. En primer lugar, la amenaza verosímil de un derrocamiento limitó la capacidad de la Corona para ignorar los nuevos acuerdos. Segundo, a cambio de tener la voz cantante en el gobierno, los intereses parlamentarios acordaron poner al gobierno en una posición financiera sólida, esto es, acordaron otorgarle suficientes rentas a través de los impuestos. Esto no sólo significó la desaparición de un motivo fundamental para el ejercicio del poder arbitrario, sino que supuso para el nuevo Rey Guillermo poder lanzar una gran guerra contra Francia. Las nuevas medidas se mostraron tan satisfactorias para el Rey que una multitud de precedentes fueron colocando la nueva división de poderes sobre una sólida posición. Como consecuencia de estos cambios institucionales, los derechos de los particulares se volvieron definitivamente más seguros.³⁰

Restricciones Políticas e Institucionales en el Parlamento

El triunfo del Parlamento puso sobre el tapete la pregunta de por qué no podía entonces actuar como el Rey. Lo motivaba un orgullo no menor que el de aquél. Pero los resultados institucionales disuadieron efectivamente al Parlamento de observar un comportamiento similar. Robert Ekelund y Robert Tollison presentan el siguiente análisis general:

“Los altos costos ocasionados por la incertidumbre y el crecimiento de los ingresos particulares redujeron en Inglaterra las demandas de la industria para establecer regulaciones y controles. Todo esto fortaleció la democracia constitucional emergente, lo cual creó condiciones que hicieron la búsqueda de fondos más costosa para el monarca y los mercantilistas. Cuando el foco de poder para obtener rentas se trasladó del monarca al Parlamento... los costos

para conseguir las a través de actos del Parlamento se incrementaron.³¹”

Ellos sugieren que la natural diversidad de puntos de vista en una legislatura incrementan el costo de obtener beneficios particulares a través de regulaciones favorables.

La incorporación de las libertades económicas y políticas en la Ley, los intereses de los principales (por ejemplo, comerciantes) en una mayor cantidad de libertad y las consideraciones ideológicas que barrieron Inglaterra a finales del siglo XVII, se conjugaron para jugar un papel clave en el cambio institucional. El nuevo acuerdo constitucional fue fundado por varios individuos que disponían de poder para vetar, y de este modo se establecieron los comienzos de una división o separación de poderes.³² Obtener beneficios particulares a expensas de los fondos públicos requería ahora la colaboración de la Corona, el Parlamento y las cortes. Sólo la Corona podía proponer un gasto, pero sólo el Parlamento podía autorizarlo y obtener fondos para la propuesta, y esto únicamente se podía hacer para los fines propuestos por la Corona. Erskin May resume este procedimiento como “La Corona demanda, los Comunes financian y los Lores aprueban el financiamiento”. Un balance de poder entre la Corona y el Parlamento limitó sustancialmente la provisión pública de beneficios particulares.³³

Otros tres factores políticos ayudaron a explicar por qué la nueva etapa de supremacía parlamentaria no transfirió simplemente el poder de la Corona al Parlamento. En 1641, el aparato administrativo centralizado, que reforzaba las tentativas reales para alterar la propiedad y los derechos, fue destruido. La ausencia de una estructura semejante, impidió que tanto la Corona como el Parlamento incurrieran en un abuso similar. Debido a que el nuevo aparato -que fue inicialmente bastante limitado- podría expandirse en un futuro, existían muchos intereses que se oponían a su creación.

³⁰ Jones en la p. 6 de *Revolution of 1688*, concluye: “Ninguno de sus arquitectos podría haber predicho su efectividad asegurando libertades, religión, propiedad e independencia de la nación después que muchos intentos habían fallado.”

³¹ Ekelund y Tollison, *Mercantilism*, p. 149.

³² Nosotros enfatizamos, no obstante, que esta división de poderes no fue un sistema claro de balances y controles. No podemos considerarlo como una verdadera separación de poderes. Los creadores de las nuevas instituciones llegaron lejos preocupándose más por las obligaciones de la Corona que por proteger a la Corona de los abusos del Parlamento. De este modo, en la última mitad del siglo XVIII, el poder de la Corona disminuyó y con él las obligaciones (o controles) del Parlamento. Ver A.F. Pollard, *The Evolution of Parliament* (Londres, 1926).

³³ Erskin May, *Parliamentary Practice* (17ª Edición, Londres, 1966; 1era Edición, 1844). Una investigación adicional de los procedimientos creados en esta época está por venir.

Segundo, la coalición *whig* gobernante, con inclinaciones comerciales, prefirió gobiernos con poderes limitados y, especialmente, poca interferencia en las cortes del *Common Law*. El Parlamento fue de esta manera limitado políticamente a fin de que no inter venga en las cortes. Como R. Braun observa:

“La oligarquía *whig* estaba ansiosa de evitar los abusos contra la privacidad de los negocios de de aquellos grupos que le proporcionaban apoyo. No sólo el marco constitucional e institucional, sino también la base ideológica predominante [de los Whig y sus electores] impidieron que el aparato administrativo central del gobierno británico desarrollara [mayores funciones de regulación y control].³⁴

Una generalizada regulación del mercado a cargo del Parlamento, siguiendo la línea de Colbert en Francia (o de los Estuardo), podría haber generado una ruptura con las cortes del *Common Law*. De esta manera, la independencia política de las cortes limitó los abusos potenciales del Parlamento. Combinada con los explícitos límites institucionales a la intervención de la Corona, esta situación aseguró la importancia de las cortes y su autoridad incontestada en grandes áreas de la actividad económica.

