

SOCIEDAD Y ESTADO ANTE LA TESIS INSTITUCIONALISTA

A propósito del libro *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*

Pedro Brufao Curiel

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Extremadura

Parece que se extiende entre estudiosos y la sociedad en general el uso de las palabras «inclusivo» y «extractivo», empleados en relación con las instituciones y las élites que dirigen diferentes sociedades y países.

Estos términos gozan actualmente de gran predicamento en España gracias a su difusión por autores como César Molinas y, especialmente, a la publicación del libro de Acemoglu y Robinson *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*, que en su versión castellana apareció con el título *Por qué fracasan los países*. Esta obra ha sido calificada como una de las más influyentes en los últimos años, ha alcanzado una gran difusión y se ha traducido a una veintena de idiomas. Dicho predicamento e influencia en nuestro país no dejado de crecer, espolcados quizás por los efectos de la crisis económica y sus transformaciones sociales, así como por las perspectivas creadas ante las elecciones generales de diciembre de 2015, la crisis política en el seno de las instituciones de la Unión Europea y los problemas de respeto a los derechos fundamentales de algunos de sus países, especialmente Hungría y Polonia.

Analicemos, pues, lo que estos autores dicen. Acemoglu y Robinson son destacados

investigadores en el campo de la Economía y de la Ciencia Política. El primero, catedrático de Economía en el MIT, ha desarrollado su trabajo en torno a la relación entre estas dos materias, ámbito de investigación en el que destacan sus estudios sobre los orígenes económicos de la dictadura y la democracia junto con el análisis de las instituciones políticas y los mercados. Por su parte, el profesor Robinson sirve la cátedra de Gobierno de la Universidad de Harvard y se ha especializado en el estudio de la Economía Política y el Desarrollo, así como en los efectos económicos a largo plazo de fenómenos como la esclavitud, el ejercicio del poder y la asignación de derechos de propiedad.

La tesis institucionalista analiza las causas de las enormes diferencias en ingresos y desarrollo que existen entre los diversos países del mundo y sus efectos sociales, políticos y económicos. Sitúan en sus extremos a los Estados Unidos, Alemania, los países nórdicos y el Reino Unido, por un lado, y, por otro, a los países más pobres del África subsahariana, América Central y el Sudeste Asiático, a la vez que analizan por qué el origen de la creación de la riqueza, la democracia actual y la igual-

dad se ubica en algunos países occidentales europeos y algunas de sus antiguas colonias. Con el fin de explicar sus postulados, los autores argumentan que los países pobres lo son porque, históricamente, en ellos no se han eliminado las élites sociales que controlan de modo exclusivo el poder y suprimen o reducen a su mínima expresión los derechos políticos de la generalidad de la población, impidiendo de este modo que los gobernantes asuman la rendición de cuentas y que una gran masa de ciudadanos se beneficie de las oportunidades económicas de la apertura política, jurídica e institucional, mimbres indispensables para trabar la estructura mínima de un Estado. No es necesario decir que, en aquellos países en los que un fuerte sistema institucional ha mejorado la vida y seguridad de sus habitantes, el movimiento social que dio lugar a esta relativamente nueva situación tardó decenios e incluso siglos en arraigar, sin que pudieran atisbarse en su día los logros de los que gozan hoy.

Un ejemplo realmente impactante de lo plausible de la teoría institucional que defienden estos autores es la comparación de las dos ciudades denominadas Nogales, localidades sitas a ambos lados de la frontera entre los Estados Unidos y México y separadas por una simple valla. A pesar de que ambas comunidades comartían un mismo bagaje y territorio, las causas de las enormes diferencias en el respeto a los derechos fundamentales, renta, educación, libertad de empresa, objetividad e imparcialidad de los poderes públicos o corrupción se deben, según la teoría de las instituciones, a la divergencia de la sociedad de esos pueblos en la época colonial y tras la independencia.

Del mismo modo, y en un plano que abarca ya a toda América, la clave institucional que defienden les sirve para explicar que, a pesar de la ausencia de una previa organización política estable en las colonias inglesas que formaron el embrión de los EE. UU. y de la más compleja organización de tanto el Imperio español como el inca en América del Sur, observamos enormes diferencias entre la sociedad estadounidense y las de países como

Perú, Bolivia o Ecuador, mucho más pobres, ineficientes y desiguales que aquella; la causa es la perduración de instituciones extractivas en la actualidad, que se retrotraen a la época en que estaban vigentes instituciones extractivas como las reducciones, mitas, encomiendas y repartimientos.

Este planteamiento no solo lo emplean para analizar la situación actual e histórica del Estado y la sociedad entre países, sino también en el interior de una misma nación. Así pues, los mismos Estados Unidos han exportado las instituciones extractivas de manera contemporánea a otras donde la sociedad civil y un Estado de Derecho han fortalecido las instituciones y a la población.

