

# Por qué fracasan las naciones

## Conferencia Inaugural

Daron Acemoglu

Quisiera lograr dos cosas en esta exposición: poner los temas sobre la mesa y decir un par de cosas sobre el enfoque que junto a James Robinson hemos adoptado, luego de 15 ó 16 años de investigación, y que tratamos de sintetizar en nuestro libro. Y luego, poder presentar estas cuestiones a la luz del relevante tema del crecimiento económico para países de medianos ingresos como Argentina.

Las preguntas motivadoras, tanto para James como para mí, son en verdad centrales para la ciencia social en general. Muchos filósofos han escrito sobre las enormes diferencias en el ingreso per cápita; por qué algunas personas, algunos países, algunas regiones son pobres y otros son prósperos. Esto estaba en el corazón de la indagación de Adam Smith que llevó a “La riqueza de las Naciones” y que sustenta a la disciplina de la economía y muchas otras. Este dilema es mucho más profundo que cuando Adam Smith escribió su monumental obra. Cuando él reflexionaba sobre estas cuestiones, la brecha entre las naciones más ricas y más pobres era de un factor de cuatro o cinco. Hoy vivimos en un mundo mucho más globalizado, integrado y unificado, pero la brecha entre las naciones más ricas y las más pobres es de un factor de cuarenta y cuatro.

Entonces, ¿por qué algunas naciones han logrado el crecimiento económico mientras que otras no lo han logrado? Frente a estas preguntas tan importantes y definitorias, abundan las teorías. Y el motivo por el cual tratamos de entrar en este debate es que las teorías no nos parecen enteramente satisfactorias. Si nos fijamos en las páginas de muchas revistas tan respetables como *Nature* o *Science*, o periódicos y artículos académicos, veremos que mucha gente destaca la importancia de la geografía, aduciendo que factores climáticos, el entorno de las enfermedades, la disponibilidad de costas o la existencia de ciertos recursos son cruciales para configurar la posibilidad de desarrollo o no de una sociedad. En algunas versiones extremas de esta tesis, como por ejemplo la que sostienen economistas de la línea de Jeffrey

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Sachs, algunas zonas como África al sur del Sahara están prácticamente condenadas a la pobreza debido a sus geografías.

¿Podría ser el caso que América Latina o Argentina no son tan prósperas, no crecen tan bien como América del Norte por su geografía? Tal vez. Yo voy a sostener que éste no es un modo muy conducente de encarar el tema. Pero más popular aún es una idea que ha captado la imaginación de los científicos sociales desde que Max Weber comenzó a desarrollar sus teorías vinculando el éxito económico y la actividad económica con la cultura. Max Weber en su famoso ensayo *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* sugirió que la ética protestante era uno de los factores que hacía que la gente fuera emprendedora, ahorrara o invirtiera. Pero desde entonces se han articulado muchas versiones diferentes de esta historia. Algunas personas enfatizan características amplias culturales de grupos idiomáticos o étnicos o factores nacionales. Algunas personas aducen que Haití sucumbió cuando fue sacudido por el terremoto, un hecho muy conocido que se divulgó en todos los medios, por su ánimo cultural hacia el trabajo y la innovación. Muchos aducen la existencia de barreras culturales hacia el desarrollo en África al sur del Sahara y otro elemento popular que probablemente conozcan es que gran parte de la literatura historiográfica y de la ciencia social establece un contraste entre el norte y el sur en este continente en términos de su cultura. Tal vez es la cultura ibérica y latina en América del Sur la que frena su desarrollo y si pudiera tener las mismas características culturales, valores y creencias que su contraparte anglosajona en el norte, todo sería muy distinto.

Yo también diría que tampoco es un enfoque o descripción particularmente saludable ni es útil para entender la historia o conjeturar sobre la realidad. Otra idea popular es vincular la cuestión con el liderazgo iluminado. La teoría sostiene que los líderes que tienen la visión correcta del mundo, a la vez tienen los asesores correctos que les sugieren hacer las cosas correctas, y hacen lo correcto. Por otro lado, aquellos que son esclavos de algunas teorías incorrectas hacen cosas incorrectas, y esas cosas correctas o incorrectas se traducen en grandes diferencias en cuanto al ingreso per cápita o a la prosperidad. Esta visión tiene algunas cosas en común con la que voy a desarrollar, enfatizando las políticas, las organizaciones institucionales y sociales y las opciones que eligen los individuos.

Sin embargo, voy a tratar de sostener que el liderazgo iluminado es importante, al igual que las ideas. Pero en última instancia sólo concentrarse

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

sobre ellos va lograr que parte de la historia esté bastante desacertada, ya que cuando se cometen errores, cuando se adoptan instituciones y políticas que no alientan el crecimiento económico, no es por error sino por deseo.

