

EL MERCANTILISMO O LA ESTRATEGIA DE LA SEDUCCIÓN

Como es sabido, el siglo XVI se caracteriza por un gran desarrollo de las formas de gobierno, el surgimiento de los estados nacionales y la aparición de un sistema europeo de estados. A su vez, la formación de estados territoriales fue una precondition para el desarrollo de los mercados y, con éstos, para el crecimiento económico (Epstein, 2009). Por lo que se refiere a la doctrina, políticas y prácticas económicas vigentes en la Europa occidental de los siglos XV-XVIII, conocidas como Mercantilismo, las interpretaciones más comunes apuntan a que se trataba de la creación del Estado y de la economía nacional, el sistema que desde la economía coadyuvó a la construcción del Estado moderno (Heckscher, 1983). Otras lo consideran la dimensión económica del absolutismo estatal. El Mercantilismo se erige así en el discurso económico sobre la creación de la riqueza necesaria para el mantenimiento del soberano (Anderson, 1984). No faltan quienes ven una temprana formulación sobre el desarrollo económico y el subdesarrollo (Perrotta, 1997), o que destacan su fuerte carácter nacional (Keynes, 1981), dado que el mercantilismo persigue mediante la “política” económica el engrandecimiento de la nación-estado en detrimento y por contraposición a las demás naciones-estado emergentes.

El pensamiento “institucionalista”, en pleno auge en las últimas décadas (Chang y Evans, 2007), ha incorporado la teoría económica al análisis de la aparición del Estado-nación moderno. A partir de los trabajos pioneros de North y Thomas (1990) han surgido teorías del desarrollo económico apoyadas en “narrativas” sobre el nacimiento y evolución del mundo occidental, con la idea de proyectar la experiencia europea a otros ámbitos, e investigar por qué en los estados del Tercer Mundo no se dio la “paradoja” de la formación del Estado europeo, de la que escribiera Tilly (1992). Estos análisis han originado explicaciones sobre el desarrollo económico de Europa Occidental entre 1500-1800, ligadas a la disposición o no de “buenas instituciones”. En este sentido, se contraponen la particular combinación de libertades individuales y gobierno parlamentario constitucional en Inglaterra en 1688, como la precondition institucional del crecimiento económico inglés y de la posterior revolución

industrial, a la actitud depredadora de monarquías absolutas como la española o la francesa y sus negativos efectos sobre el crecimiento.

La narrativa sobre el desarrollo económico-político de las sociedades occidentales se inicia en el momento en que el comercio y la industria traspasan las fronteras del señorío y de la ciudad, y los creadores de dicha riqueza comprenden que los costos privados de protección podían reducirse si los asumía una autoridad colectiva. En este problema de “equilibrio”, los súbditos intentarían obtener el poder “constitucional” de fijar el precio de la protección (los impuestos), y el soberano, monopolizar el poder para lograr mayores ingresos. El tipo de estado dependió del poder de negociación del monarca para intercambiar con los cuerpos representativos derechos y privilegios a cambio de ingresos. En este modelo, las instituciones son el precio y el resultado de la negociación con la población por los medios necesarios para la actividad estatal, singularmente la guerra. Un medio ambiente hostil, dada la ausencia de orden político y económico de gran escala, guerras constantes y crisis fiscales desempeñaron un papel central en los cambios económicos y políticos (North, 2000, 2007; North et al, 2002).

