

Por qué Fracasan los Países. Los Orígenes del Poder, la Prosperidad y la Pobreza, por Daron Acemoglu y James Robinson. Buenos Aires: Ariel, 2012, 608 páginas. ISBN 978-987-1496-66-2

Leonardo Ivarola, UBA-CIECE-CONICET

ivarola@economicas.uba.ar

El "gran problema" de la economía - *por qué algunos países son ricos y otros pobres* - no es un problema estrictamente económico, sino político. O al menos esta es la tesis central de Acemoglu y Robinson (A&R), quienes en casi seiscientas páginas de historia económica mundial ofrecen innumerables ejemplos de países tanto exitosos como fracasados en términos de crecimiento y desarrollo. Su causa no es atribuida a la cultura, a la geografía o a las fallas de mercado, sino a las instituciones económicas y políticas.

El caso de la ciudad de Nogales es el puntapié inicial de A&R. Nogales es una ciudad dividida por una alambrada. Del lado sur pertenece al Estado de Sonora, México; del lado norte pertenece al Estado de Arizona, Estados Unidos. En este último la renta media de un hogar es de unos 30.000 dólares anuales. La mayoría de los adolescentes van al instituto y la mayoría de los adultos tienen estudios secundarios. La población está relativamente sana, y tiene una esperanza de vida elevada de acuerdo con criterios mundiales. Muchos de los residentes son mayores de sesenta y cinco años y tienen acceso a programas de asistencia sanitaria. La ley y el orden es otro servicio de calidad. Los habitantes de Nogales (Arizona) pueden realizar sus actividades diarias sin temer por su vida o por posibles expropiaciones que podrían poner en peligro las inversiones en sus negocios y sus casas.

Del lado mexicano la vida es muy diferente. Aquí la renta media es aproximadamente una tercera parte de la que tienen en el lado norte. La mayor parte de los adultos de Nogales (Sonora) no poseen el título secundario. Las condiciones de la sanidad pública son deficientes, lo que significa que no es de extrañar que los habitantes de Nogales (Sonora) no

sean tan longevos como sus vecinos del norte. La ley y el orden están en peor estado aún. Hay mucha delincuencia, por lo que abrir un negocio resulta ser una actividad peligrosa. Para peor, el hecho de conseguir todos los permisos y sobornos solamente para abrirlo no resulta nada fácil.

Este caso pone en tela de juicio las hipótesis de la geografía y de la cultura. Entre un lado y otro de la ciudad no hay diferencias en el clima, en la situación geográfica ni los tipos de enfermedades presentes en la zona. Por otro lado, los orígenes de las personas de ambos lados de la frontera son muy similares. Los habitantes de Nogales (Arizona) y Nogales (Sonora) comparten antepasados, disfrutaban de la misma comida, música, etc. La respuesta no se encuentra en la geografía ni en la cultura, sino en las *instituciones*. Éstas crean incentivos muy dispares para los habitantes de las dos Nogales y para los emprendedores y las empresas que desean invertir allí.

En general, cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas por el Estado, aunque influenciadas muchas veces por los ciudadanos. El éxito/fracaso de las naciones depende de sus instituciones políticas, las que a su vez determinan las instituciones económicas. Estas últimas pueden ser de dos tipos: "inclusivas" y "extractivas". Las instituciones económicas inclusivas "posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea" (p.96). Las instituciones económicas inclusivas ofrecen una garantía al derecho de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y un conjunto de servicios públicos que proporcionan igualdad de condiciones para la realización de intercambios mercantiles, firmas de contratos, libertad de elección en las profesiones, etc. Ahora bien, todas estas cuestiones recaen sobre el Estado. Por lo tanto, el Estado está inexorablemente entrelazado con las instituciones económicas, como responsable de la ley y el orden, de garantizar el derecho a la propiedad privada y los contratos y, finalmente, como proveedor clave de servicios públicos de calidad.