Entonces, ¿cuál es el enfoque que con James desarrollamos? En esencia es muy sencillo ya que consideramos que el crecimiento económico sostenido tiene raíces muy simples: las sociedades que poseen lo que nosotros llamamos instituciones económicas inclusivas están mejor posicionadas para el crecimiento económico sostenido. Y ese crecimiento económico va a seguir a las instituciones económicas inclusivas. Estas instituciones inclusivas a la vez son acuerdos que logran dos cosas al mismo tiempo. Por un lado, brindan incentivos para que las personas emprendan todo tipo de actividades económicas: inversiones en capital humano, inversiones en empresas, innovación y progreso tecnológico; mientras que al mismo tiempo brindan oportunidades para una masa amplia de personas en la sociedad. De modo que incentivos y oportunidades deben ir de la mano.

Estas instituciones son generalmente caracterizadas por la aplicación de garantías sobre la propiedad privada. Si no hay garantías sobre la propiedad privada y si estamos bajo la constante amenaza de expropiación, como empresa o como individuo, nunca tendremos los mismos incentivos para invertir. Requieren que las personas tengan acceso a un sistema judicial imparcial que va a sostener los contratos ejecutados por las personas y empresas para beneficio mutuo. De modo que se pueden ejecutar contratos financieros, o de emprendimientos o con los proveedores. De igual modo, estas instituciones deben ser instituciones que brindan a las personas la libertad para elegir las ocupaciones y negocios que quieran desarrollar. Si las personas se ven conminadas a elegir determinadas ocupaciones o negocios y no se les permite elegir otros, esto no va a ser coherente con estos incentivos y oportunidades. Tan importante como esto, es que el Estado y la sociedad en general tienen que brindar los servicios públicos, el sistema educativo y el entorno regulatorio apropiados como para garantizar un campo de juego nivelado. Las sociedades en que sólo unos pocos privilegiados logran acceso a la educación, acceso a derechos de propiedad y a la justicia nunca serán inclusivas porque no aprovechan el 80% o 70% del talento que tienen para la actividad económica, la innovación y la inversión.

Las instituciones económicas extractivas son diametralmente opuestas a las instituciones económicas inclusivas en el sentido de que no brindan incentivos ni oportunidades para la mayoría, no garantizan la propiedad

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

privada, no resguardan los contratos, no tienen un sistema judicial imparcial y ciertamente no tienen un campo de juego nivelado (de hecho, su campo de juego es muy inclinado) y favorece a unos pocos en detrimento del resto. Por cierto, la expresión “instituciones extractivas” tiene un doble sentido para nosotros: uno tiende a pensar en instituciones y acuerdos que extraen recursos del suelo pero lo que es más importante, también nos deben remitir a acuerdos que extraen recursos de algunos para el beneficio de otros. De modo que lo que tratamos de sostener y documentar en el libro es que las instituciones económicas extractivas, aunque a veces cuando extraen algún producto valioso o minerales como petróleo, porotos de soja u otro tipo de recursos naturales, potencialmente no son incongruentes con el crecimiento económico sostenido, nunca van a apuntalar el crecimiento económico sostenido porque no generan incentivos y oportunidades para la innovación, la destrucción creativa, el progreso tecnológico, todos ellos elementos necesarios para el crecimiento económico.

Entonces, ¿por qué existen estas instituciones extractivas? La respuesta en relación con el tema del liderazgo iluminado que acabo de abordar es que no es por error. No es que los líderes están confundidos sobre si es bueno para la sociedad en su conjunto o para el desempeño económico forzar a las personas a la esclavitud en vez de darles libertad y oportunidades. Sino que tienen intereses diferentes: eligen las instituciones extractivas porque son las que les aportan beneficios a ellos. Los líderes, políticos o económicos, que nosotros llamamos en el libro la “élite política o económica”, son los políticos poderosos que tienen un poder desproporcionado para configurar las instituciones de la sociedad, y cuando lo hacen, tienden a hacerlo para su propio beneficio y a expensas de la sociedad. Ahora, esta descripción ya destaca el hecho de que esta historia va a ser profundamente política. No se puede entender las cuestiones involucradas sin pensar en quién detenta el poder político y cómo ese poder político se expresa e implementa. Si la élite política no hubiera tenido el poder de conformar las instituciones de la manera en que deseaba, no hubiera funcionado de la misma manera.

Por este motivo, en el centro de nuestra teoría se encuentra la relación simbiótica entre las instituciones políticas y económicas. Las instituciones económicas que he descripto no existen en un vacío, ya que tienen que guardar coherencia con las instituciones políticas; y las instituciones políticas en sí también se distinguen entre inclusivas y extractivas. Las instituciones políticas inclusivas son aquellas que tienden a respaldar, por lo general

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

aunque no siempre, a instituciones económicas inclusivas. Suelen ser las que tienden a sostener este campo de juego nivelado que he explicado. Entonces, las instituciones políticas inclusivas son aquellas que distribuyen ampliamente el poder político en la sociedad, en vez de monopolizarlo en manos de unos pocos, y colocan restricciones sobre el ejercicio de este poder. También requieren cierta centralización del Estado de modo que haya ley y orden, y que el Estado tenga la capacidad de brindar los bienes públicos, de modo que la actividad económica pueda cumplir ese papel positivo que debe cumplir.