El neoinstitucionalismo de “Elección racional” asume esta metodología para estudiar el papel de la violencia como fuente de prosperidad (bienestar), en función de su provisión pública o privada, y analizar la influencia de los gobiernos depredadores sobre el desarrollo (Olson, 1993; Bates, 2004). La violencia se interpreta como algo históricamente funcional que, en Europa occidental, contribuyó a la formación del Estado moderno, y la institucionalización del poder se manifiesta en la paulatina adquisición del monopolio de los medios de la violencia. Tesis que remite al Leviatán evocado por Hobbes para superar el laberinto del “estado natural”, lo que vale decir, la guerra de todos contra todos, y que entronca con la concepción weberiana del Estado como solución eficiente, pero que exige el monopolio de la coerción y la violencia. También es deudora de la concepción del Estado como comunidad de defensa y financiera y de la idea de que la causa inmediata de la creación del Estado moderno fue la necesidad financiera originada por los crecientes gastos militares y su satisfacción mediante impuestos, defendida por Schumpeter

(1918) y Goldscheid (1926), en primera instancia, y continuada por Tilly (1992). En opinión de este último autor, la organización de la coerción y la preparación de la guerra fueron causas relevantes del proceso de formación del Estado. Desde esta perspectiva, la guerra se concibe como forjadora de Estados, y la creación de la fuerza armada por parte del soberano el origen de estructuras de Estado perdurables¹.

Economía política del desarrollo y configuración de los Estados modernos.-

La “economía política del desarrollo” dedica sus esfuerzos a estudiar los elementos políticos de lo que Polanyi llamara “la gran transformación”. Todo desarrollo implica un elemento Económico - la formación de capital y la organización de la actividad económica -, y un elemento político - el desarrollo político se da cuando se domestica la violencia, transformando la coacción (medio de depredación) en un recurso productivo (fomenta la riqueza en lugar de destruirla) -. En otras palabras, el problema reside en investigar cómo se forma el capital y cómo se domestica la violencia y se utiliza para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad en lugar de depredarlas o destruirlas. De esta forma, estudiar la creación de capital y la formación de organizaciones económicas lleva a estudiar la política, el proceso de creación de instituciones y estructuras de gobierno, que expresan la forma en que alteran o no el uso de la violencia. Para formar organizaciones económicas, los que tienen el poder, los dedicados a la política (especialistas en el uso de la violencia), deben usarlo para crear riqueza en lugar de redistribuirla (acto, con frecuencia destructivo), delegando su autoridad en los que la emplearán de forma productiva. Las raíces políticas del desarrollo se unen productivamente con las económicas cuando los especialistas en la violencia fomentan la prosperidad de su base económica, y delegan en los que invierten su capital (Bates, 2004: 7-12).

¹ Mucho se ha escrito sobre la admiración que despierta y la influencia del modelo prusiano. La necesidad de financiar al ejército hizo de la Hacienda el eje de la política estatal, en torno a esa relación Ejército y actividad financiera se articuló una nueva forma de organizar el poder político que exigía una compleja burocracia, y las finanzas se convirtieron en un tema inseparable de la administración en general.

El relato comienza con dos transformaciones (política y económica) estrechamente relacionadas: paso de la sociedad rural agraria a la urbana comercial e industrial; y de la provisión privada de violencia a la pública. Con la transformación económica de las zonas rurales llegó la prosperidad y, con ésta, la violencia, que inspiró la búsqueda de nuevas formas de estructurar la vida política. El Estado fue la gran innovación política que permitió monopolizar los medios de violencia, evitar la disgregación social y desarrollar un sistema judicial público (Bates, 2004; 46). La idea fuerza es que el aumento de la riqueza lleva aparejado el de la inseguridad, y que los diferentes actores tienen dos opciones: destinar más recursos a la protección de la propiedad, o acumular menor cantidad de riqueza para evitar ser objeto de depredación. Ambas opciones generan inseguridad y violencia y desincentivan el crecimiento económico. Las instituciones políticas formales permiten armonizar seguridad y prosperidad.

La investigación del proceso de configuración de los “Estados modernos” parte de la idea de que la inseguridad militar frente al exterior y la necesidad de recursos públicos para financiar la defensa posibilitaron la creación de instituciones políticas “liberales”. Esto significa que los conflictos bélicos entre estados y su preparación afectaron a la formación del Estado y a su estructura organizativa. La guerra tejió la red europea de estados nacionales y las organizaciones estatales -tesorerías, cortes, administración, burocracias- surgieron como productos secundarios de la obtención de los recursos para financiarla (Tilly, 1992; Levi, 2006). Para financiar las guerras, la Corona, monopolista de la violencia, e impelida por el imperativo de los ingresos, se vio obligada a la extensión de las bases imponibles.