Tercero, la creación de un poder judicial políticamente independiente incrementó la capacidad del gobierno para cumplir sus compromisos. Ya que limitaron la capacidad del gobierno para incumplir sus propios acuerdos, las cortes jugaron un papel central, al garantizar el compromiso de proteger los derechos. Como veremos, este compromiso mejorará substancialmente la capacidad del gobierno para incrementar sus recursos recurriendo a empréstitos.

De esta manera, los cambios institucionales y políticos que acompañaron a la Revolución Gloriosa incrementaron significativamente la previsibilidad de los actos del gobierno. Al colocar al gobierno sobre una sólida base financiera y brindarle una tributación regular, suprimieron el azaroso componente de la expropiación vinculada a los intentos reales para obtener rentas. Cualquier grupo de

interés que buscara obtener beneficios particulares debía ahora conseguir la aprobación tanto de la Corona como del Parlamento.

V. LA REVOLUCIÓN FISCAL

Para ver los profundos efectos de la Revolución Gloriosa, nos centraremos en un elemento importante de las finanzas públicas, los préstamos solicitados por el gobierno. Como los mercados de capitales son especialmente sensibles a la protección de los derechos de propiedad, nos proveen de un único y altamente visible indicador de la revolución política y económica que se llevó a cabo. En suma, ellos son uno de los pocos medios para evaluar empíricamente los efectos de la Revolución Gloriosa.

Con anterioridad a la Revolución Gloriosa, los pagos de los empréstitos estuvieron sujetos a la manipulación de la Corona; los aplazamientos y retrasos en los pagos fueron comunes. Como se indica en la Tabla 2, los recursos fueron obtenidos a través de empréstitos forzosos en 1604/5, 1611/12, 1617 y 1625. En cada oportunidad la Corona no cumplió con los acuerdos. En el préstamo de 1617, por ejemplo, Jaime I obtuvo en Londres 100,000 Libras Esterlinas por un año con una tasa del 10%. Al final del año, si bien había pagado los intereses, Jaime no había cancelado el capital y demandó que el préstamo fuera renovado. Ningún interés fue pagado durante los años siguientes, y cada año otra renovación era “acordada”. En 1624, Carlos I bajó la tasa de interés a un 8%; empero, él no pagó ningún interés, y no reembolsó el capital hasta 1628. Tal comportamiento difícilmente podría servir para ganar la confianza de potenciales fuentes de nuevos préstamos. Como concluye Robert Ashton: “el trato arrogante que la Corona impuso a sus prestamistas, y más especialmente a los prestamistas poco dispuestos, quienes hicieron contribuciones obligatorias a través de la Corporación de Londres”, ayuda a explicar por qué la Corporación de Londres y los intereses financieros apoyaron la causa del Parlamento.³⁵ Los Estuardo nunca hicieron intento alguno para desarrollar una gran fuente internacional de empréstitos.³⁶

³⁴ R. Braun, “Taxation, Sociopolitical Structure, and State-Building: Great Britain and Brandenburg-Prussia”, en Charles Tilly, editor, *Formation of Nation States in Western Europe* (Princeton, 1975).

³⁵ Ashton, *Crown and the Money Market*, p. 113.

³⁶ Ashton reporta sólo dos de tales empréstitos, el segundo de los cuales (58,400 Libras Esterlinas en 1616) estuvo todavía pendiente en 1636. Aquí los Estuardo fallaron demasiado en crear una reputación de cumplimiento de los acuerdos. Hacia 1630, la Corona no era capaz de pedir préstamos en todas las otras fuentes internacionales de Londres.

Tabla 2: Empréstitos forzados por los Estuardo tempranos, 1603-1625

Año	Cantidad	% por Año	Reembolsos/Pagos
1604/5	111891	10%	20362 Libras Est. no pagadas hasta Dic. 1609
1611/12	116381	10	112000 Libras Est. no pagadas hasta Jul. 1616
1617 ^a	96466	10 ^b	No pagado hasta 1628
1625 ^c	60000	8	No pagado hasta 1628

^a Extensión en 1624 asegurado por las tierras de la Corona

^b Reducido unilateralmente al 8% por Carlos I en 1624

^c Asegurado por las tierras de la Corona.

Fuente: Robert Ashton, *The Crown and the Money Market*, 1603-1640 (Oxford, 1960), cap. 2 y 5.

Varias innovaciones financieras ocurrieron bajo los últimos Estuardo, incluyendo algo que jugó un papel clave en la “revolución financiera” ocurrida después de 1688, esto es, la creación de notas “negociables”, es decir, que podían ser vendidas. El reciente trabajo de Glenn Nichols sugiere que los ajustes financieros bajo los últimos Estuardo fueron de lejos superiores que los de los primeros Estuardo. Sin embargo, la tensión fiscal presionó el sistema hasta sus límites y generó un rechazo parcial en el famoso “paro de hacienda” de 1672. La deuda en cuestión, de más de 1 millón de libras, muestra que los últimos Estuardo - hasta ese tiempo por lo menos - podían recolectar sumas elevadas.³⁷

Innovaciones Institucionales

Una serie de innovaciones institucionales durante la guerra con Francia (1689-1697) cambiaron la forma en que el gobierno buscó créditos, facilitando la regularización de las finanzas públicas. Primero, el gobierno comenzó, como una práctica regular, a destinar los nuevos tributos, autorizado estatutariamente por cada nuevo empréstito, para pagar los intereses de todos los nuevos empréstitos a largo plazo. Al destinar los tributos anticipadamente, los intereses parlamentarios limitaron la discrecionalidad del Rey cada año en mayor medi-

da, con la finalidad de pagar el interés correspondiente a los prestamistas.