Instituciones de este tipo pueden verse en países como Estados Unidos, Corea del Sur, Singapur, Australia, Reino Unido, Japón, Alemania, etc. En contraste, en países como Corea del Norte y países latinoamericanos o del África sub-sahariana las instituciones son diferentes. Por ejemplo, en Corea del Norte la propiedad privada no existe. El Estado, lejos de fomentar la igualdad de oportunidades y el desarrollo de ciertas libertades básicas, ha construido un sistema educativo para inculcar propaganda a favor del régimen dictatorial. En estos países las instituciones económicas son *extractivas*. Se las llama de esa manera ya que el objetivo de las mismas

consiste en extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a una elite acomodada.

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, estas instituciones económicas tienen su génesis en la política. Como en toda sociedad, siempre habrá pujas distributivas y de poder. Esto se expresa a través de conflictos sobre las instituciones, y lo que allí suceda dependerá de qué personas o grupos ganen en el juego político.

Las instituciones políticas de una sociedad son un elemento determinante del resultado de este juego. Éstas estipulan quién tiene poder en la sociedad y para qué fines puede utilizarse. Si el reparto del poder es restrictivo e ilimitado para unos pocos, las instituciones políticas terminarán siendo restrictivas. Esto permitirá que la elite acomodada pueda establecer instituciones económicas extractivas que garanticen un mayor enriquecimiento y poder a costa del resto de la sociedad. En cambio, las instituciones políticas inclusivas son aquellas que reparten el poder ampliamente en la sociedad y lo limitan a quienes lo ejercen. En lugar de concederlo a un individuo o a un pequeño grupo, el poder político reside en una amplia coalición o pluralidad de grupos.

Sin embargo, el pluralismo no lo es todo. También es menester un Estado centralizado. Un ejemplo revelador de ello es Somalia. En Somalia el poder político está repartido tan ampliamente, que de hecho no existe una autoridad real que pueda controlar o sancionar a alguien. La sociedad está dividida por grupos antagónicos cuyos poderes están limitados sólo por la disposición de armas. Al no contar con un poder centralizado que imponga el cumplimiento de la ley y el orden, el Estado somalí se ve incapacitado de dar cualquier tipo de apoyo a la actividad económica, al comercio o a la seguridad básica de sus ciudadanos. Así, para que una institución política pueda ser considerada inclusiva, ésta debe ser pluralista y estar suficientemente centralizada. Cuando alguna de estas condiciones no se cumplan, las instituciones políticas serán extractivas.

La sinergia que existe entre las instituciones económicas y las políticas es muy fuerte. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida, fijando pocos límites al ejercicio de su poder. Dicha elite es la que ejerce presiones para el establecimiento de instituciones económicas que les garanticen la extracción de recursos del resto de la sociedad. Las instituciones económicas inclusivas, a su vez, se forjan sobre bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas, las cuales limitan el ejercicio arbitrario del poder, al tiempo que lo reparten en la sociedad. Esta clase de instituciones conduce a un control del poder político a fin de que éste no pueda ser utilizado para establecer instituciones económicas

extractivas en beneficio propio. Finalmente, estas instituciones económicas inclusivas crean un reparto más equitativo de los recursos, facilitando la persistencia de las instituciones políticas inclusivas.

Para A&R existe un problema elemental, y es que siempre habrá disputas y conflictos sobre las instituciones económicas. Quienes tengan espíritu innovador y aspiraciones de progreso introducirán mejoras que conduzcan al crecimiento y al desarrollo de una nación. Empero, esto involucra un proceso de "destrucción creativa" o de reemplazo de lo viejo por lo nuevo. En otras palabras, se genera una transferencia de recursos de los negocios ya establecidos a los nuevos negocios. Esto no siempre es bienvenido, sobre todo por aquellos que se perjudican de la destrucción creativa. Si los perjudicados pertenecen a una elite acomodada, las trabas serán aun mayores. Por ejemplo, en los años previos a la revolución industrial, los gobiernos de muchos países europeos estaban controlados por aristocracias y élites tradicionales, cuya fuente principal de ingresos era la tenencia de tierras o los privilegios comerciales de los que disfrutaban gracias a los monopolios y a los aranceles impuestos por los monarcas. La revolución industrial cambió el rumbo de la historia para siempre: se llevó recursos de la tierra, reduciendo así las rentas de los terratenientes. Para empeorar las cosas de la elite acomodada, la urbanización y la aparición de una clase obrera y media con conciencia social también cuestionaba el monopolio político de las aristocracias terratenientes. Así, con la expansión de la revolución industrial, la aristocracia no sólo se vio perjudicada económicamente, sino también políticamente. Estas amenazas hicieron que, naturalmente, la aristocracia europea imponga notables oposiciones a la industrialización.