En efecto, en los Estados esclavistas y posteriormente a la guerra de Secesión, las élites blancas lograron perpetuar los efectos extractivos sobre la población negra del sistema político y económico segregacionista hasta los años de las luchas por los derechos civiles y la apertura de las instituciones económicas a la generalidad de la población en los años sesenta del pasado siglo, a pesar de los enormes problemas que acuciaban entonces y aún hoy acechan a las minorías. Por el contrario, las antiguas colonias inglesas que formaron el embrión del país lograron librarse de las ataduras económicas y políticas que en los siglos XVII y XVIII constreñían también a la sociedad de la metrópoli, incentivaron la apertura económica y, por tanto, política, aunque hay que reconocer las indudables limitaciones que hacen inviable la comparación con la situación actual de un país que goza del imperio de la ley, seguridad jurídica y un poder judicial que puede sentirse orgulloso de un elevado grado de imparcialidad e independencia y seguro de que sus decisiones se ejecutan.

A pesar de que EE. UU. no era una democracia plena en aquellos primeros años de vida independiente del Reino Unido, incluso para la población blanca, se sentaron las bases de lo que encontramos hoy en día. Acemoglu y Robinson se apoyan a su vez en la tesis de que, a pesar de que los colonos británicos encon-

traron muchas más dificultades económicas, ambientales, demográficas y geográficas que las colonias hispanas, la apertura de sus instituciones habría ocasionado que entre México, las repúblicas caribeñas y los EE. UU. haya desde hace mucho y todavía hoy unas diferencias considerables, de la misma manera que las perniciosas instituciones económicas creadas por las potencias coloniales en África se han perpetuado e incluso agravado su funcionamiento tras la ola de independencias de la segunda mitad del siglo XX, empobreciendo aún más a sus poblaciones.

La obra de Acemoglu y Robinson ofrece asimismo múltiples ejemplos de que la prosperidad económica y jurídica actual de algunos países y, por tanto y de modo correlativo, la pobreza y la falta de expectativas de muchos otros, se basa en las instituciones. En su opinión, las instituciones políticas son las que determinan las instituciones económicas, el desarrollo tecnológico y el nivel educativo, no solo la existencia de un mercado más o menos liberalizado. Ambos autores ofrecen una defensa de su teoría bastante plausible y convincente, al tiempo que dedican un largo trecho de su obra a la crítica de otras teorías que intentan explicar la desigualdad, la pobreza y el subdesarrollo, como las que se basan en los condicionantes geográficos o culturales. Respecto a los condicionantes geográficos, un ejemplo señero y que habla por sí mismo es el de las dos Coreas: ambas fueron muy pobres hasta los años cincuenta del siglo XX, pero Corea del Sur ha experimentado un desarrollo integral y progresivo digno de elogio gracias sobre todo a la apertura general tras la dictadura de fines del siglo XX, mientras que Corea del Norte se hunde cada día más en la pobreza, la tiranía y el aislamiento, que son inocultables ante el resto del mundo por su propaganda oficial.

La creación de un sistema institucional básico pero riguroso puede ser la clave que explique la apertura reciente de Estados que parecían condenados al subdesarrollo como Perú, Brasil o Botswana: la creación de incentivos a amplios sectores de la población para que en

primer lugar apenas sobrevivan o al menos no dependan físicamente del ejercicio autoritario del poder y puedan decidir por sí mismos son ejemplos que se ofrecen para demostrar la validez de la teoría institucionalista y cómo se pueden romper los estrechos moldes que encorsetan la trayectoria económica y política de un país y sus habitantes.

En todo caso, esta teoría defiende la idea de que las limitaciones sanitarias y agrarias de las zonas pobres son consecuencias de los fallos estructurales institucionales y no las causas de dicha pobreza, a la vez que se desecha la «hipótesis de la ignorancia» en la toma de decisiones políticas y económicas en pro de la aspiración de las élites extractivas de perpetuarse en el poder y ampliar su influencia. Así, los autores afirman de modo claro: «Poor countries are poor because those who have power make choices that create poverty. They get it wrong not by mistake or ignorance but on purpose» («Los países pobres lo son porque quienes ejercen el poder toman decisiones que crean la pobreza. Se equivocan no por error o ignorancia, sino a sabiendas»). ¿Pensamos, por ejemplo, en Guinea Ecuatorial y la extrema pobreza y la desigualdad creada tras el descubrimiento de yacimientos petrolíferos, mientras que vemos justamente lo contrario en Noruega, inmune a la maldición de los recursos naturales? ¿Será la apertura reciente de Cuba una oportunidad para construir un Estado de Derecho donde el respeto a los derechos fundamentales de la persona, el imperio de la ley y el equilibrio entre instituciones respetadas conformen la palanca que levante a la isla? Esta misma idea la relacionan con las líneas estratégicas de la ayuda al desarrollo de los países empobrecidos, pensada más bien para actuar sobre los síntomas y que, de hecho, favorece de modo principal a las élites y a quienes prestan la ayuda, sin que los beneficios lleguen a sus destinatarios de la forma planteada en un principio.