Segundo, el primer gran préstamo a largo plazo (1'000,000 de Libras Esterlinas) asegurado por nuevos tributos tuvo lugar en 1693. Para 1694, empero, estos fondos se habían agotado. Cuando el gobierno buscó un nuevo préstamo de gran magnitud, invitó a los suscriptores a asociarse con el Banco de Inglaterra. El Banco fue responsable del manejo contable de los préstamos y de asegurar la continuidad de los desembolsos prometidos. Ciertas restricciones también fueron impuestas: el Banco no podría prestar dinero a la Corona ni comprar cualquier sus tierras sin el consentimiento explícito del Parlamento. Como Macaulay observó un siglo atrás, esta situación creó un fuerte instrumento del partido *whig* (y por lo tanto de los intereses comerciales). Desde que los préstamos a la Corona se realizaron a través del Banco, “éste debía detener instantáneamente los pagos a la Corona, si es que hubiera cesado de recibir los intereses que la Corona se había comprometido a pagar”.³⁸ El gobierno había creado de esta manera una obligación adicional para su futuro comportamiento, pues condicionaba la utilización de los fondos de un préstamo actual al cumplimiento de los términos de préstamos anteriores.

Otros dos cambios son también importantes. En 1698 el gobierno creó un fondo separado para cubrir insuficiencias en el caso de que los ingresos destinados para amortizar préstamos específicos fueran insuficientes para cubrir las distribuciones respectivas (como fue el caso de varios empréstitos). Esto removió explícitamente el componente de riesgo asociado a cada préstamo, ocasionado por su vinculación a un tributo específico.³⁹ Segundo, durante este período comenzó la fabricación de moneda, reduciendo la adulteración de la moneda corriente.

Préstamos Gubernamentales (1688-1740)

Así se fundaron los modernos mercados de capitales en Inglaterra. Los cambios institucionales tuvieron más éxito de lo que sus creadores hubieran esperado. La original suscripción al Banco de Ingla-

³⁷ Ver Glenn O. Nichols, “*English Government Borrowing Before the Financial Revolution*”, manuscrito, Anderson College, 1988. Para detalles sobre el cese del fisco, ver Dickson, *Financial Revolution*. A cambio de sus pagarés a corto plazo, la Corona dio solicitud nuevos préstamos a largo plazo. No obstante, gran parte del interés de los últimos todavía no fue pagado en el tiempo de la Revolución Gloriosa.

³⁸ Lord Macaulay, *The History of England*, (Londres, 1914), vol. V, p. 2438.

³⁹ Como David Ogg explica: “De allí en adelante el inversionista sabía que, prestando dinero con un tributo específico, tenía la garantía parlamentaria de la seguridad de sus inversiones, basado no solamente en fondos particulares, sino en el total de los ingresos nacionales.” David Ogg, *England in the Reigns of James II and William III* (Oxford, 1955). En consideración a lo segundo, ver pp. 422-25.

terra, por ejemplo, se esperaba lenta y posiblemente sin éxito. En este período, un tercio del empréstito es suscrito durante el primer día y otro tercio durante el transcurso de los dos días siguientes. Luego de diez días el empréstito está completamente suscrito.

Tabla 3: Crecimiento de la deuda gubernamental, 1618-1740 (en millones de Libras Esterlinas)

Año	Gasto Gobierno ^a	Deuda ^b	Precios(1701=100) ^c
Estuardo Ingleses			
1618 ^d	Libras 0.5	Libras 0.8	
mediados 1630 ^e		1.0	1.0
1680 ^f	1.4		113
1688 ^f	1.8	1.0 ^g	99
Post Rev. Gloriosa			
1695	6.2	8.4	116
1697	7.9	16.7	122
1700	3.2	14.2	115
1710	9.8	21.4	122
1714	6.2	36.2	103
1720	6.0	54.0	102
1730	5.6	51.4	95
1740	6.2	47.4	100
1750	7.2	78.0	95

Nota: Debido que estas cifras son obtenidas de una variedad de fuentes, ellas están llevadas solamente a proveer una indicación de tendencias subyacentes. Cifras para gastos y deudas después de la Revolución Gloriosa son de más confianza.

Fuentes:

- Gastos Gubernamentales, post-1688: B.R. Mitchell, *British Historical Statistics* (Cambridge, 1988), cap. 11, Tabla 2.
- Deuda, post-1688: Mitchell, *British Historical Statistics*, cap. 11, Tabla 7.
- Precios: Mitchell, *British Historical Statistics*, cap. 14: 1680-97, Tabla 1, parte A.
- Gastos Gubernamentales y Deuda, 1618: David Hume, *The History of England* (Indianápolis, 1983), «Appendix to the Reign of James I».
- Gastos Gubernamentales y Deuda, mediados 1630: Derek Hirst, *Authority and Conflict: England, 1603-1658* (Cambridge, Ma, 1986), p. 174.
- Gastos Gubernamentales, 1680 y 1688: C.D. Chandaman, *The English Public Revenue, 1660-1688* (Oxford, 1975), apéndice 2, Tabla 7, «Total Available for Ordinary Purposes».
- Deuda, 1688: H. Fisk, *English Public Finance* (New York, 1920), p. 93.