El ascenso de la monarquía absoluta estaba ligado, en gran medida, a la creación de fuentes de riqueza ajenas a la renta de la tierra, riqueza que desempeñaría un importante papel en la reorganización de la violencia. La progresiva complejidad en la articulación del poder político tenía que ser sostenida mediante grandes recursos económicos, sólo posibles con un cambio radical en las tradicionales fuentes de percepción de ingresos, lo que exigía la formación de un espacio capaz de posibilitar la producción de otro tipo de

riqueza diferenciada de la agrícola. Las ciudades constituirían dicho espacio, convirtiéndose en el marco donde se intercambian los excedentes económicos, donde se establecen relaciones de producción al margen de la servidumbre, convirtiéndose en el núcleo de la vida política. De otro lado, con la extensión de la base imponible de los “bienes inmuebles” a los “bienes muebles”, se hacía más difícil su control y más fácil la elusión del pago. La cooperación de los propietarios de activos privados era imprescindible y ésta se logró mediante la creación de cauces institucionales para lograr acuerdos. Para aumentar su seguridad exterior, los reyes crearon sistemas políticos en el interior que facilitaron la disposición de los poseedores de capital a financiar los costes del gobierno. La creación de instituciones políticas liberales (formas parlamentarias de gobierno) era el resultado de la inseguridad militar y la necesidad de recursos públicos para financiar la defensa.

Dicho de otra forma, la Corona, monopolista de la violencia, optó por “seducir” a los propietarios de la riqueza, en lugar de depredarla, y se levantaron cauces institucionales para lograr acuerdos. El mercantilismo, de seguir esta línea metodológica, sería una suerte de estrategia de la “seducción” para acceder a las nuevas fuentes de riqueza como fórmula más efectiva que la depredación, y las instituciones el cauce idóneo para llevarla a cabo. Para ello se adoptaron medidas destinadas a fomentar la economía urbana. Se limitó la importación de bienes acabados, imponiendo aranceles y contingentes, se redujo la exportación de materias primas, y se fomentó el beneficio de los fabricantes urbanos con políticas de “aprovisionamiento”. Los intereses estaban entrelazados. De un lado, el “mercantilismo” constituía un conjunto de medidas destinadas a fomentar la economía urbana; de otro, era la forma de pagar las guerras del rey.

Desde esta óptica, la cesión a los gobernados del derecho a gobernarse a cambio del pago de impuestos se concibe como una inversión política rentable para el soberano, porque se cedía poder al ciudadano para formar organizaciones económicas capaces de promover el crecimiento de la economía urbana y, por tanto, la base de ingresos del reino. A la postre, el imperativo económico –la necesidad de recursos y la necesidad de obtenerlos

dentro del reino- se convertía en un imperativo político y configuró las instituciones de gobierno. La estructura del Estado surgía como producto secundario de los esfuerzos del gobernante para adquirir los medios para la guerra. Estas formas parlamentarias de gobierno incentivaban a fomentar la riqueza, porque el poder se empleaba para garantizar a los propietarios del capital que el fruto de su inversión y, con ésta, el aumento de la riqueza nacional, no sería objeto de depredación por los controladores de los instrumentos de coerción (Bates, 2004: 50-55 y 77)².

