



Las instituciones son importantes, pero no para todo

No debe subestimarse el papel que cumplen la geografía y los recursos naturales en el desarrollo

Jeffrey D. Sachs

EL DEBATE sobre la función que cumplen las instituciones en el desarrollo se ha simplificado en grado peligroso. El concepto vago de “instituciones” se ha convertido casi tautológicamente en la meta intermedia de toda tentativa por mejorar una economía. Se argumenta que si los resultados económicos son deficientes, algo debe andar mal en las instituciones. De hecho, se ha dicho en trabajos recientes de Acemoglu, Johnson y Robinson; Rodrik, Subramanian y Trebbi, y Easterly y Levine, que éstas explican casi todo acerca del nivel de desarrollo económico de un país, y que las limitaciones de recursos, la geografía, la política económica, la geopolítica y otros aspectos de la estructura social interna, como los papeles del hombre y de la mujer y las desigualdades entre los grupos étnicos tienen escaso o ningún efecto.

Sin duda es atractivo explicar con un factor único algo tan importante como el desarrollo económico; que ese factor sean las instituciones es fascinante por otras dos razones. Primero, atribuye el alto nivel de ingreso en Estados Unidos, Europa y Japón a instituciones sociales supuestamente superiores; incluso asegura que cuando el ingreso sube en otras regiones lo hace sobre todo por los mensajes de Occidente acerca de la libertad, los derechos de propiedad y los mercados que les transmiten los intrépidos misionarios del desarrollo económico. Segundo, el mundo de los ricos está casi o totalmente exento de responsabilidad financiera ante los pobres porque las fallas del desarrollo son producto de fallas institucionales y no de la falta de recursos.

El problema es que las pruebas no apoyan esas conclusiones. Las instituciones quizá sean importantes, pero no exclusivamente. Los actuales obstáculos al desarrollo económico de los países más pobres son mucho más complejos que las imperfecciones institucionales. En lugar de centrarse en mejorar las instituciones de África subsahariana, sería sensato

intensificar la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo; tratar de solucionar el agotamiento de los nutrientes del suelo; y construir más caminos para conectar poblaciones remotas a mercados regionales y puertos costeros. En otras palabras, África subsahariana y otras regiones que hoy se afanan por mejorar el desarrollo económico necesitan mucho más que sermones sobre buen gobierno e instituciones sólidas, factores que sin duda sirven para aumentar la eficacia de las demás medidas. Necesitan intervenciones directas, respaldadas por más asistencia de los donantes, para superar la enfermedad, el aislamiento geográfico, la escasa productividad tecnológica y las limitaciones de los recursos que los atrapan en la pobreza.

Cuando se frustra el desarrollo económico

En 1776, época en que Adam Smith, el preclaro paladín original de las instituciones económicas sólidas, dirigió su mirada hacia las partes más pobres del mundo, ni siquiera mencionó las instituciones para explicar sus penurias. Conviene citar lo que dijo en *La riqueza de las naciones* acerca de las dificultades de África subsahariana y Asia central, que todavía son los lugares más críticos y problemáticos del mundo en materia de desarrollo:

Todas las tierras interiores de África y todas aquellas de Asia, que se extienden hacia el norte del Mar Negro (Ponto Euxino) y del Mar Caspio, la antigua Scythia, la moderna Tartaria y Siberia, parece que estuvieron en todas las edades del mundo sumidas en la misma barbarie y ausencia de civilización en que hoy las encontramos. El mar de Tartaria es el Océano glacial o helado, cerrado a la navegación, y aunque algunos de los ríos más caudalosos del mundo corren por esos parajes, se hallan muy distanciados unos de otros

para facilitar el comercio y las comunicaciones en la mayor parte de esas dilatadas comarcas. En África no hay mares interiores, como el Báltico o el Adriático en Europa, el Mediterráneo y el Mar Negro, en este continente y en Asia, como tampoco golfos parecidos a los de Arabia, Persia, India, Bengala, y Siam en Asia, para llevar el comercio al interior del Continente. Los grandes ríos de África se encuentran tan distantes unos de otros, que no hacen posible una navegación interna considerable. (Libro primero, capítulo III.)