Para ver los dramáticos resultados de la revolución fiscal, tenemos que volver hacia las finanzas públicas de este período. La Tabla 3 provee información acerca de los gastos y deudas gubernamentales. En vísperas de la revolución, los gastos gubernamentales bordearon los 1.8 millones de Libras Esterlinas, reflejando un lento pero constante incremento en relación a las dos décadas anteriores.⁴⁰ La deuda gubernamental estuvo limitada alrededor de 1 millón de Libras esterlinas o entre 2 a 3% del PBI (estimado en 41 millones de Libras Esterlinas). A pesar de esto, mientras que Holanda obtenía un préstamo de largo plazo por 5 millones de Libras Esterlinas a un 4% anual, la Corona inglesa sólo podía prestarse pequeñas cantidades a corto plazo, pagando entre 6 y 30% anual.⁴¹

La revolución alteró radicalmente este patrón. En 1697, sólo nueve años más tarde, los gastos gubernamentales crecieron el cuádruple, hasta 7.9 millones de Libras Esterlinas. La causa inmediata de esta alza fue una nueva guerra contra Francia. Pero, es importante destacar que la capacidad del gobierno para emplear los recursos de la sociedad se incrementó. Esto se evidencia por el incremento en el tamaño de la deuda pública, que creció, durante los nueve años de la guerra, de 1 millón hasta cerca de 17 millones de Libras Esterlinas. Este nivel de deuda -aproximadamente el 40% del PBI- era anteriormente inalcanzable. No obstante, la capacidad del nuevo gobierno para financiar una guerra a niveles sin precedentes jugó un papel clave para derrotar de Francia. Para ubicar esta situación en una perspectiva moderna, una economía de un trillón de dólares habría comenzado el período con 25 billones de dólares en deudas, los cuales, en nueve años podrían haber crecido sobre los 400 billones de dólares.

Después de la guerra, tanto los gastos gubernamentales como la cantidad financiada a través de la deuda, fueron sustancialmente más altos que en los niveles previos. Hacia 1720 la deuda gubernamental fue cinco veces mayor que la de 1688 en relación al PBI. El financiamiento de las guerras mediante empréstitos tuvo otros beneficios importantes. Previamente, largas e inesperadas guerras fueron siempre seguidas de cerca por grandes demandas fiscales, búsqueda de nuevas fuentes de ingresos y,

⁴⁰ C.D. Chandaman, *The English Public Revenue: 1660-1688* (Oxford, 1975).

⁴¹ Para cifras en la deuda gubernamental y PBI estimados, ver B.R. Mitchell, *British Historical Statistics* (Cambridge, 1988). Para porcentajes de interés, ver Sidney Homer, *A History of Interest Rates* (New Brunswick, 1963), p. 149.

consecuentemente, demandas poco favorables sobre los tenedores de riqueza. Tales demandas fueron virtualmente eliminadas por los nuevos métodos de financiamiento. Otra evidencia del incremento de la predicibilidad del nuevo régimen está indicada por los porcentajes de cambio en los precios. A pesar de que el déficit sostenido dio lugar a un gran incremento de la deuda, la política del gobierno no condujo a una economía inflacionaria.⁴²

Al mismo tiempo que el ámbito de los préstamos gubernamentales se incrementaba, la tasa de interés que se le cobraba iba disminuyendo. Sus préstamos iniciales a largo plazo, a comienzos de la década de 1690, tuvieron una tasa de 14% (ver Tabla 4). Hacia finales de dicha década la tasa fue alrededor de la mitad, entre 6 y 8%. Durante las dos décadas siguientes la tasa de interés continuó cayendo, hasta que, hacia 1730, llegó a alcanzar el 3%.

Tabla 4: Préstamos a largo plazo al gobierno: porcentaje de intereses, 1693-1739.

(Ingresos seleccionados)

Fecha (a)	Cantidad	Intereses
Ene 1693	Libras 72339414	14.4%
Mar 1694	1000000	14.0
Mar 1694	1200000	8.0
Abr 1697	1400000	6.3
Jul 1698	2000000	8.0
Mar 1707	1155000	6.25
Jul 1721	500000	5.0
Mar 1728	1750000	4.0
May 1731	800000	3.0
Jun 1739	300000	3.0

(a) Fecha del asentimiento real para el acta de préstamo.

Fuente: P.G. Dickson, *The Financial Revolution in England* (New York, 1967), tablas 2, 3 y 22.

Estas cifras son impresionantes en dos aspectos. Primero, se incrementó notablemente la cantidad de riqueza ahora disponible para ser usada por otros. Segundo, la tasa de interés se redujo al mismo tiempo que los préstamos al gobierno se incrementaban. Agudos incrementos en la demanda acompañados por el descenso en las tasas de interés, indican que el riesgo asociado con la conducta del gobierno disminuyó considerablemente, a pesar del enorme incremento en el tamaño de la deuda pública. Conforme la sociedad ganaba experiencia con sus nuevas instituciones, particularmente su predicibilidad y compromiso en la defensa de los derechos, las expectativas sobre los futuros acontecimientos empezaron a reflejar el nuevo orden.

Este cambio en las expectativas se reflejó directamente en la respuesta de los mercados de capital. Las nuevas bases institucionales de las finanzas públicas proveyeron un claro y dramático compromiso verosímil de que el gobierno podría cumplir sus promesas y mantener el conjunto de derechos existente. Mientras que las condiciones económicas subyacentes fueron, con toda seguridad, un importante componente importante en el gran incremento de la deuda pública, ellas solas no pueden explicar la **rapidez** con la cual creció la deuda así como tampoco su magnitud. No obstante que los últimos Estuardo fueron financieramente más exitosos que sus predecesores, nada sucedió con anterioridad a la Revolución Gloriosa sugiere el dramático cambio en los mercados de capital que ésta desencadenó.