Sobre esa tensión entre el auge de la propiedad privada desde abajo y el aumento de la autoridad pública desde arriba ha escrito Hirschman, en una obra ya clásica. En ella describe los temores y esperanzas generados por el surgimiento de la riqueza mobiliaria en los siglos XVII y XVIII. A su juicio, la fuga de capital a escala masiva como respuesta a la amenaza (aumento de la imposición o políticas redistributivas), podía verse a los ojos del siglo XVIII como contrapunto a las acciones arbitrarias y caprichosas del soberano (Hirschman, 1984). La expansión del comercio y las finanzas promovida por el Estado absolutista para sufragar los gastos suntuosos de la Corte y mantener grandes ejércitos profesionales con los que expandir su poderío, contribuyó en gran medida a la creación de la riqueza mueble - dinero, pagarés, letras de cambio, acciones de compañías, bienes y mercancías-, cuya principal característica era su movilidad y su capacidad para convertir el mundo en un solo Estado, como escribiera Montesquieu. Desde el punto de vista político, la riqueza mueble añadía a su capacidad para la expatriación su calidad de instrumento de control del poder desenfrenado del soberano, y forma de sustituir la arbitrariedad por el buen gobierno. Por medio de ésta, escribirá Montesquieu, "el comercio pudo eludir la violencia y mantenerse en todas

² El hecho de que los gobernantes europeos recurrieran a fuentes mercantiles de renta hizo a los comerciantes partícipes de los asuntos del Estado. Los estados lejos de tratar la economía como una despensa a la que asaltar, se dedicaron a reducir la incertidumbre y a crear un clima estable para la realización de los contratos (Jones, 1997).

partes, ya que el más rico comerciante no tenía más que bienes invisibles que podían enviarse a cualquier parte sin dejar rastro en ningún sitio". La fuga de capital tenía, pues, efectos positivos para la política. También, A. Smith vería en la movilidad y elusividad del "acervo de capital" una vía de escape a una imposición excesiva. A su juicio, mientras que el propietario de tierra era ciudadano del país donde se encontrara la finca, el dueño del capital era ciudadano del mundo.

Errores y olvidos del institucionalismo de "Elección racional".-

La posibilidad de los capitalistas para "retirar su capital" a otros climas más benignos era un contrapunto al poder del Estado de los siglos XVII y XVIII, pero el "exilio" también alcanzaba a los propietarios de tierras mediante la negativa a cooperar. Ahí reside, según Epstein, uno de los errores de la Nueva Economía Institucional. A saber, presenta una imagen errónea de los estados premodernos, porque proyecta sobre el pasado las condiciones de los siglos XIX y XX. Los frenos al crecimiento económico provenían de la incapacidad del estado para articular un sistema fiscal, más que de sus excesos. Si se atiende a la naturaleza del "absolutismo" y de los parlamentos y repúblicas premodernas, se observa que ni los estados absolutos ni los republicanos alcanzaron una soberanía jurisdiccional absoluta antes de finales del XVIII y en algunos casos en el XIX. Los estados más absolutistas no tenían claramente definida ni consolidada la propiedad pública para imponer impuestos, los parlamentos tampoco ejercían una soberanía total (Epstein, 2009).

Más anacrónica si cabe es la proyección de las ideas expuestas a la trayectoria seguida por los estados independizados a mediados del siglo XX. Éstos siguieron una política mercantilista similar a la de los estados modernos para construir una base endógena de acumulación de capital y lograr "la gran transformación"; también hicieron del gobierno una fuente de privilegios y cooptaron a las élites locales. Pero el sistema internacional, caracterizado por la guerra fría y la ayuda externa, conformó un empleo distinto de la violencia en los diferentes países impidiéndoles repetir las pautas de desarrollo de los Estados

modernos y acceder al progreso. Esto es, faltaron las dos condiciones que habían configurado un orden político favorecedor del crecimiento: el imperativo militar -su proclamación como naciones soberanas redujo las posibilidades de conflicto bélico-, y el imperativo económico -la abundante fuente de financiación que supuso la ayuda externa redujo los incentivos para crear riqueza-. Esta doble razón derivó en una relación distinta entre las élites políticas y la ciudadanía, y mermó los incentivos para crear instituciones “liberales”, los alejó de las formas políticas democráticas y los condujo a la inestabilidad macroeconómica (Bates, 2004; López y Lizárraga, 2006).