El crecimiento económico conducido por el mecanismo de destrucción creativa no resulta ser entonces un proceso de más y mejores máquinas, o de más y mejores personas con estudios, sino que también es un proceso *desestabilizador* asociado con una destrucción creativa generalizada. Por lo tanto, el mecanismo solamente avanza si no es bloqueado por los perdedores económicos y políticos. Con esto se da una respuesta al gran interrogante del libro: el fracaso de muchos países es producto de maniobras obstructoras de la elite en favor de la destrucción creativa. Las elites no tendrán incentivos en promover instituciones más pluralistas, ya que esto reducirá tanto su poder económico como político.

A&R no niegan que el crecimiento económico pueda darse bajo la presencia de instituciones extractivas. En tanto las élites puedan asignar recursos directamente a actividades de alta productividad que controlan personalmente, el crecimiento será una realidad. Sin embargo, éste es limitado, tanto física como temporalmente. Un ejemplo de ello es el proceso

de industrialización forzosa llevada a cabo en la Unión Soviética estalinista. Hacia finales de los años 20' la Unión Soviética impulsó una rápida industrialización basada en la transferencia de recursos de la agricultura a la industria. Las acciones tomadas por el gobierno involucraban medidas tales como aplicar impuestos elevados a la agricultura, abolir los derechos de propiedad privada de la tierra, que las comunidades rurales fuesen agrupadas en granjas colectivas gigantes dirigidas por el Partido Comunista, etc. El control sobre la producción agrícola facilitaba su adquisición forzosa por parte del gobierno a fin de utilizarla para alimentar a las zonas fabriles. Si bien las tasas de crecimiento del producto fueron notables durante los primeros años, el estado se llevaba tanto de lo que se producía que no había suficiente alimento para las comunidades rurales. Esto hizo que, en el transcurso de unos años, aproximadamente seis millones de personas murieran de inanición, al tiempo que cientos de miles fueran asesinadas o enviadas a Siberia durante la colectivización forzosa.

En este marco, A&R esperan un final no muy agradable para China. A&R consideran que, a pesar de haber introducido varias mejoras técnicas en los últimos treinta años, las bases institucionales chinas son extractivas. Específicamente, el crecimiento chino se basa no en la destrucción creativa, sino en la adopción de tecnologías existentes. Los derechos de propiedad tampoco son del todo seguros en China. El éxito empresarial depende fuertemente de los vínculos con el Partido Comunista. Las empresas que cuentan con el apoyo del Partido reciben contratos en términos favorables, pueden violar leyes y regulaciones con impunidad, expropiar tierras, etc. En contraste, quienes obstaculizan el plan del Partido quedan aplastados e incluso pueden ser encarcelados o asesinados. Si bien es cierto que China ha avanzado mucho en la implementación de instituciones inclusivas, A&R consideran que, de no hacer un salto hacia instituciones más inclusivas, el crecimiento de China no será sostenible a largo plazo.

Hasta aquí se ha hablado sobre las diferencias entre instituciones inclusivas y extractivas. Empero, una pregunta pertinente que se hacen A&R es la siguiente: *¿cómo perduran dichas instituciones?* A&R consideran que, en lo concerniente a las instituciones inclusivas, existe un proceso de retroalimentación positiva - o *círculo virtuoso* - que protege a estas instituciones frente a los intentos de socavarlas. "La lógica del círculo virtuoso procede, en parte, del hecho de que las instituciones inclusivas se basan en límites que se ponen al ejercicio del poder y en una distribución pluralista del poder político en la sociedad, consagrada en el Estado de derecho" (p.263). Ahora bien, este círculo virtuoso tiene lugar no sólo por el Estado de derecho y por un mayor pluralismo, sino también porque las propias instituciones políticas inclusivas permiten el surgimiento de instituciones económicas inclusivas. Puesto que las mismas conducen una

mayor equidad en la distribución de la renta y en las reglas del juego económico, se genera una barrera a la usurpación del poder en particular y al intento de socavar las instituciones políticas en general. Esto no implica de modo alguno que las instituciones inclusivas no sean reemplazadas en algún momento por instituciones extractivas. Siempre habrá fuerzas de poder que intentarán instaurar instituciones extractivas. Este desafío lo han enfrentado todas las sociedades a lo largo de la historia. Lo que sí debe decirse es que simplemente el círculo virtuoso refiere a un proceso de reforzamiento permanente de las instituciones inclusivas, refuerzo que se da gracias a una retroalimentación entre las instituciones políticas y económicas.