Sin embargo, lo que es más crucial, es que el Estado precisa tener restricciones y el poder político debe distribuirse ampliamente. Sin embargo, la mayoría de las instituciones políticas, al igual que las instituciones económicas, se apartan de esto. Las instituciones políticas extractivas, que son muy comunes en la historia, concentran el poder político en manos de unos pocos y no ponen ninguna restricción al ejercicio del poder. Típicamente, las instituciones económicas extractivas tienden a respaldar este tipo de instituciones. Tomemos un ejemplo simple para entender esto: el caso arquetípico de las instituciones económicas extractivas, que sería la esclavitud. En un sistema de esclavitud, las personas no tienen ni los derechos más básicos sobre la propiedad ni sobre su trabajo. Ciertamente no tienen libertad de elegir su ocupación y se ven forzados a trabajar en ciertas ocupaciones con salarios muy bajos en condiciones insalubres. Por supuesto, las oportunidades están muy estrechamente concentradas y es un campo de juego extremadamente inclinado.

Barbados en el siglo XVII, cuando más del 80% de la población era esclava con expectativa y calidad de vida muy baja, es un claro ejemplo de esto. La población restante estaba constituida por colonos blancos y otros de diversas razas, pero la sociedad no era dominada sólo por este 15% o 20% de la población, sino por los pocos terratenientes que eran dueños de la mayoría de las tierras. Ellos eran los beneficiarios directos de la esclavitud fabricando azúcar y haciendo así de Barbados uno de los lugares más ricos del mundo.

Éste era el sistema económico, pero ¿cuál era el sistema político que lo sustentaba? Uno construido sobre la coerción, porque los esclavos no querían trabajar deslomándose tantas horas y con tan bajo salario y nivel de alimentación. Entonces era una sociedad jerárquica coercitiva. ¿Quiénes estaban en la cúpula de esta sociedad? Los mismos terratenientes que domina-

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

ban económicamente también dominaban políticamente. Provenían de estas pocas familias que eran los grandes terratenientes. Consideren los jueces de la isla, si se quería un poder judicial imparcial, pues bien, eran provenientes de las mismas familias, y en caso de conflicto, fallaban a favor de ellas y en contra del resto de la sociedad. Consideren que los comandantes militares tan cruciales para mantener el orden en la isla, también provenían de esas mismas familias. De modo que éste es el ejemplo perfecto de instituciones políticas y económicas extractivas que se respaldaban mutuamente y que por supuesto, condenaron a Barbados a muchos siglos de subdesarrollo.

Ahora bien, les he proporcionado ciertas explicaciones básicas sobre cuál es nuestra tesis, y he sostenido al comienzo que las explicaciones alternativas no ayudan tanto y, sin embargo, esta que aquí presento sí lo hace. Pero, ¿por qué ustedes deberían creerme? Bueno, es imposible para mí proporcionar las pruebas en estas líneas, pero parte se encuentra contenida en el libro y otra parte se encuentra en artículos académicos que James y yo hemos escrito con diversos coautores. Pero lo que puedo hacer es contarles sobre un ejemplo histórico en particular, que al menos ejemplifica por qué las explicaciones que estoy proponiendo son lógicamente coherentes y por qué en un caso histórico importante parecen funcionar conforme a lo que he sugerido, de modo que tal vez los aliente a leer más sobre el resto de las cuestiones.

Para realizar este cometido, me voy a concentrar en América Latina y América del Norte, ya que probablemente sea lo que más los motive para comparar. De hecho, qué mejor lugar para comenzar que el comienzo de la colonización de América Latina, cuando el conquistador español Juan Díaz de Solís desembarcó no tan lejos de aquí en 1516. De modo que él fue uno de los primeros en llegar, antes que Cortés y Pizarro, para tratar de comenzar la colonización de América Latina. Tenía el modelo de colonización muy similar al que luego Cortés y Pizarro perfeccionarían, aunque no fuera tan famoso, y llegó no tan lejos, con un puñado de soldados y orfebres ¿Por qué? Porque el modelo español de colonización estaba basado en el uso de la coerción para capturar personas y obligarlas a trabajar y obtener metales para sí mismos y la Corona. Para ello se precisaban soldados y orfebres. Pero había algunas sorpresas desagradables que esperaban a Juan Díaz de Solís. En lugar de civilizaciones fabulosas dispuestas a cooperar o ser capturadas por él, cuando llegó a lo que es Uruguay hoy, fue recibido por charrúas, una tribu de indios cazadores recolectores, nómades, de sociedad no jerárquica, y ampliamente distribuidos. Y en lo que sería el norte de la Argentina

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

actual estaban los querandíes, que eran muy similares. Ni los querandíes ni los charrúas fueron muy cooperadores con los españoles. Los españoles trataban de capturarlos y ellos se escapaban, al enfrentarlos luchaban para defenderse y cuando fueron capturados, no podían trabajar la tierra, porque no tenían experiencia en sociedades jerárquicas (no tenían experiencia con la agricultura) de modo que la situación no era favorable.

En esta instancia, Juan Díaz de Solís fue condenado a ser una nota al pie en la historia, ya que fue matado a garrotazos por los charrúas. El resto de los españoles estaba en dificultades, si bien Pedro de Mendoza, mientras tanto, había fundado la ciudad de Buenos Aires. Claramente, no estaban preparados en absoluto para cultivar alimento por sí mismos, aunque como bien saben, esta zona es extremadamente fértil y era un lugar maravilloso para que los españoles se asentaran.