Con la misma metodología, y para la época que nos ocupa, España sería un caso canónico. El arquitecto que produjo un vasto imperio era un “montaje destartado”, que no supo aprovechar la fortuna de poseer una rica economía extractiva. Las continuas remesas de metales preciosos la llevaron a no promover el desarrollo de manufacturas ni fomentar la expansión de empresas mercantiles dentro de su imperio europeo (Anderson, 1984). Pero, su incidencia política fue más importante si cabe, puesto que la riqueza obtenida de las minas americanas sustituyó a la tributación interior y evitó a los gobernantes gran parte de las negociaciones que generaron los derechos de los ciudadanos y limitaron las prerrogativas del Estado (Tilly, 1990).

En definitiva, el institucionalismo de “elección racional” profundiza en un aspecto olvidado por Buchanan (1975) en su Teoría del Estado, cual es el origen histórico del Estado y su evolución, haciendo referencia a un modelo racional de comportamiento individual, a partir de un “Estado de naturaleza” libre de instituciones (Hodgson, 2001). Partiendo de una situación de equilibrio hobbesiano (estado de naturaleza precontractual) en el que los individuos alcanzan una situación superior a la de la anarquía mediante un contrato social (creación de derechos de propiedad), se sostiene que los mercados eficientes requieren un gobierno que no sólo especifique y haga cumplir una serie de derechos de propiedad sino que también disminuya progresivamente los costos de transacción. El problema del análisis es que olvida que la violencia a veces no es producto de la problemática interna, sino de los países europeos que la ejercieron para apoderarse de recursos y mercados. Bates, en concreto,

analiza sociedades aisladas donde los miembros domestican o no la violencia, invierten o no, y considera a las gentes del pasado como individuos motivados por el cálculo racional (Jenkins, 2009).

Por otro lado, y pese a que la explicación institucionalista se ha desenvuelto recientemente en el terreno de la colonización, en dos líneas que Coastworth (2008) ha llamado “economía política de la conquista” y “economía política del fracaso económico”, en las narrativas sobre el nacimiento y evolución de la civilización occidental se sigue ignorando la historia colonial, en unos casos; y en otros, se cae en la tentación de presentarla como la historia de la pacificación, de la puesta en valor de territorios vacíos y de la creación de instituciones. Sin embargo, la Guerra, la piratería, el contrabando, la caza y trata de esclavos, y el fanatismo religioso eran el signo de los tiempos (Zuleta, 2004), de la “recíproca producción histórica de América y Europa Occidental” (Quijano, 2009). La “Carrera de Indias” es la expresión que define esta época y abarca la trama de relaciones económico-comerciales, ideológicas, culturales y político-sociales entre el Nuevo Mundo y los países europeos, que incluían los flujos de bienes materiales, hombres y mujeres, esclavos, dinero, capital y migración; la competencia geopolítica, los monopolios, las instituciones y todo tipo de relaciones que se desarrollaron durante más de tres siglos entre la metrópoli y el Nuevo Mundo (Albán, 2008).

El dinamismo colonizador tuvo su origen en la fragmentación política y los continuos conflictos bélicos dentro del sistema de estados nacionales, y la violencia es consustancial al ascenso del capitalismo. El Mercantilismo buscaba la prosperidad económica y el aumento del poder del Estado, y era muy “belicista” porque enfatizaba en la necesidad y utilidad de la guerra, como forma de expandir el poder estatal, de asegurar una dependencia tributaria, controlar un enclave económico, o un método de redefinir las relaciones políticas entre poderosos en los propios estados (Anderson, 1984). El mercantilismo conjugó una forma política, la monarquía absoluta, con la protección militar y naval de los monopolios comerciales, la conquista de América y el tráfico de esclavos (Amin, 2001). Sin la conquista y penetración en los mercados “subdesarrollados de ultramar” y la trata de esclavos que

transcurre en paralelo a la formación de los Estados, no se hubiera logrado tan alto nivel de crecimiento, porque se multiplicaron los intercambios de todo tipo de productos, a la vez que se garantizaba la circulación comercial con un flujo incesante de metales preciosos (O'Brien, 2004). Como escribiera Marx, en la etapa de la "acumulación originaria", el botín conquistado en las colonias se convertía en capital en la metrópolis.