Y así como existe un círculo virtuoso, también existe un *círculo vicioso* que hace que perduren las instituciones extractivas. Al igual que los círculos virtuosos, los círculos viciosos no son irrompibles. Empero, por el proceso de retroalimentación negativa, éstos se van haciendo cada vez más resistentes. La lógica del círculo vicioso es fácil de entender: las instituciones políticas extractivas crean pocos límites al ejercicio del poder. Por ende, son muy escasas las instituciones que limiten el uso y abuso de poder por parte de las elites al mando. Y las instituciones económicas extractivas implican que se puedan lograr grandes beneficios y riqueza con el mero control del poder, expropiando los activos de otros, estableciendo monopolios, etc.

No obstante, existe otra faceta todavía más destructiva del círculo vicioso, y es que cuando las instituciones extractivas crean desigualdades enormes en la sociedad y una gran riqueza y poder ilimitado para los que poseen el control, habrá muchos otros que lucharán para hacerse con el control del Estado y las instituciones. Esto conducirá irremediabilmente a luchas internas y guerras civiles, las cuales destruirán la poca centralización estatal de dichas sociedades. Esta situación se refleja con claridad en varios países del África subsahariana, donde la falta de ley y de un Estado centralizado han llevado a estos países al caos total y a un estilo de vida cuasi-primitivo.

A pesar de lo anterior, A&R afirman que no deben perderse las esperanzas de alcanzar la prosperidad económica. Este molde puede "romperse". Sin embargo, hay una cuestión azarosa en ello. Países como Inglaterra, Estados Unidos o incluso Botsuana rompieron el molde y lograron instaurar instituciones inclusivas. Esto en buena parte obedece a que los partidos de turno participaron activamente en el desarrollo de tales instituciones. No había un interés directo en crear un régimen dictatorial o en extraer recursos de la población. El devenir circunstancial de la historia favoreció a Botsuana y no a Etiopía o a Somalia, porque sus dirigentes políticos prefirieron la democracia y el crecimiento y desarrollo de la nación. Un caso particular lo ocupa la extracción de diamantes. En Botsuana, dicha extracción constituye una base económica importantísima para invertir en obras de

infraestructura, mejorar la calidad sanitaria y educativa, etc. En Somalia, así como en otros países de África subsahariana, la extracción de diamantes ha conducido a una feroz pelea de todos contra todos.

No hay una receta para la prosperidad, y A&R son conscientes de ello. Sin embargo, A&R consideran que la clave es la existencia de un Estado centralizado y de una democracia pluralista. Es fundamental que el poder político esté suficientemente bien repartido en la sociedad, de modo tal que las elites no tengan tan fácil el trabajo de extraer los recursos del resto de la población. También es necesario un Estado centralizado, donde la ley y el orden se cumplan. Esto dará el puntapié inicial para el surgimiento de instituciones económicas inclusivas. Aquí es clave el rol de los *incentivos*. En una sociedad donde la propiedad privada no se respeta, las personas tendrán menos incentivos para trabajar y/o entrar en el mecanismo de la destrucción creativa.

El análisis de A&R es sumamente interesante e innovador, ya que la raíz de los problemas económicos no la hallan en aspectos geográficos o de mala implementación de la teoría económica, sino en la política. Es la política que se instaure la que creará instituciones económica inclusivas o extractivas. Más aun, las políticas económicas quedan en un segundo plano. No importa qué tantos esfuerzos se realicen al diseñarlas; si éstas se implementan en sociedades con instituciones extractivas, cualquier política económica será infructuosa. La clave del éxito y de la prosperidad no estriba entonces en implementar más y mejores políticas económicas, sino en implementar instituciones cada vez más inclusivas.