VI. IMPLICANCIAS PARA LOS MERCADOS PRIVADOS DE CAPITAL

Nuestra tesis es que el compromiso verosímil del gobierno en cumplir sus acuerdos financieros fue parte de un mayor compromiso dirigido a asegurar los derechos privados. Esto último fue, claramente, un gran factor para los cambios institucionales en la época de la Revolución Gloriosa. Los datos acerca de la actividad económica en general son escasos, por lo que no podemos desarrollar nuestra tesis con mayores pruebas, sin embargo, podemos dotarla de algunas bases. Como evidencia, regresaremos al desarrollo de los mercados privados de capital, y a

⁴² Los precios subieron apenas sobre el 20% entre 1690 y 1710 (y luego cayeron otra vez entre 1710 y 1730). Pero el enorme incremento en la deuda durante este período sugiere que el gobierno no intentó cumplir con las obligaciones provenientes de las deudas a través de una economía inflacionaria. La visión moderada de la inflación sugiere dos inferencias adicionales (ver, por ejemplo, Thomas Sargent *Rational Expectations and Inflation* [New York, 1986]). A partir de que la inflación reflejó en parte las expectativas sobre el futuro financiamiento gubernamental de los déficits, la falta de mayores incrementos en los precios sugiere que el mercado no esperaba un financiamiento inflacionario. Como este patrón fue mantenido por varias décadas, indica que las expectativas fueron "confirmadas", en el sentido de que la nueva información sobre el comportamiento gubernamental no cambió las expectativas. Robert Barro proporciona evidencia que los déficits presupuestarios casi no tuvieron efecto en los precios desde 1700 hasta las campañas Napoleónicas. Robert Barro, "Government Spending, Interest Rates, prices and Budget Deficits in the UK, 1701-1918", *Journal of Monetary Economics*, 20 (setiembre, 1987), pp. 221-48.

la necesaria evolución de las bases financieras del éxito económico a largo plazo.

Mientras es claro que las instituciones subyacentes a los mercados privados de capital se remontan por lo menos algunos siglos atrás, los historiadores económicos están de acuerdo en que los mercados privados de capital privado datan de comienzos del siglo XVIII.⁴³ El apogeo de los bancos y una gama cada vez más diferenciada de valores, proveyeron medios de ahorro relativamente seguros, y atrajeron los ahorros individuales al sistema financiero. Ashton señala que esto "significó que los hombres estuvieron menos preocupados que sus padres...en cuidar sus monedas, barras de metal y plata guardándolas bajo llave o enterrándolas en jardines o huertos".⁴⁴

Las instituciones que lideraron el crecimiento de un mercado estable para la deuda pública proveyeron de una gran y positiva externalidad para el desarrollo paralelo de un mercado de deuda privada. Poco después de su formación como intermediario para la deuda pública, el Banco de Inglaterra comenzó sus operaciones privadas. Numerosos bancos también iniciaron sus operaciones al mismo tiempo. Este desarrollo proveyó la estructura institucional para el depósito de los ahorros de muchos individuos y para la intermediación entre los prestamistas y sus beneficiarios. Un amplio rango de valores e instrumentos negociables emergieron a comienzos del siglo XVIII y fueron usados para financiar un gran número de actividades.⁴⁵

Phyllis Deane resume el desarrollo de los mercados privados de capital conjuntamente con los mercados de capital público:

Los efectos secundarios de las transacciones financieras del Banco en favor del gobierno hicieron frente a los nuevos instrumentos financieros, los cuales se

habían se creado de esta manera...y a causa de que [los instrumentos] emitidos por prestamistas honestos son por sí mismos colocados con facilidad, el efecto coadyuvó a lubricar los canales que vinculan los ahorros e inversiones mediante la creación de un gran stock de papeles negociables que podían ser adquiridos por los nuevos ahorristas. De manera similar, los depósitos de fuentes privadas podrían también ser usados como base para nuevos créditos que se otorgarían al sector privado.⁴⁶

Como consecuencia, los mercados de capital privado florecieron.

Varios tipos de evidencia apoyan nuestras aseveraciones. Primero, la búsqueda de tasas de interés para diversas modalidades de crédito privado revelan que éstas, a grandes rasgos, se establecieron palalelamente en el crédito público.⁴⁷ La caída en las tasas privadas de interés incrementó la variedad de proyectos y empresas económicamente factibles, promoviendo de esta manera la acumulación de capital. Como L.S. Pressnell concluye, la "acumulación de capital en el siglo XVIII, como la tendencia declinante en los tipos de interés... indica claramente, aparece como un gran logro económico y social".⁴⁸ Desafortunadamente, los datos de la primera mitad del siglo XVIII, en contraste con los de la segunda mitad, son sólo un bosquejo, y los del período anterior a la Revolución Gloriosa son casi inexistentes.

Segundo, el comercio a gran escala en valores privados data de este período.⁴⁹ A principios de la década de 1690 el volumen de estos valores promedió las 300,000 Libras Esterlinas anuales. Diez años después, el volumen promedió 3'400,000 Libras Esterlinas anuales, y hacia comienzos de la década de 1710, se promediaron 11'000,000 de Libras Esterlinas anuales. Mientras que el crecimiento decayó después del colapso de la *South Sea Bubble*, entre

⁴³ Esta sección resume las conclusiones de la doctrina sobre los comienzos del siglo XVIII. Ver, por ejemplo, T.S. Ashton, *An economic History of England* (Londres, 1955); John Clapham, *The Bank of England* (New York, 1945); Phyllis Deane, *The First Industrial Revolution* (2da. Edición, Cambridge, 1979); Dickson, *Financial Revolution*; Peter Mathias, *The First Industrial Nation* (2da Edición, Londres, 1983); y E. Powell, *The Evolution of the Money Market: 1385-1915* (Londres, 1966).

⁴⁴ Ashton, *Economic History*, p. 178.

⁴⁵ "La esencia de la revolución financiera de comienzos del siglo XVIII fue el desarrollo de un amplio rango de valores a través de los cuales nuevas compañías mercantiles y financieras - compañías de flete comercial, compañías bancarias, compañías de seguros, etc. - podían invertir y retirar lo invertido flexible y seguramente" (Deane, *Industrial Revolution*, p. 185).