Sin embargo, decidieron que no iba a funcionar y cuando estaban a punto de rendirse, más de la mitad murió de inanición. Aunque la tierra era fértil, no lograron hacer que los indios cultivaran alimentos para ellos ni tampoco lo pudieron hacer por sus propios medios. Pero fueron ayudados, no por la población local, sino por otro español, Juan de Ayolas, quien navegó por el río Paraná hasta Asunción. Ayolas encontró a otra tribu de indios (ni los querandíes, ni los charrúas, sino los guaraníes) que ya eran sedentarios y habían desarrollado su propia estructura jerárquica. Esto era lo que los españoles buscaban. Inmediatamente capturaron a las élites guaraníes, se declararon a sí mismos la élite, tomaron las instituciones guaraníes, y establecieron un sistema que les permitió ganar dinero y sobrevivir durante muchas décadas. Con los guaraníes experimentaron algunas de las primeras instituciones económicas que perfeccionarían más adelante: la Encomienda (tierras con mano de obra forzada) con otros sistemas de reclutamiento de mano de obra forzada como el Repartimiento o más adelante, el que tomaron de los Incas, la “Mita”.

Todas estas características según podemos ver son la antítesis de las instituciones inclusivas. Se basan en la coerción, en que un grupo de personas concentra todo el poder y ordena a los otros qué hacer, bajo amenaza de fuerza. El resto de la historia es por supuesto también muy interesante. Las instituciones no son estacionarias, evolucionan y llegan a ser muy diferentes en distintas partes de América Latina, pero permítanme avanzar noventa años más, y dirigirme al norte, a la colonización de América del Norte.

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Tal vez fue muy distinta por el hecho de que fue realizada por los ingleses y era una cultura diferente con un entorno geográfico diferente. Y por supuesto, hay ciertas diferencias, que son interesantes por las similitudes que subyacen a estas diferencias. En 1607, tres barcos se enviaron bajo fletamento desde Londres mediante la Virginia Company para comenzar la colonización de Virginia, Jamestown. No eran propiedad de la Corona sino de una compañía bajo contrato que maximizaba las utilidades para el grupo de accionistas de Londres, que tenía exactamente el mismo objetivo que la Corona: ganar dinero de la colonia. Algunas personas invirtieron enormes cantidades de dinero en esta empresa para poder obtener beneficios en el futuro. Y los tres barcos estaban llenos de... ¡adivinaron! ¡Soldados y orfebres! ¿Por qué?

Aunque tenían una cultura diferente y un rey distinto en su patria, estaban motivados por las mismas cosas que motivaban a los españoles y tenían exactamente el mismo modelo de colonización que los españoles: ir con una fuerza abrumadora, capturar a los indios, ponerlos a trabajar, tomar los metales valiosos y ganar dinero para ellos mismos y para su compañía. Los ingleses estaban haciendo esto noventa años más tarde, pero el objetivo era el mismo. En este caso no lo hacía la Corona directamente, pero sí indirectamente, para la Virginia Company. Cuando llegaron en 1608 a Jamestown, rápidamente se dieron cuenta de lo mismo que Juan Díaz de Solís: no era una gesta fácil porque, una vez más, no encontraron a los incas, aztecas o guaraníes, sino a una tribu de indios cazadores y recolectores de población muy dispersa. Y exactamente como había ocurrido con Juan Díaz de Solís, Pedro de Mendoza y sus hombres, los indios no querían cooperar, no querían cultivar alimentos para ellos, no querían comerciar y los ingleses empezaron, lentamente, a morir de hambre. Cerca del 50% de la población se extinguió, como los españoles. Cuando estaban a punto de desistir, fueron salvados por una variedad de accidentes y por el pensamiento creativo de John Smith.

Los españoles pudieron abandonar Argentina y Uruguay por un tiempo, e ir a Paraguay a las tierras incas, aztecas, y luego volver a colonizarlos. Pero alrededor de Virginia, de hecho en toda América del Norte, no había organizaciones jerárquicas de población densamente asentada que pudieran conquistar fácilmente. De modo que los ingleses tuvieron que formular una segunda estrategia: “Bien, no podemos capturar a la población nativa para obligarla a trabajar, explotarla y extraer de ella riqueza; entonces, están

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

todos los pobres de Europa que se están muriendo, traigamos a algunos de ellos y nos ayudarán, harán el trabajo, cultivarán la tierra bajo coerción y nosotros -los gobernadores, capitanes y soldados y accionistas de la Virginia Company- podremos ganar dinero”. Para darles una idea del tipo de sociedad que tenían en mente, voy a leer parte de las leyes que el Gobernador de la Virginia Company de ese momento, Sir Thomas Dale, y su vice gobernador, Sir Thomas Gates, promulgaron. La ley establece:

“Ningún hombre ni mujer huirá de las colonias hacia las comunidades indias bajo pena de muerte. Quien robe una huerta, pública o privada, o un viñedo, o quien robe espigas de maíz, será castigado con la muerte. Ningún miembro de la colonia venderá ni dará ningún producto básico de este país a ningún capitán, marino o navegante, para transportar fuera de la colonia o para su propio uso personal, bajo pena de muerte”.