Bibliografía

Albán Moreno, A. (2008), "El origen colonial de las diferencias del desarrollo entre países: el neoinstitucionalismo e Hispanoamérica", *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, nº 19, pp. 235-264

Amin, S. (2001), "Capitalismo, imperialismo, mundialización", en Fernando López Castellano (comp.), *Desarrollo: crónica de un desafío permanente*, Universidad de Granada, Granada, 2007

Anderson, P. (1984), *El Estado absolutista*, Siglo XXI, Madrid

Bates, R.H. (2004), *Prosperidad y violencia. Economía política del desarrollo*, A. Bosch, Barcelona

Buchanan, J. (1975), *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago

Chang, H-J., y Evans, P. (2007), *El papel de las instituciones en el cambio económico*, en Evans, P., *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Ilsa, Bogotá, pp. 217-273

Coatsworth, J.H. (2008), "Estructuras, dotaciones e instituciones en la historia económica de Latinoamérica", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, nº 19, pp. 3-23

Epstein, S. R. (2009), *Libertad y crecimiento. El desarrollo de los estados y de los mercados en Europa, 1300-1750*, PUV, Valencia

Goldscheid, R. (1926), "Estado, presupuesto público y sociedad. Esencia y cometido de la Hacienda Pública desde el punto de vista de la sociología", *H.P.E.* nº.58/1979, pp.334-367

Heckscher, E. F. (1983), *La época mercantilista. Historia de la Organización y las Ideas económicas desde el final de la Edad Media hasta la Sociedad Liberal*, F.C.E., México

- Hirschman, A.O. (1984), *De la economía a la política y más allá*, F.C.E., México
- Hodgson, G. M. (2001), "El enfoque de la Economía Institucional", *Análisis Económico*, nº 16, pp. 3-41
- Jenkins, K. (2009), *Repensar la historia*, Siglo XXI, Madrid
- Levi, M. (2006), "Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno", *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 14, pp. 9-40
- López, F. y Lizárraga, C. (2006), "Violencia, Instituciones y prosperidad: crítica a la <Economía política del desarrollo>", *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, nº 145, pp, 203-212
- North, D. C. (2000), "La evolución histórica de las formas de Gobierno", *Revista de Economía Institucional*, nº 2, 133-148
- Norh, D. C. (2007), *Para entender el proceso de cambio económico*, Norma, Bogotá
- North, D.C. y Thomas, R. P. (1990), *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, Siglo XXI, Madrid
- North, D. C., Weingast, B., y Summerhill, W. (2002), "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica versus Norte América", *Revista Instituciones y Desarrollo*, nºs 12-13, pp. 9-59
- O'Brien, P. K. (2004), "Colonies in a globalizing Economy 1815-1948", 2ª GEHN Conference, California
- Olson, M. (1993), "Dictatorship, Democracy and Development", *American Political Science Review*, vol 87, nº 3, 566-576
- Perrotta, C. (1997) "The Preclassical Theory of Development: Increased Consumption Raises Productivity", *History of Political Economy*, nº 29, pp. 295-326
- Quijano, A. (2009), "Las paradojas de la colonial/modernidad/eurocentrada", *Hueso Húmero*, nº 53, pp. 30-59
- Schumpeter, J. A. (1918): "La crisis del Estado fiscal", *H.P.E.*, nº.2, 1970, pp.145-169.
- Tilly, Ch. (1992), *Coerción, capital y los Estados europeos. 990-1990*, Alianza Editorial, Madrid
- Zuleta, E. (2004), *Conferencias sobre historia económica de Colombia*, Hombre Nuevo , Medellín

Fernando López Castellano
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Granada
e-mail: flopezc@ugr.es