Lo que afirma Smith es que África y Asia central no podían realmente participar en el comercio internacional porque los costos de transporte eran simplemente demasiado altos, y que sin él ambas regiones estaban condenadas a pequeños mercados internos, una división ineficiente del trabajo y una pobreza constante. Estas desventajas de las tierras interiores persisten en la actualidad.

Ese era solo el comienzo. Los problemas del aislamiento africano iban mucho más allá de los meros costos de transporte. África, caracterizada por la ecología palúdica más adversa del mundo, estaba separada de la inversión y del comercio mundial por esa mortal enfermedad. Aunque la ecología del paludismo no se entendió bien hasta dos siglos después de Smith, lo que se sabía demostraba que el sufrimiento de África era singular. Tenía un clima proclive a la transmisión del paludismo durante todo el año y albergaba un mosquito idealmente adaptado para transmitirlo de una persona a otra. Cuando Acemoglu, Johnson y Robinson dicen que las altas tasas de mortalidad de los soldados británicos en 1820 en distintas partes del mundo guardan correlación con los bajos niveles de PNB per cápita de la última década, están descubriendo lo pernicioso de la enfermedad al bloquear el desarrollo económico a largo plazo.

La capacidad de una enfermedad para cortar el desarrollo económico quizá sorprenda a algunos, pero solo si no entienden cómo actúa. Cuando escriben que el paludismo tiene un impacto limitado en África subsahariana porque la mayoría de los adultos ha adquirido cierta inmunidad, Acemoglu, Johnson y Robinson pasan totalmente por alto que la enfermedad reduce tremendamente el rendimiento de la inversión extranjera y aumenta los costos de transacción del comercio internacional, la migración y el turismo. Es como decir que los efectos del estallido del SARS (síndrome respiratorio agudo severo) en la RAE de Hong Kong pueden medirse por el número de muertos atribuible hasta ahora a la enfermedad y no por los graves trastornos en los viajes hacia y desde Asia.

Como los capitales y las personas pueden desplazarse con relativa facilidad, las desventajas de una geografía adversa se magnifican: aislamiento físico, endemias u otros problemas

locales (como escasa fertilidad del suelo). Probablemente sea cierto que cuando el capital humano es bastante grande en un lugar dado, atraerá capital físico como un factor complementario de la producción. Los trabajadores calificados pueden vender sus productos prácticamente en cualquier mercado del mundo, por Internet o por avión. Denver, lejos del mar y a gran altura, puede sin embargo ser un centro de avanzada para el turismo, el comercio y la tecnología de la información. Pero cuando países remotos o con otros problemas relacionados con su geografía solo cuentan con unos pocos trabajadores calificados, es mucho más probable que éstos emigren en lugar de atraer capital físico al país, lo que también ocurre en el caso de regiones distantes dentro de los países. Por ejemplo, China está experimentando grandes dificultades para atraer inversiones a las provincias occidentales y en cambio tiene enormes desplazamientos de mano de obra, incluso los pocos trabajadores calificados del oeste, hacia las provincias orientales y costeras.

La historia reciente confirma entonces la notable percepción de Smith. Sin duda, las buenas instituciones son importantes y las malas presagian la desaparición del desarrollo, incluso en un clima propicio. Pero una deficiente dotación física también puede obstaculizar el desarrollo. Durante los 20 años últimos de globalización, los resultados económicos han sido muy contrastantes en el mundo en desarrollo, cayendo los países en tres categorías generales. Primero están los países, y las regiones dentro de ellos, en los cuales las instituciones, las políticas y la geografía son razonablemente favorables. Las regiones costeras de Asia oriental (de China y esencialmente toda Corea, la provincia china de Taiwan, la RAE de Hong Kong, Singapur, Tailandia, Malasia e Indonesia) tienen esta beneficiosa combinación y, en consecuencia, se han integrado mucho en los sistemas mundiales de producción y beneficiado de grandes entradas de capital extranjero.