De modo que, cuando leemos esto, nos impactan dos cosas. En primer lugar, éste ciertamente no es el tipo de sociedad que a veces oímos describir respecto de América del Norte, que supuestamente era una sociedad libre y conciliadora, basada en el consenso. Para nada en absoluto. Se trataba, por el contrario, de una sociedad construida en base a la fuerza, a la coerción y muy similar a la que crearon los españoles. No tuvieron las opciones de hacer lo que hicieron los españoles, pero a pesar de ello, trataron de buscar alternativas creativas. Más aún, esta fuerza no era arbitraria, había un método en ella, y el método consistía en ejercer extracción sobre el recurso escaso de ese momento (como el escaso recurso de Juan Díaz de Solís): la mano de obra.

Por lo tanto, lo más importante para proteger era la mano de obra. Había que amenazar al núcleo de trabajadores con las penas más duras para que no intentaran fugarse. La mano de obra no ejercía intercambio con otros, y por lo tanto, era privada de la renta que lograría de los productos que cultivaba. Pero a pesar de ello, del mismo modo que Juan Díaz de Solís no pudo lograr el éxito con los charrúas y los querandíes, la Virginia Company tampoco fue exitosa. El tema de la frontera abierta generaba la capacidad de irse a vivir con los indios (cosa que muchos colonos hicieron) además de la perspectiva de poner una granja lejos de la autoridad de la Virginia Company (que era demasiado fuerte). Sin embargo, a pesar de las amenazas, la gente continuó desertando, de modo que poco tiempo después, tan solo once años luego de la fundación de la colonia de Jamestown, la Virginia Company decidió que su segunda estrategia tampoco había sido exitosa.

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Entonces a esta altura hicieron algo distinto. Se les ocurrió una tercera estrategia, que fue la primera en su especie. Dijeron: “Bien, no vamos a poder conminar a los indios locales, no vamos a poder conminar a los más pobres que trajimos desde Europa para officar de sirvientes, en lugar de ello, les vamos a dar incentivos”. De modo que por primera vez introdujeron, en 1618, un sistema que se denominó *head right* (sistema de reparto de tierras por cabeza) y que daba derecho a la propiedad privada de la tierra. Antes de este momento, no había ninguna propiedad privada sobre la tierra. Bajo la Corona española tampoco había propiedad privada sobre la tierra, porque estaba todo controlado mediante un sistema jerárquico y los derechos al usufructo eran asignados mediante la Encomienda. Bajo esta nueva modalidad, cada colono recibía 50 acres de tierra con la perspectiva de otros 50 acres adicionales si podían lograr la productividad de la primera tierra. Según el sistema de reparto de tierras, tenían derechos de propiedad plenos sobre los alimentos que cultivaban en sus tierras. Podían, además, desarrollar el cultivo que quisieran.

A partir de ese momento, tenían su propio emprendimiento y podían venderlo a quien quisieran, sólo había una trampa. Tan solo un año antes, Sir Thomas Dale y Sir Thomas Gates habían dicho que si uno comerciaba una espiga de maíz con un marino sería colgado en la horca. Y un año más tarde dijeron: “Ahora les vamos a otorgar derechos de propiedad plenos, pueden hacer lo que deseen”. ¿Un colono cualquiera confiaría plenamente? ¿O tendrá ciertas dudas en su mente respecto de lo que la Virginia Company va a hacer cuando decida ejercer su poder crítico de manera diferente? Ésa fue la trampa, pero no tardaron mucho en resolverla tampoco. Un año más tarde de la creación del sistema de reparto de tierras, llegó una segunda innovación: la Asamblea General. La Virginia Company esta vez dijo: “Tampoco queremos el poder político, vamos a ceder ese poder político a los colonos, que podrán tomar sus propias decisiones. Ellos son los que van a ejercer el poder político”.

Ahora bien, este último episodio es muy útil en esencia, porque ilustra varias de las cosas que quiero transmitir. Primero, uno ve en la dinámica de la colonia de Virginia, en Jamestown, las retroalimentaciones entre las instituciones económicas y políticas. Las instituciones económicas inclusivas realmente necesitaron a las instituciones políticas inclusivas bajo la forma de Asamblea General. Y uno ve que esto continúa a lo largo de la historia de América del Norte. Tanto las instituciones políticas como las económicas

se vuelven más inclusivas a lo largo del tiempo. Tenemos otros sistemas de propiedad privada, sistemas de patentes, derechos sobre la propiedad industrial, se desarrollan nuevos sistemas tributarios, se distribuyen nuevas tierras de manera equitativa a terratenientes gracias a la “Ley de Homestead” (terrenos cedidos a los colonos con la condición de que los trabajasen). Al mismo tiempo, se disemina el poder político, no exento de conflictos y máculas como la esclavitud y toda la guerra civil, pero la trayectoria general es hacia instituciones más inclusivas sobre ambos frentes, no sólo en uno de los frentes. En segundo lugar, ilustra por qué las diferencias institucionales son mucho más satisfactorias a la hora de explicar las grandes diferencias que han surgido en este continente. De hecho, al reflexionar sobre ello veremos que la geografía, la cultura, los líderes iluminados, no tienen nada que ver con los orígenes que les he referido.