La oportunidad del cambio de una situación de pobreza, desigualdad y carencia de expectativas se debe a lo que los autores llaman *critical junctures* o puntos de inflexión, que dan

lugar al cabo del tiempo y generalmente a muy largo plazo a seguir un camino que conduce a la riqueza y a la prosperidad generalizada. En Europa, estiman que fue la peste negra medieval la que provocó que algunos países occidentales dejaran de ser sociedades feudales basada en la servidumbre y se convirtieran en sociedades mucho más abiertas. Por el contrario, un mismo hecho histórico o una innovación tecnológica puede ofrecer el resultado opuesto: esta gran crisis del siglo XIV perpetuó durante siglos el atraso en la mayoría de los países de Europa del Centro y el Este.

Acerca del ejemplo paradigmático de Inglaterra, Acemoglu y Robinson piensan que dicho punto de inflexión se debe a la revolución de Oliver Cromwell y a la reducción de las limitaciones a las innovaciones tecnológicas y empresariales que fomentó la incorporación de instituciones inclusivas que permitieron, a su vez, la llegada y el desarrollo de nuevos protagonistas en el mercado de las ideas que rompieron los distintos monopolios creados *ex profeso* para el beneficio de unos pocos: desde las primeras máquinas textiles preindustriales hasta el comercio marítimo. Subrayan la importancia de contar con un poder que evite la disgregación de los centros de decisión y su captura por las élites opacas, cerradas en sí mismas y enemigas de las sociedades abiertas al estilo de Popper, un poder que asigne de modo eficiente la atribución de derechos de propiedad y la creación autónoma de riqueza y que huya de lo que actualmente se denomina capitalismo concesional y rentista, fenómeno que en nuestro país cuenta con otra expresión muy acertada, los «empresarios del boletín oficial» o «capitalismo clientelar», remedo contemporáneo de los allegados a la Corte y protagonistas del «Estado profundo» paralelo al oficial.

Con estos planteamientos básicos, la tesis institucionalista incorpora también la idea del «círculo virtuoso», contrapuesto al círculo vicioso y a la ley de hierro de la oligarquía, que retroalimentan las bases económicas y políticas de la prosperidad y evitan que la cuestión se reduzca, aunque no es poco, a la liberalización

de los mercados, dado que la historia ofrece múltiples ejemplos de la formación con el tiempo de monopolios, oligopolios y cárteles que socavan las mismas bases de una riqueza inicial: «The presence of markets is not by itself a guarantee of inclusive institutions» («La existencia de mercados no es por sí misma garantía de instituciones inclusivas»).

Al mismo tiempo, los autores de *Why nations fail* sostienen que es posible que incluso exista crecimiento bajo las dictaduras y recurren, para explicarlo, lo que llaman «el irresistible encanto del crecimiento autoritario». No obstante, alertan de que dicho crecimiento no es duradero y que tarde o temprano sucumbirá todo el entramado que lo sostiene, cuestión ejemplificada en la rápida industrialización de la Unión Soviética en la primera mitad del siglo XX y su estrepitoso derrumbe pocas décadas después, así como en el hecho de que la actual Rusia sea incapaz de siquiera intentar igualar a los países occidentales europeos. Este ejemplo podría compararse quizás al caso de China, donde se notan cada vez más los esfuerzos de la élite política para controlar los grupos sociales más activos y con mayores aspiraciones. De cualquier modo, se puede volver atrás y perder lo ganado: esto sucede cuando las nuevas élites que han conseguido el poder gracias a la apertura económica y política se cierran sobre sí mismas; fue el caso del ocaso paulatino de la República de Venecia tras un periodo de esplendor, ejemplo que exponen con detalle e interés.

Para terminar, los autores niegan un carácter predictivo a su teoría y reconocen que el destino final de los países depende muchas veces de pequeños cambios apenas perceptibles a corto plazo y sometidos a los vaivenes de elementos contingentes e inasibles en el momento en que ocurren no ya por amplias masas sociales, sino por las minorías más activas y pendientes que verdaderamente promueven el cambio social, en el lógico juego de la acción colectiva. De cualquier modo, recalcan la validez de sus postulados con un sonoro: «Institutions, institutions, institutions».