Segundo, hay regiones relativamente bien dotadas geográficamente pero que por razones históricas han tenido un gobierno e instituciones insatisfactorias, entre ellas, los estados de Europa central, cuya proximidad a Europa occidental les reportó escaso beneficio mientras estuvieron bajo el régimen socialista. Es allí donde tiene importancia primordial la reforma institucional. Por último, están las regiones empobrecidas y geográficamente desfavorecidas, como casi toda África subsahariana, Asia central, extensas zonas de la región andina y las mesetas de América Central, donde la globalización no ha logrado mejorar el nivel de vida y, de hecho, puede haber acelerado la fuga de cerebros y capitales. Los países que han experimentado los mayores fracasos económicos en los últimos años se caracterizaron por tener al principio un ingreso bajo y una población reducida (es decir, pequeños mercados internos) que vive lejos de las costas y está

La capacidad de una enfermedad para cortar el desarrollo económico quizá sorprenda a algunos, pero solo si no entienden cómo actúa.



Carga de bauxita en Ghana. A pesar de la riqueza de sus recursos naturales, Ghana sigue siendo muy dependiente de la asistencia financiera y técnica internacional.

aquejada por enfermedades como SIDA, tuberculosis y paludismo. Son economías esencialmente atrapadas en la pobreza porque no pueden atraer capitales privados.

Cuándo importan las instituciones y también la geografía

Es un error común, y un argumento débil, creer que la geografía es determinista. Aunque la salud sea importante para el desarrollo, no todas las regiones palúdicas están condenadas a la pobreza, sino que requieren inversiones especiales para combatir la enfermedad. Las regiones sin litoral pueden sentir el peso de los altos costos del transporte pero no están condenadas a la pobreza; necesitan, en cambio y más que otras, inversiones especiales en medios de transporte y de comunicaciones, y quizás también ayuda especial del mundo exterior para poner en marcha un crecimiento autosostenible.

Una región costera pobre pero vecina a un puerto natural puede quizá iniciar un crecimiento a largo plazo porque se necesitan pocos recursos financieros para construir caminos y puertos pero otra, también pobre pero mediterránea, no podrá escapar de la pobreza sin ayuda externa. Es probable que un proyecto vial o portuario supere las posibilidades financieras locales y tenga una rentabilidad mucho menor que el costo de mercado del capital a nivel mundial. El mercado puede tener razón: es improbable que se pague un rendimiento de mercado para el desarrollo de las tierras interiores sin un subsidio del resto del mundo. La reforma institucional tampoco llevará las mercancías al mercado por sí sola.

A corto plazo, tal vez haya solo tres alternativas para una región aislada: empobrecimiento continuado de la población, migración del interior a la costa, o asistencia externa suficiente para construir la infraestructura que la vinculará lucrativamente a los mercados mundiales. La migración sería el método de mercado libre más puro pero la estructura internacional niega sistemáticamente esa opción; la migración es factible solo dentro de los países. Cuando hay emigración, el país receptor suele experimentar agitación política. La enorme migración de Burkina Faso a Côte d'Ivoire fue uno de los factores de los recientes desórdenes étnicos y violencia civil.

Una cuarta estrategia, a plazo más largo, que merece considerarse es la integración regional: la eliminación de las barreras políticas artificiales que limitan el tamaño del mercado y condenan a los países a la pobreza relativa. En este sentido, deben apoyarse las iniciativas recientes por fortalecer la cooperación regional y subregional en África, pero, dada la realidad política, el proceso será demasiado lento para superar la crisis de las regiones internas más pobres.

En estas regiones con desventajas geográficas, buena prueba del éxito de una estrategia de desarrollo es determinar si se logró atraer nuevos capitales. La era del ajuste estructural en África subsahariana, por ejemplo, fue muy decepcionante en este aspecto. Aunque la región se concentró en la reforma económica durante casi 20 años, atrajo muy poca inversión extranjera (o incluso nacional) y lo que obtuvo benefició principalmente a los sectores de productos primarios. En realidad, estas economías mantuvieron una dependencia casi

completa de unas pocas exportaciones primarias. La reforma no solucionó los problemas fundamentales de enfermedad, aislamiento geográfico y deficiente infraestructura. Los países, poco atractivos para los posibles inversionistas, no pudieron escapar de la trampa de la pobreza y los proyectos de infraestructura de mercado no lograron salvar la diferencia.