¿Qué ocurre con la geografía? ¿Podría haber tenido algo que ver? Yo creo que no, lo que se muestra muy claramente aquí es que no había grandes diferencias en la fertilidad de la tierra. La tierra de Virginia era fértil, la tierra de las pampas a donde llegó Juan Díaz de Solís era fértil, Buenos Aires es una ciudad maravillosa, como todos ustedes saben. Pero no es lo que buscaban los europeos. No buscaban sólo tierra fértil, sino tierra fértil con una mano de obra que pudieran forzar. Y las decisiones se tomaban en base a dónde estaba esa mano de obra y cuánto colaboraba. De hecho, es una tesis notable sugerir que el motivo por el cual América del Sur es pobre radica en su geografía. Porque de hecho, cuando llegaron los europeos, los lugares que eran más prósperos, más civilizados, con civilizaciones más complejas, estaban todos en América del Sur. En el momento en que llegaron los europeos estaba en los Andes el Imperio Inca, en el Valle de Méjico el Imperio Azteca, o unos cientos de años antes los Mayas en América Central. Éstos son los lugares que pudieron desarrollarse porque lograron muy elevados índices de productividad agrícola, mientras que América del Norte no lo logró. De modo que si hubo algo que condenó a estos lugares a bajos índices de productividad agrícola ¿cómo fue posible que surgieran estas enormes civilizaciones en estos mismos lugares? En la actualidad, lo que vemos en las Américas en general es una inversión, una inversión de las calificaciones o rankings entre las regiones que son pobres y las regiones que son ricas, y que no se debe por supuesto a la geografía, sino al hecho de que hay distintas instituciones que los europeos impusieron y tuvieron que imponer por las dinámicas que acabo de explicar.

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Con respecto a la cultura, ¿puede remitirse a una diferencia cultural? ¿Al hecho de que los españoles eran católicos, le rezaban a un dios distinto y tenían una cultura distinta? De hecho así era. Tenían una gastronomía diferente, distintas maneras de comunicarse y un idioma diferente, le rezaban a su Dios de manera distinta al resto, pero nada de esto importaba. Como este episodio claramente demuestra, esa cultura era totalmente secundaria. Lo que querían hacer era idéntico, cómo lo organizaron tenía algunas diferencias, pero para todos los fines prácticos, era esencialmente idéntico.

Más aún, cuando encontraron condiciones similares en el terreno, por ejemplo en el Caribe, desarrollaron instituciones notablemente similares: la esclavitud y el trabajo forzado en base a las mismas instituciones políticas y económicas y los mismos patrones comerciales. Pero divergían en Virginia, luego más tarde en Massachusetts, luego en Pensilvania y más adelante en Maryland, respecto de lo que hicieron con los guaraníes, aztecas e incas, porque las condiciones en el terreno eran distintas, y eso los obligó a divergir.

¿Tuvo que ver con el liderazgo? ¿La Virginia Company con Sir Thomas Gates y Sir Thomas Dale eran mejores visionarios que Cortés, Pizarro, Ayolas y Mendoza? ¡Absolutamente no! Esto no tiene nada que ver tampoco. De hecho, Sir Thomas Gates y Sir Thomas Dale fracasaron. Fueron los peores líderes a los ojos de sus jefes, porque fallaron en lo que tenían que lograr, mientras que Cortés y Pizarro fueron exitosos. Y Sir Thomas Gates y Sir Thomas Dale no eran para nada visionarios. Lo que querían hacer era exactamente lo mismo y lo hicieron exactamente de la misma manera, pero como las condiciones fueron diferentes fueron condenados al fracaso.

De modo que creo que verdaderamente tenemos que entender las instituciones y la política de las instituciones para poder empezar a pensar en los orígenes de estas enormes diferencias que vemos a nuestro alrededor.

Una cosa que no he mencionado es cómo estas instituciones persisten. Por supuesto, las instituciones que Cortés, Pizarro y Ayolas establecieron ya no existen. Cada país en América Latina es independiente, ningún país tiene un sistema de trabajo forzado, aunque en lugares como Guatemala existiera hasta hace 50 años. Ningún país ha tenido Encomiendas por los últimos 400 años, todos estos sistemas han cambiado. Muchos países se industrializaron, muchos países pasaron a ser parte del sistema de comercio mundial. Pero no obstante, lo que tratamos de sostener en el libro es que esto es muy persistente en un sentido que depende mucho de la trayectoria.

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

No es que lo que hicieron los conquistadores españoles no haya cambiado, pero lo que hicieron los españoles allanó el camino hacia la manera en que las instituciones evolucionaron de allí en más e impactaron en la economía.