⁴⁶ *Ibid.*, pp.184-85.

⁴⁷ Clapham, *Bank of England*; L.S. Pressnell, "The Rates of Interest in the 16th Century", en L.S. Pressnell, editor, *Studies in the Industrial Revolution* (Londres, 1960), p. 181; y Homer, *A History of Interest Rates*.

⁴⁸ Pressnell, "Rate of Interest", p. 181.

⁴⁹ Como Dickson anota: "El desarrollo de un mercado de valores en Londres en el período de 1688-1756 fue una de los aspectos más importantes de la Revolución Financiera". Dickson, *Financial Revolution*, p. 457.

1715 y 1750 el mercado superó largamente al que existía antes de la Revolución.

Tercero, este período vio el crecimiento y desarrollo de los bancos. El Banco de Inglaterra fue seguido de cerca por numerosos bancos en Londres. Hacia la década de 1720 éstos se contaban en unos 25. Hacia 1750, fueron 30; hacia 1770, 50; y hacia 1800, 70. Mientras tanto, los bancos ubicados en áreas fuera de Londres comenzaron a aparecer en gran número sólo después de 1750. Ashton sostiene que muchas de estas áreas fueron integradas mucho antes en un mercado nacional de capitales.⁵⁰ "Las letras y pagarés del interior jugaron un considerable papel en el comercio de toda Inglaterra y Gales. Pero en ninguna parte su uso estaba tan extendido como en el noroeste. La omnipresencia de las letras fue probablemente la razón por la que en esta área la actividad bancaria formal hizo su aparición relativamente tarde."⁵¹

Nuestro grupo final de evidencias se concentra en la actividad privada del Banco de Inglaterra en tres áreas: 1) Descuento de letras. Aparentemente no ha sobrevivido información sistemática sobre las operaciones de descuento del Banco. Sin embargo, están disponibles algunos reportes esporádicos que indican un considerable crecimiento de la actividad durante las primeras décadas de operaciones del Banco. Para 1699 la información obtenida revela el siguiente volumen de letras: 13-31 de junio, 8,534 Libras Esterlinas; 27 de junio-4 de julio, 14,000 Libras Esterlinas. En 1730 la media del volumen diario estuvo por encima de las 10,000 Libras Esterlinas y, hacia 1760, los días con montos superiores a las 100,000 Libras Esterlinas fueron comunes.⁵² 2) Pagarés en circulación. Durante el siglo XVIII los

pagarés del Banco llegaron a ser un gran medio de intercambio, primero en Londres y luego en toda Inglaterra.⁵³ En los primeros dos años de operaciones del Banco, el volumen de pagarés creció alrededor de las 760,000 Libras Esterlinas (ver Tabla 5). Hacia 1720 se contabilizaron en 2'900,000 Libras Esterlinas y estuvieron sobre 4'500,000 Libras Esterlinas hacia 1730 y durante las siguientes décadas. 3) Cuentas de crédito. Esta forma temprana de exigir depósitos aparentemente comenzó a ser sistematizada unos veinte años después de la fundación del Banco.⁵⁴ Como se muestra en la Tabla 5, las cuentas de crédito eran bastante escasas a finales de la década de 1690. Hacia 1720, ellas contabilizaron más de 1 millón de libras, creciendo sobre los 2 millones en 1730. En resumen, el Banco expandió sus operaciones sobre diversos tipos de crédito privado. Hacia 1720, algo más de veinticinco años después de la fundación del Banco, estas sumas alcanzaron niveles sustanciales, mostrando un crecimiento constante en los servicios financieros para la actividad económica privada.

De esta manera, parece ser que el crecimiento de los mercados privados de capital fue paralelo al de los mercados de capital público. Este desarrollo movilizó los recursos de un gran número de individuos y, hacia mediados del siglo XVIII, proveyó de servicios financieros a un mercado nacional integrado. Estos fondos parecen haber financiado una gran variedad de negocios y jugaron un rol indispensable en la expansión económica a lo largo de este siglo.⁵⁵ Mientras que estas actividades no han sido estudiadas en detalle, como sí lo han sido para el período posterior a 1750, vemos como 1688 parece formar parte de un rompimiento más abrupto con el

⁵⁰ Ver Charles P. Kindleberger, *Financial History of Western Europe* (Londres, 1984), p. 74; y Mathias, *Industrialized Nation*. El banco provincial más temprano encontrado por Mathias fue en Bristol (1716) y allí no hubo más de una docena en 1750. Sin embargo, hacia 1784 fueron 120, y hacia 1800, 370 (Mathias, p. 151).

⁵¹ Ashton, *Economic History*, p. 185. El reclamo de Ashton es también apoyado por el estudio de otros instrumentos de crédito diferentes a los proveídos por los bancos. B.L. Anderson, discutiendo el crecimiento de las letras del interior, nota que su estatus legal fue marcadamente mejorado en los primeros años del siglo XVIII. "El reconocimiento de las letras como un medio transferible de pago fue un cambio decisivo en el desarrollo del sistema de crédito inglés... [La] práctica inglesa hizo de éste un instrumento de crédito en un sistema de acomodación al papel que fue altamente sensible a las demandas de dinero de la comunidad". B.L. Anderson, "Money and the Estructure of Credit in the 18th Century", *Business History*, 85 (No 1, 1970), p. 90.

⁵² Clapham, *Bank of England*, p. 126.

⁵³ Cuando otros bancos emitieron pagarés, de lejos, para muchos de ellos, la gran fuente del período que estamos estudiando es el Banco de Londres. A través de todo este período, estos pagarés eran convertibles en oro. Ver D.M. Joslin, "London Private Bankers, 1720-1785", en E.M. Carus-Wilson, editores, *Essays in Economic History*, vol. 2, pp. 340-59.