Ayuda para las regiones más pobres

Los conceptos y la política de desarrollo deben volver a lo básico: tanto las instituciones como los recursos son esenciales. No se trata de unas u otros, algo que era evidente para Adam Smith pero que, con los años, cayó en el olvido. Un corolario crucial es que las trampas de la pobreza son reales: los países pueden ser demasiado pobres para encontrar su propia vía de escape. Es decir, algunos lugares no son bastante favorables como para atraer inversionistas en las condiciones tecnológicas actuales y necesitan más ayuda internacional que la que tuvieron en décadas recientes.

Un punto de partida apropiado para la comunidad internacional sería fijar metas reales de desarrollo para esas regiones en lugar de tratar de “arreglárselas” con los resultados económicos que se logren, y el estándar mejor serían, por lejos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio derivados del compromiso de aliviar la pobreza que adoptaron todos los países del mundo en las Naciones Unidas en septiembre de 2000. Aspiran a que para 2015 la tasa de pobreza y de hambre de 1990 se reduzca a la mitad, y la de mortalidad infantil, en dos tercios. Docenas de países atrapados en la pobreza están muy fuera de rumbo para alcanzar estas metas pero afortunadamente, el año pasado, en Monterrey y en Johannesburgo, el mundo industrializado reiteró su decisión de ayudarlos

aumentando el alivio de la deuda y la asistencia oficial para el desarrollo y adoptando medidas concretas para alcanzar la meta internacional del 0,7% del PNB de los donantes. Los US\$125.000 millones al año adicionales que así se obtendrían bastarían para permitir que todos los países pobres bien gobernados alcanzaran los Objetivos. Hasta hoy, los mecanismos de alivio de la deuda han sido totalmente insuficientes, al igual que la asistencia oficial para el desarrollo.

Armada con estas metas y garantías de mayor asistencia de los donantes, tanto ellos como los beneficiarios podrían identificar, en cada país y con mayor detalle que antes, los obstáculos que verdaderamente impiden el desarrollo económico, sean institucionales, geográficos o de otro tipo (como las barreras al comercio en los países ricos). Para cada uno de los Objetivos, las partes interesadas y los donantes pueden evaluar y acordar intervenciones específicas, con sus costos, organización, mecanismos de prestación y seguimiento. Dejando de pensar en explicaciones basadas en un solo factor y entendiendo que la pobreza puede tener que ver tanto con el paludismo como con el régimen cambiario, podremos ser mucho más creativos y amplios de miras frente a los países más pobres; así, las instituciones internacionales lograrán ayudar mucho más que las generaciones anteriores a liberar a estos países de su sufrimiento económico. ■

Jeffrey D. Sachs es Director del Earth Institute de la Universidad de Columbia, y Asesor del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, especializado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Bibliografía:

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson, 2001, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, en *American Economic Review*, vol. 91 (diciembre), págs. 1369–1401.

Bloom, David E. y Jeffrey D. Sachs, 1998, “Geography, Demography, and Economic Growth in Africa”, en *Brookings Papers on Economic Activity*: 2, *Brookings Institution*, págs. 207–95.

Démurger, Sylvie y otros, 2002, “Geography, Economic Policy, and Regional Development in China”, en *Asian Economic Papers*, vol. 1 (primer trimestre), págs. 146–97.

Easterly, William y Ross Levine, 2002, “Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development”, en NBER Working Paper 9106 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Gallup, John Luke y Jeffrey D. Sachs con Andrew D. Mellinger, 1998, “Geography and Economic Development”, documento presentado ante la Conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, abril.

Naciones Unidas: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, Informe sobre Desarrollo Humano (Nueva York), de próxima publicación.

Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, 2002, “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, en NBER Working Paper 9305 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Sachs, Jeffrey D., 2002a, “A New Global Effort to Control Malaria”, en *Science*, vol. 298 (octubre), págs. 122–24.

———, 2002b, “Resolving the Debt Crisis of Low-Income Countries”, en *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, *Brookings Institution*, págs. 257–86.

———, 2003, “Institutions Don’t Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income”, en NBER Working Paper 9490 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

——— y Pia Malaney, 2002, “The Economic and Social Burden of Malaria”, *Nature Insight*, vol. 415 (febrero), págs. 680–85.