América Latina se independizó al igual que los Estados Unidos pero esas dinámicas de la independencia y las constituciones y cómo esas constituciones conformaron la vida política y económica fue muy diferente. En parte, debido al legado de estas instituciones y a los conflictos que esas instituciones y acuerdos políticos generaron en los 200 años anteriores. Entonces gran parte del libro se dedica a entender este proceso de cambio institucional.

Sin embargo, la otra cara de este proceso de cambio institucional es igualmente importante. Se trata del proceso mediante el cual las sociedades rompen el molde de las instituciones extractivas y se transforman en instituciones inclusivas. A cierto nivel, las Américas es un caso muy simple de abordar, y tal vez engañosamente simple, porque las instituciones fueron en gran medida conformadas por la intervención europea. Pero cuando miramos el resto del mundo vemos que la historia de las instituciones extractivas a veces se retrotrae a miles de años. Luego vemos muchos casos en los que, como el de Inglaterra o como el de Francia más adelante, en ocasiones las instituciones extractivas se transforman en más inclusivas y podemos observar esta dinámica. De modo que gran parte del libro se dedica a analizar este conjunto de temas. ¿Cómo se transforman las instituciones extractivas? ¿Qué fuerzas evitan que las instituciones extractivas se transformen? ¿Cuáles son los procesos sociales y económicos que generan círculos viciosos que hacen que sea muy difícil que se transformen?

En cambio, lo que voy a hacer en estas reflexiones finales será hablar sobre temas más actuales. Quiero traer el debate al presente. Esto es importante por varios motivos. El primero es que una reacción a lo que he explicado puede ser: “Bien, se trata de historia, y ocurren muchas cosas malas, muchas cosas raras, pero no tienen ninguna relevancia con lo que sucede hoy, en un mundo en el que la mayoría de los países son democráticos, donde no tenemos las mismas élites, y tal vez vivimos en un mundo más próspero y con políticos con mejores intenciones”. Lo que yo voy a sostener es que eso no es realmente cierto. Por supuesto que la forma de las instituciones económicas extractivas ha cambiado. Pero el contraste entre las instituciones extractivas e inclusivas persiste y tiene un impacto sobre la actividad económica y la cualidad emprendedora, la innovación y el progreso tecnológico. Lo que quiero señalar en primer lugar es que he brindado en estas líneas una

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

definición muy clara de las instituciones extractivas económicas. Mencioné la ausencia de garantía sobre los derechos a la propiedad privada, el campo de juego desnivelado, etc. entonces, ¿qué son las instituciones económicas extractivas? En el mundo actual, ¿cómo identificamos las instituciones económicas extractivas? Y un motivo por el cual no lo hice es que la manera principal en que pensamos sobre las instituciones económicas extractivas es que se distinguen por su función mucho más que por su forma.

Permítanme darles un ejemplo. Tomemos un par de países: Egipto bajo Mubarak, Corea del Norte, Uzbekistán, Guatemala. Si miramos los “detalles” de todos estos países, y sus instituciones económicas, son inmensamente diferentes. En algunos casos, tenemos un quiebre total de la ley y el orden. Durante mucho tiempo en Guatemala hubo una guerra civil y aún existen las mismas élites que dominaban la sociedad en la época de los conquistadores. En Egipto, existen empresas privadas pero todas dominadas por el partido PND, bajo el liderazgo de Mubarak y la milicia. Los empresarios están muy estrechamente conectados con el Gobierno y reciben los derechos monopólicos a la vez que son protegidos por el mismo. Este método es el único posible para hacer negocios en Egipto.

La educación fue igualmente desigual tanto en Egipto como en Guatemala. Luego observen a Corea del Norte: tenemos un conjunto de instituciones económicas totalmente distinto. No existe la propiedad privada, es un sistema comunista, sería muy arriesgado decir que hay similitudes formales entre el mercado de propiedad privada de Egipto y Norcorea. Fíjense en Uzbekistán, en un punto intermedio: ex país comunista y ahora supuestamente con un sistema de propiedad privada pero gran cantidad de trabajo forzado dirigido por el Gobierno.

Lo que yo sostengo es que si bien las formas de estos países y muchos otros son muy diferentes, todas estas características pueden considerarse dentro de la categoría de las instituciones extractivas. ¿Por qué? Esos “detalles” están allí para permitir que aquellos que tienen las conexiones políticas apropiadas como los militares y terratenientes en Guatemala, el partido comunista de Norcorea, la cúpula empresarial vinculada al partido PND del gobierno de Mubarak, o Islam Karimov y sus secuaces en Uzbekistán, se puedan beneficiar del poder político configurando el terreno económico. Y, en todos estos casos, lo han hecho con bastante éxito: el régimen de Mubarak ha durado más de treinta años, en Guatemala ha durado durante décadas, en Norcorea aún persiste, y en Uzbekistán también perdura.

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

De modo que, que aunque las formas sean bien distintas (no tenemos las instituciones económicas extractivas extremas como la esclavitud de Barbados, o las Encomiendas), siguen existiendo instituciones económicas extractivas. Una característica muy importante de estas instituciones económicas extractivas es el campo de juego desnivelado que crean: en muchas de estas sociedades sólo una fracción de la población tiene acceso a educación de alta calidad, a la capacidad de competir por los empleos más deseables y, ciertamente a, ser las empresas y emprendedores que van a promover la tecnología y capacidad productiva de la economía.