⁵⁴ El único año antes de 1720 reportado por Clapham es 1698.

⁵⁵ Una evidencia adicional concierne a las inversiones en infraestructura de transporte, las cuales también se incrementaron en este tiempo. Hacia 1724, hubieron 1,160 millas de río abiertas a la navegación, el doble que un siglo antes. Ver Ashton, *Economic History*, p. 73; Mathias, *Industrial Navigation*, p. 100. Mientras que "la época del canal" se establece a mediados de siglo, ésta "no surgió a la vida en 1750" pero fue "el término de un incremento del esfuerzo"; Mathias, *Industrial Nation*, p. 100. Tanto Ashton como Mathias notan que hubo dos grandes booms en la mejora de los ríos durante este período, uno a comienzos del siglo y otro entre 1718- y 1720.

pasado que 1750. Retornando a nuestra tesis principal, este crecimiento indica que los intentos para conservar la seguridad de los derechos privados fueron un gran éxito. A pesar de que la evidencia no puede ser usada para establecer los niveles precisos de seguridad, demuestra que éstos fueron sustanciales. Pruebas más sistemáticas sólo serán fruto de futuras investigaciones sobre estos mercados.

CONCLUSIÓN

En este artículo hemos realizado un breve recuento de la exitosa evolución en las formas institucionales que permitió el crecimiento económico llevado a cabo en los albores de la Inglaterra moderna. Es claro, a partir de esta discusión sobre un siglo de guerra civil y revolución, que estas innovaciones institucionales no se dieron de forma natural. Más bien, ellas fueron forzadas, a menudo violentamente, contra la Corona. De existir un ejército permanente en Inglaterra, éste hubiera estado bajo el control de la Corona, y de este modo, el futuro económico y político de Inglaterra hubiera sido muy diferente, potencialmente más parecido al de Francia y España.

Hemos demostrado como las instituciones políticas que gobiernan la sociedad pueden ser consideradas de manera endógena. Las obligaciones fiscales y la búsqueda de ingresos por parte de la Corona, problemas que se exacerbaban por la escasa colaboración del Parlamento, crearon una situación de inseguridad respecto a los derechos, en la cual la riqueza y el bienestar de los ciudadanos particulares estuvieron en riesgo. Con anterioridad a la Revolución Gloriosa, instituciones tales como la *Star Chamber* permitieron a la Corona alterar los derechos en su favor, de manera que los intereses parlamentarios fueron fuertemente presionados para resistir.

Debido a sus medios y motivos, el triunfo de los intereses parlamentarios en la Revolución Gloriosa condujo a cinco importantes cambios institucionales. Primero, la remoción de las fuentes subyacentes al sistema, una estructura fiscal arcaica y la consecuente crisis fiscal. Segundo, al limitar los poderes judiciales y legislativos de la Corona, se restringió la capacidad de la Corona para alterar las reglas luego de su establecimiento sin el consentimiento previo del parlamento. Tercero, los intereses parlamentarios reafirmaron su dominio en los temas vinculados a los impuestos, suprimiendo la capacidad de la Corona para alterar modificar unilateralmente los niveles tributarios. Cuarto, los intereses parlamentarios aseguraron su propio rol distribuyendo fondos y manejando sus gastos. La Corona ahora tenía que

tratar pactar con el Parlamento en igualdad de condiciones; esto claramente tuvo la ventaja de la amenaza bastante verosímil de destronar al soberano que sobrepasara los límites. Quinto, creando un balance entre el Parlamento y la monarquía -más que eliminando a esta última, como ocurrió después de la Guerra Civil- los intereses parlamentarios limitaron sus propias tendencias hacia comportamientos arbitrarios. Conjuntamente, estos cambios intensificaron en gran medida la previsibilidad de las decisiones gubernamentales.

Lo que fundó el compromiso del gobierno para cumplir sus acuerdos -sobre todo la promesa de no apropiarse de la riqueza o no pagar las deudas- fue que los tenedores de riqueza obtuvieron la oportunidad de expresar su opinión en cada una de estas decisiones a través de sus representantes en el Parlamento. Esto significó que estos cambios se podían hacer únicamente si satisfacían sus propios intereses. El incremento del número de participantes en el veto implicó que un gran número de ciudadanos podía protegerse de los embates políticos, de este modo se redujeron notablemente las circunstancias en que se podría producir un comportamiento oportunista del gobierno.

La principal lección de nuestro artículo es que las instituciones fundamentales del gobierno representativo -un grupo explícito de vetos múltiples y la supremacía de las cortes del *Common Law* en los asuntos económicos- están íntimamente vinculadas a la lucha por el control del poder gubernamental. El éxito de los propietarios y los intereses comerciales, permitieron que las instituciones mitigaran de manera simultánea los motivos subyacentes a los manejos de la Corona para encontrar nuevas fuentes de ingresos y también restringieran el comportamiento del gobierno (ahora "el Rey en el Parlamento" y no el Rey solo). Si bien estas innovaciones institucionales fracasaron al anticipar la declinación de la Corona y la ascendencia del Parlamento en la última mitad del siglo XVIII, el sistema de poder balanceado funcionó exitosamente durante sesenta años. En comparación con el siglo anterior o con los gobiernos absolutistas del continente, los compromisos institucionales de Inglaterra para asegurar los derechos fueron largamente más fuertes. Las evidencias provenientes de los mercados de capital nos proporcionan una impresionante muestra de ello.

Investigaciones recientes han revelado el significativo desarrollo económico de Francia antes de la Revolución, lo que podría hacer que se revalúen las interpretaciones tradicionales de la historia económica francesa y británica.⁵⁶ Si Inglaterra y Francia tuvie-

⁵⁶ Ver por ejemplo, F. Crouzet, "England and France in the Eighteenth Century", en Max Hartwell, editor, *Causes of the Industrial Revolution in England* (Londres, 1867).

ron un desarrollo económico paralelo, esto implica que las instituciones *per se* -y en particular, los cambios institucionales que hemos descrito- no fueron tan revolucionarias después de todo. De manera similar, la elaborada estructura burocrática heredada de Luis XIV no fue un obstáculo en el crecimiento económico. El problema es que esta conclusión ignora las consecuencias que siguieron. Es claro que los cambios institucionales de la Revolución Gloriosa marcaron el camino hacia la hegemonía británica y su dominio del mundo. Inglaterra no podría haber vencido a Francia sin su revolución fiscal; y los fondos disponibles por el crecimiento de la deuda pública entre 1688 y 1697 fueron, seguramente, una condición necesaria para el éxito de Inglaterra en esta guerra con Francia, así como también para su victoria en la siguiente (1703-1714), tras lo cual Inglaterra surgió como el mayor poder en el mundo.⁵⁷

Francia, como Inglaterra, tuvo una continua crisis fiscal; y Luis XIV decidió llegar a un acuerdo con los ciudadanos para obtener más ingresos en los albores de su reinado. Pero su éxito fue temporal, no se desencadenó en cambios institucionales fundamentales, y estuvo muy distante de la magnitud del éxito inglés. La economía de Francia vivió una época de préstamos, y al final, las contradicciones institucionales irresueltas concluyeron en bancarrota y revolución.⁵⁸

La comparación de los índices de crecimiento es por sí misma insuficiente para establecer una paridad en la economía. Mientras que, en 1690, Francia era el gran poder europeo, en el siglo siguiente declinó en poder y tamaño respecto a Inglaterra. Más guerras siguieron a éstas en el transcurso del siglo XVIII, tanto que, en 1765 -al final de la Guerra de los Siete Años, en la cual Francia sufrió una humillante derrota- Francia perdió sus colonias en el Nuevo Mundo (Canadá y Luisiana) y cayó en una crisis financiera de la cual sólo se recuperó después de la revolución. El contraste entre las dos economías a mediados de siglo es notable: en 1765 Francia estaba al borde de la

bancarrota bancario mientras que Inglaterra estaba en los albores de la Revolución Industrial.⁵⁹

Esto siempre motiva demasiadas especulaciones ¿Podría realmente Gran Bretaña haber seguido el mismo camino que los países continentales si los Estuardo hubieran ganado? ¿Podría entonces haberse dado una primera Revolución Industrial en Inglaterra? Uno podría contar una posible historia contrafáctica que enfatizara la fuerza fundamental de los derechos de propiedad ingleses y la *Common Law* desarrollada desde la Carta Magna, y cómo ellos limitaron el comportamiento del monarca hasta llevarlo a un "gobierno responsable". Asimismo, se podría enfatizar la robusta economía (particularmente a nivel local) que existía en la Inglaterra del siglo XVII, a pesar de las incertidumbres que hemos descrito. No existe ninguna teoría del crecimiento económico que podría definirnos las condiciones necesarias y suficientes o la evidencia para reconstruir la necesaria historia contrafáctica. Pero estamos convencidos, a partir de la amplia evidencia histórica y la que brinda el Tercer Mundo contemporáneo, que una condición necesaria para la creación de economías modernas dependientes de la especialización y la división del trabajo (y por lo tanto, del intercambio personal) es la capacidad para celebrar contratos seguros a través del tiempo y el espacio. Ella otorga bajos costos de transacción para los intercambios. La creación de mercados de capital impersonales es la más importante evidencia de que una condición necesaria se ha cumplido.

Hemos mostrado, de esta manera, cómo las instituciones jugaron un rol necesario haciendo posible el crecimiento económico y la libertad política. Además, se desprende de nuestro examen de la Inglaterra del siglo XVII, comparada con el desarrollo histórico de otras economías, y con los records de las economías actuales del Tercer Mundo, que las circunstancias que fomentaron la seguridad en los derechos y, por lo tanto, el crecimiento económico, son relativamente escasas y merecen mayor estudio.

⁵⁷ Dickson, *Financial Revolution*.

⁵⁸ Ver David Bien, "Offices, Corps, and a System of State Credit: The Uses of Privilege under the Ancien Régime", en K. Baker, editor, *The French Revolution and the Creation of Modern Political Culture* (New York, 1987), vol. 1 pp. 89-114; Philip Hoffman, "Taxes, Fiscal Crises, and Representative Institutions: The Case of Early Modern France", manuscrito, California Institute of Technology, 1988; y Hilton Root y Daniel Ingberman, "Tying the King's Hands", manuscrito, University of Pennsylvania, 1987.

⁵⁹ El trabajo reciente, pero controvertido, de Jeffrey Williamson provee de evidencias adicionales para apoyar esta tesis. Este sugiere que el crecimiento de los niveles británicos incrementó sustancialmente la serie de guerras contra Francia, finalizando con la campaña Napoleónica. Si durante este período los niveles de crecimiento ingleses no fueron sustancialmente mayores que los de Francia, su capacidad para gastar más en la guerra sin ocasionar peligros financieros, significó un descenso en el consumo doméstico y en las inversiones, lo que se hizo a expensas del crecimiento. La cercana bancarrota de Francia demuestra que, en comparación, ésta estuvo viviendo un tiempo prestado. Ver Jeffrey G. Williamson, "Why Was British Growth so Slow During the Industrial Revolution?", 64 (Setiembre, 1983), pp. 687-712.