En todas estas sociedades las instituciones económicas extractivas están respaldadas por instituciones políticas extractivas. Sin el control político del partido comunista en Norcorea, el sistema económico de Norcorea que genera hambrunas cada tres o cuatro años y tiene un amplio sistema de trabajo forzado, no hubiera sido posible. Sin el control total de Islam Karimov sobre el poder político en Uzbekistán, no se hubiera podido dirigir un enorme sistema de trabajo forzado. Sin el control total de Mubarak sobre el sistema político y la milicia, no hubiera sido posible lograr un poder supremo en el frente económico. De modo que aún perduran las interacciones entre las instituciones políticas y económicas extractivas, aunque su forma sea algo distinta.

En el mundo no es todo blanco o negro. Cuando anteriormente comparamos a Estados Unidos con América Latina, dijimos “acá hay instituciones extractivas y acá hay inclusivas”. Por supuesto, esto no es así. Estados Unidos no tuvo instituciones plenamente inclusivas, ni tampoco América Latina tuvo las peores instituciones extractivas que podamos imaginar, todo es un matiz de grises. Sin embargo, las instituciones extractivas son marcos conceptuales que nos brindan un modo de conceptualizarlas. Y una de las dificultades es que muchos países son distintos de Egipto, Uzbekistán, Norcorea o Guatemala. Y hoy están basados en una combinación de instituciones, inclusivas y extractivas.

Muchos países de medianos ingresos como mi país (Turquía), Argentina, Méjico y Brasil, tienen una combinación de instituciones extractivas e inclusivas. De igual modo que los Estados Unidos en el siglo XIX y en gran parte del siglo XX. El tema es identificar dónde están los elementos inclusivos y extractivos, para luego identificar la dinámica política que respalda las distintas partes, y también entender de qué modo dichos elementos distorsionan las acciones económicas. Yo creo que una de las dificultades

## CRECIMIENTO Y DESARROLLO

para un país como Argentina o Turquía es que los consideramos a un nivel de ingresos que no está a un nivel inferior como Egipto o Norcorea, sino que son de ingreso medio porque los elementos inclusivos en esas sociedades e instituciones han generado cierto crecimiento. Y la cuestión es romper con esta trampa del mediano ingreso para poder pasar al nivel siguiente. La cuestión no es fácil.

Al principio dije que las instituciones económicas inclusivas son la mejor garantía para el crecimiento económico sostenido, aunque el crecimiento pueda darse aun con instituciones económicas extractivas. Esto es lo que llamamos en el libro “crecimiento extractivo”. ¿Cómo se da el crecimiento extractivo? El crecimiento extractivo sucede cuando el crecimiento es congruente con las mismas élites que se aferran al poder y se benefician a sí mismas a través de ello. Abundan los ejemplos de crecimiento extractivo. Por lo general se basan en dos patrones diferentes y complementarios. El primero es que puede basarse en la explotación de los recursos naturales. No hay otra manera de imaginarse cómo Qatar o Arabia Saudita se convirtieron en países de ingresos tan elevados sin pensar en el crecimiento extractivo. Poseen recursos naturales tan valiosos y los explotan de modo tal que aplacan a la población mientras que la pequeña élite es la gran beneficiaria.

El segundo modo en que puede darse el crecimiento extractivo es cuando puede lograrlo en base a la transferencia de conocimiento del resto del mundo de modo que no tenga que generar la innovación tecnológica o la destrucción creativa misma. Es lo que Rusia hizo en el siglo XIX y Austro-Hungría a fines del siglo XIX, en todos estos casos de arriba hacia abajo, defensivamente hasta cierto punto, y es lo que China ha venido haciendo en los últimos veinte años luego de la primera fase de su productividad agrícola. Ambos tipos de crecimiento extractivo son cruciales para entender por qué muchos países de medianos ingresos se encuentran donde están: Rusia, Argentina, Turquía, Méjico.

Quisiera concluir con una advertencia: el crecimiento extractivo también genera complacencia. Genera complacencia porque se basa en las opciones fáciles, y se puede lograr sin el dolor del cambio institucional. El cambio institucional es doloroso, fíjense lo que ocurrió en Francia luego de la Revolución Francesa: ochenta años de inestabilidad. Vean en lo que está pasando con la Primavera Árabe: no va a ser todo color de rosa durante décadas. Pero el cambio institucional a cierto nivel también es necesario si se ha de romper con la trampa del mediano ingreso. De modo que muchos países,

## LAS INSTITUCIONES Y EL CAMINO DEL PROGRESO

creo que Argentina incluida, pueden continuar con el crecimiento extractivo durante varios años pero no se va a traducir en crecimiento económico sostenible basado en la cualidad emprendedora y una fuerza laboral que es la mejor en lo que hace, basado en la innovación y en empujar la frontera tecnológica del mundo. Para ello, el país precisa lograr que sus instituciones sean mucho más inclusivas, y esto no será posible en tanto y en cuanto su política no sea también más inclusiva, y que vaya de la mano de la economía.